Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

14. april 2021 *

»Statsstøtte – uafhængig socialforsorg – tilskud ydet til sammenslutning af regional velgørende forsorgsgruppe – afvisning af klage – beslutning om ikke at gøre indsigelse ved afslutning af den indledende undersøgelsesfase – annullationssøgsmål – søgsmålskompetence – beskyttelse af processuelle rettigheder – væsentlig påvirkning af den konkurrencemæssige stilling – antagelse til realitetsbehandling – ingen alvorlige vanskeligheder – ingen indholdsmæssig ændring af eksisterende støtte«

I sag T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, Hannover (Tyskland),

CarePool Hannover GmbH, Hannover,

ved advokat T. Unger og professor S. Korte,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved K. Herrmann og F. Tomat, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Hannover, ved advokat A. Bartosch,

af

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, Hannover, ved advokat C. Jürschik,

og af

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Brunswick (Tyskland), og de øvrige intervenienter, hvis navne fremgår af bilaget [1], ved advokaterne U. Karpenstein, R. Sangi og C. Johann,

intervenienter

* Processprog: tysk.

1 – Listen over de øvrige intervenienter er udelukkende vedlagt som bilag til den udgave, der meddeles parterne.

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2017) 7686 final af 23. november 2017 om statsstøtteordninger SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben og SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, som Tyskland har iværksat til fordel for velgørende organisationer med henblik på sociale bistandsydelser (EUT 2018, C 61, s. 1),

har

RETTEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. Svenningsen, og dommerne C. Mac Eochaidh og T. Pynnä (refererende dommer),

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

Dom

1 Den første sagsøger, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, er en forening, som udøver aktiviteter i delstaterne Niedersachsen (Niedersachsen, Tyskland), Freie Hansestadt Bremen (Bremen, Tyskland), Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein, Tyskland) og Freie und Hansestadt Hamburg (Hamburg, Tyskland). Ifølge stævningen repræsenterer foreningen interesserne for 160 virksomheder, der administrerer eller driver plejeinstitutioner, som yder hjælp og pleje ambulant og til plejekrævende beboere, hjælp til personer med handicap og til børn og unge.

2 Den anden sagsøger, CarePool Hannover GmbH, er et anpartsselskab med hjemsted i Hannover (Tyskland) og medlem af den første sagsøger. Selskabet yder hjælp og ambulant pleje i hjemmet til plejekrævende personer.

3 Sagsøgerne har ved nærværende søgsmål nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2017) 7686 final af 23. november 2017 om statsstøtteordningerne SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben og SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, som Tyskland har gennemført til fordel for velgørende organisationer, som yder socialhjælp (EUT 2018, C 61, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«), som blev meddelt sagsøgerne den 11. december 2017. Den anfægtede afgørelse vedrører forskellige nationale foranstaltninger, hvorved delstaten Niedersachsen yder støtte til enheder, der er aktive på denne delstats område, og som tilhører den uafhængige socialforsorg.

4 Disse nationale foranstaltninger omfatter navnlig finansiel støtte, der siden 1956 er ydet til uafhængige velgørende paraplyorganisationer på grundlag af love og administrative bestemmelser, som har udviklet sig over tid (herefter »den finansielle støtte«). Paraplyorganisationerne yder gennem medlemsorganisationer forskellige sociale ydelser til plejekrævende og sårbare personer, såsom ambulant behandling, hospitalsbehandling eller en blanding heraf, hjælp til hjemløse og flygtninge og åndelig bistand. Sagsøgerne, som er private enheder, der leverer visse tilsvarende ydelser eller repræsenterer virksomheder, der leverer sådanne ydelser, er af den opfattelse, at de har lidt skade som følge af den omhandlede finansielle støtte.

5 I den anfægtede afgørelse konkluderede Europa-Kommissionen uden at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, at for så vidt som den finansielle støtte udgjorde støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skulle den kvalificeres som eksisterende

støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 TEUF (EUT 2015, L 248, s. 9). Herved afviste Kommissionen sagsøgernes klager.

I. Den retlige ramme for de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse

6 Socialforsorg (Wohlfahrtspflege) er defineret som følger i § 66, stk. 2, i Abgabenordnung (den tyske skattelov):

»Socialforsorg består i bistand til personer, som har behov for pleje eller er i nød, på en planmæssig måde i samfundets interesse og uden vinding for øje. Bistanden kan rette sig mod sundhedsmæssig, psykisk, uddannelsesmæssig eller økonomisk velbefindende med henblik på at forebygge eller afhjælpe en given situation.«

7 Som det fremgår af forskellige tekster, betegner udtrykket »uafhængig socialforsorg« den frivillige socialforsorg, der ydes af organisationer, der ikke henhører under staten (jf. bl.a. § 1, stk. 5, i vedtægterne for Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (den føderale forening for uafhængig socialforsorg) og § 4 i Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (tredje bekendtgørelse om gennemførelse af lov om tilbagebetaling af statslån) af 4.12.1926).

8 Den økonomiske støtte til velgørende foreningers aktiviteter er fastsat i Gesetz über das Zahlenlotto (lov om lotteri) af 27. februar 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, s. 9, herefter »lotteriloven af 1956«), der trådte i kraft samme dag.

9 I henhold til § 11, stk. 1, og § 12, stk. 1, i lotteriloven af 1956 modtog de velgørende paraplyorganisationer til løsning af sociale opgaver en procentdel af de koncessionsafgifter, der blev betalt af de virksomheder, der organiserede væddemål i delstaten Niedersachsen.

10 I 1956 blev anvendelsen af koncessionsafgifter reguleret i Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (retningslinjer for anvendelsen af koncessionsafgift til løsning af sociale opgaver), offentliggjort i *Niedersächsische Ministerialblatt* (Nds. MBl. 1956, s. 855).

11 Fastsættelsen af den finansielle støtte er ændret flere gange ved forskellige successive love. Lotteriloven af 1956 blev ændret den 7. juni 1968 (Nds. GVBl. 1968, s. 91) og den 18. februar 1970 (Nds. GVBl. 1970, s. 27). Denne lov blev i 1997 erstattet af Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (Niedersachsens lov om lotteri og væddemål) (Nds. GVBl. 1997, s. 289), som blev ændret i 2003 ved Haushaltsbegleitgesetz (tillæg til budgettet) (Nds, GVBl. 2003, s. 446, herefter »loven af 2004 om bilag til budgettet«), der trådte i kraft i 2004. Den økonomiske støtte blev nedsat i 2005, forhøjet i 2007 ved Niedersächsiches Glückspielgesetz (Niedersachsens lov om hasardspil) (Nds. GVBl. 2007, s. 756, herefter »loven af 2007 om hasardspil«), der trådte i kraft i 2008, og ændret på ny ved en lov vedtaget i 2012, der trådte i kraft i 2013 (Nds. GVBl. 2012, s. 544).

12 Loven af 2007 om hasardspil blev erstattet af Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (Niedersachsens lov om støtte til uafhængig socialforsorg) af 16. december 2014 (Nds. GVBl. 2014, s. 429, herefter »WohlFödG«), der har været gældende siden den 1. januar 2015. Retningslinjerne for anvendelse af koncessionsafgiften med henblik på løsning af sociale opgaver er ligeledes blevet ændret.

13 § 2 i WohlFödG har overskriften »Økonomisk tilskud til sammenslutninger inden for den uafhængige velgørende sektor og til Landesstelle für Suchtfragen«. § 2, stk. 1, nr. 1, i WohlFödG bestemmer, at dette økonomiske tilskud ydes til de paraplyorganisationer, som er forenet i Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (den regionale sammenslutning for uafhængig socialforsorg, herefter »LAG«). I henhold til § 2, stk. 2, i WohlFödG skal socialministeriet i delstaten Niedersachsen vurdere paraplyorganisationernes udførelse af deres opgaver, og om det er nødvendigt at forhøje den finansielle støtte som omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 1. Hvad angår § 2, stk. 3, i WohlFödG bestemmer denne, at når de indtægter, som delstaten oppebærer af spilleafgifterne, overstiger 146 300 000 EUR, tildeler delstaten som supplerende finansiel støtte 18,63% af de overskydende indtægter til paraplyorganisationerne under LAG, og 0,74% af de overskydende indtægter til Landesstelle für Suchtfragen (den regionale myndighed for misbrugsproblemer).

14 LAG, som WohlFödG henviser til, er en registreret sammenslutning, hvis retlige grundlag udgøres af foreningens vedtægter. Denne sammenslutning fandtes allerede før ikrafttrædelsen af lotteriloven af 1956.

15 LAG er i præamblen til sine vedtægter defineret som følger:

»[LAG] er en sammenslutning af 13 forbund inden for sektoren for den uafhængige socialforsorg i Niedersachsen.«

16 De 13 paraplyorganisationer, som er medlemmer af LAG, er underafdelinger på delstatsniveau i Niedersachsen af seks sammenslutninger eller »familier« i sektoren for uafhængig socialforsorg i Tyskland, nemlig Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Røde Kors), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (den jødiske velfærdsorganisation) og Der paritätische Wohlfahrtsverband.

17 LAG's medlemmer er i vedtægternes § 2 defineret som følger:

»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 e

10. Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV

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

12. Diakonisches Werk der Ev.-ref. Kirche

13. Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen.«

18 § 2, stk. 2, første punktum, i LAG's vedtægter bestemmer, at andre sociale paraplyorganisationer kan optages, såfremt en social paraplyorganisation opfylder følgende betingelser:

» – Den udøver sin virksomhed på mellemregionalt niveau i Niedersachsen.

– Den faktiske bistand, som den yder direkte, omfatter i princippet alle de aktiviteter, der henhører under den uafhængige socialforsorg, og ikke kun visse af dens grene.

– Den fremmer frivilligt og ulønnet arbejde.

– Den er fuldstændig tro mod de organisationer og enheder, der hviler på samme tankegang.

– Der er mellem paraplyorganisationen og de organisationer og enheder, der er indgår i den, et medlemsskabsforhold eller et organisatorisk bånd.

– Paraplyorganisationen som helhed yder efter betydningen af de organisationer og enheder, som den omfatter, garanti for et vedvarende, fuldstændigt og kvalificeret arbejde og en pålidelig administration.

– Organisationen forfølger et almennyttigt, velgørende eller religiøst formål som omhandlet i den tyske skattelov.«

19 Som det fremgår af femte led i de betingelser, der er nævnt i præmis 18 ovenfor, er paraplyorganisationerne forbundet med organisationer og enheder, der yder uafhængig socialforsorg. LAG's vedtægter foreskriver ikke en særlig form for samvirke mellem disse paraplyorganisationer på den ene side og de nævnte organisationer og enheder på den anden side.

20 I henhold til § 2, stk. 2, andet afsnit, i LAG's vedtægter træffer LAG's bestyrelse beslutning om optagelse af nye medlemmer. I tilfælde af afslag kan generalforsamlingen anmodes om at tage beslutningen op til fornyet overvejelse.

21 § 3, stk. 1, i WohlFödG bestemmer:

»Økonomisk tilskud som omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 1, og § 2, stk. 3, nr. 1, skal anvendes til støtte for løsning af opgaver i den uafhængige velgørende sektor […] Som foranstaltninger, der bidrager til at løse sociale opgaver, anses alle foranstaltninger, der har til formål at yde bistand til personer, der har behov for hjælp, eller som ville have behov for hjælp i mangel af bistand, samt foranstaltninger, der anses for at etablere eller forbedre de organisatoriske og personlige betingelser for at yde bistand […]«

22 I henhold til § 3, stk. 2, i WohlFödG er udbetalingen af finansiel støtte til LAG betinget af, at der indgås en tilskudsaftale mellem socialministeriet i delstaten Niedersachsen og alle paraplyorganisationerne i LAG (herefter »tilskudsaftalen«), som herefter offentliggøres af Socialministeriet i Niedersächsisches Ministerialblatt (det officielle ministerielle tidende i delstaten Niedersachsen) og på internettet. Aftalen skal mindst omfatte følgende:

»1. fordeling af det økonomiske tilskud mellem de forskellige paraplyorganisationer eller grupper af paraplyorganisationer

2. de sociale opgaver, hvortil det økonomiske tilskud skal anvendes

3. de opgaver, som skal støttes med mindst 67% af det økonomiske tilskud, der er omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 1, og for hver af disse en præcisering af, hvilken minimumsandel af støtten der skal tildeles

4. den maksimale andel af det økonomiske tilskud, der kan anvendes til administrative opgaver

5. bevis for korrekt anvendelse af det økonomiske tilskud og de midler, der hidrører fra dette tilskud, og som er tildelt tredjeparter, skal leveres af paraplyorganisationerne«.

23 I henhold til § 3, stk. 3, i WohlFödG kan det kompetente ministerium, såfremt der ikke indgås en sådan aftale, regulere disse forskellige aspekter ved ministeriel bekendtgørelse.

24 Den 8. februar 2016 blev der indgået en aftale om anvendelse af økonomisk tilskud ydet i henhold til WohlFödG mellem Social-, Sundheds- og Ligestillingsministeriet i delstaten Niedersachsen og de 13 paraplyorganisationer i LAG (Nds. MBl. nr. 8/2016, s. 244), som erstatter den tidligere aftale, der blev indgået i 2007 på grundlag af lov af 2007 om hasardspil.

25 Det fremgår af præamblen til denne aftale af 2016 bl.a., at »[d]e kontraherende parter er enige om, at de ønsker i fællesskab at bidrage til udviklingen af en social infrastruktur i Niedersachsen med respekt for uafhængigheden for sammenslutninger inden for den uafhængige velgørende sektor«, og at »[d]ette mål er kommet til udtryk ved angivelse af velgørende opgaver, hvortil der kan ydes støtte i overensstemmelse med bilag 1«.

26 Tilskudsaftalens § 2, stk. 2, første punktum, bestemmer, at »organisationer inden for den velgørende sektor kan overføre de midler, der stilles til deres rådighed, til deres medlemmer«.

27 Den 12. marts 2018 blev der indgået en ny tilskudsaftale mellem Social-, Sundheds- og Ligestillingsministeriet i delstaten Niedersachsen og de 13 paraplyorganisationer i LAG (Nds. MBl. nr. 12/2018, s. 206). I tredje betragtning til dette dokument anføres det, at Kommissionens afgørelse 2012/21/EU af 20. december 2011 om anvendelse af artikel 106, stk. 2, TEUF på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT 2012, L 7, s. 3, herefter »afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012«), og af Kommissionens forordning (EU) nr. 360/2012 af 25. april 2012 om anvendelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF på de minimis-støtte til virksomheder, der udfører tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT 2012, L 114, s. 8), skal overholdes.

II. Tvistens baggrund

28 Den 16. juni og den 12. august 2015 modtog Kommissionen to særskilte klager, der blev registreret under referencenumrene SA.42268 og SA.42877 (herefter »klagerne«), og som havde til formål at fastslå, at den finansielle støtte til sociale opgaver i Niedersachsen var ulovlig og uforenelig med det indre marked.

29 Modtagerne af denne finansielle støtte er de paraplyorganisationer, der er nævnt i præmis 15-17 ovenfor, som gennem deres regionale eller lokale medlemsorganisationer leverer ydelser, der kan være af erhvervsmæssig karakter, såsom ambulant behandling, hospitalsbehandling eller en blanding heraf, eller ikke-erhvervsmæssig, såsom støtte til og indkvartering af hjemløse, åndelig hjælp eller bistand til flygtninge.

30 Sagsøgerne gjorde i klagerne gældende, at de konkurrerede med velgørende organisationer bl.a. hvad angår plejeydelser til plejekrævende personer. Ifølge sagsøgerne modtog disse velgørende organisationer finansiel støtte, hvilket gjorde det muligt for dem at aflønne deres personale bedre end private virksomheder eller tilbyde deres ydelser til lavere takster end disse virksomheder. Følgelig stilles private virksomheder ringere for så vidt angår rekruttering af personale. Under forhandlingerne med plejeforsikringskasserne og de sociale hjælpeorganisationer blev de tariffer, som de private virksomheder tilbød, i øvrigt afvist, idet de blev anset for at være for høje i forhold til de tariffer, som den velgørende sektor forlanger. Dette tvinger de private virksomheder til at tilbyde deres ydelser til priser, der ikke gør det muligt at dække deres løbende omkostninger korrekt.

31 Sagsøgerne har endvidere i deres klager gjort gældende, at Niedersachsens lov om lotteri og væddemål, der blev vedtaget i 1997, i væsentlig grad havde ændret lotteriloven af 1956, idet paraplyorganisationerne var blevet tildelt et fast beløb og ikke længere en procentdel af koncessionsafgifterne. Med WohlFödG blev der ligeledes foretaget en væsentlig ændring af lotteriloven af 1956, således at den økonomiske støtte til velgørende organisationer nu kun til dels stammer fra lotteriindtægterne, idet størstedelen i realiteten nu kommer fra delstatens budget.

32 Ud over spørgsmålet om økonomiske støtte til paraplyorganisationerne i henhold til WohlFödG vedrørte den klage, der blev registreret under sagsnummer SA.42877, ligeledes to andre foranstaltninger, nemlig dels angivelige indirekte skattefordele i forhold til velgørende sammenslutningers frivillige samarbejdspartnere, dels fastsættelse af reduceret medieafgift for de nævnte foreningers institutioner.

33 Ved skrivelser af 30. juli 2015 og 8. februar 2016 sendte Kommissionen i henhold til artikel 10, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1) og artikel 12, stk. 2, i forordning 2015/1589 begæringer om oplysninger til de tyske myndigheder, som svarede ved skrivelser af 9. september 2015 og af 6. og 7. april 2016.

34 Den 5. juli 2016 blev der afholdt et møde mellem Kommissionen og de tyske myndigheder, hvorunder Kommissionen mundtligt meddelte sin foreløbige vurdering af den finansielle støtte og kvalificeringen som eksisterende støtte. Det fremgår af Kommissionens interne referat vedrørende dette møde, som Kommissionen har fremlagt for Retten, at foranstaltningerne ikke opfylder betingelserne i afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012 bl.a. for så vidt angår regnskabsføring, gennemsigtighed og den måde, hvorpå overkompensation undgås.

35 Den 30. september og den 16. november 2016 fremsendte de tyske myndigheder yderligere oplysninger.

36 Ved skrivelser af 14. februar 2017 sendte Kommissionen sin foreløbige vurdering af de i klagerne anfægtede foranstaltninger til sagsøgerne. Kommissionen anførte, at den var af den opfattelse, at der, for så vidt som det anfægtede økonomiske tilskud udgjorde støtte, var tale om eksisterende støtte. Hvad angår de to andre foranstaltninger, som den anden sagsøger har anfægtet, er der ikke tale om statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Kommissionen underrettede i øvrigt sagsøgerne om, at de tyske myndigheder havde sikret, at de fremover ville anvende bestemmelserne i afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012, eller i givet fald, såfremt betingelserne for anvendelse var opfyldt, bestemmelserne i forordning nr. 360/2012. Kommissionen understregede endvidere, at der var tale om en foreløbig konklusion, som ville finde anvendelse, indtil eventuelle supplerende forklaringer var modtaget fra sagsøgerne.

37 Sagsøgerne anfægtede denne foreløbige vurdering ved skrivelser af 17. og 20. februar og af 6. marts 2017. De uddybede deres argumenter i skrivelser af 10. marts 2017. Ved skrivelser af 31. august, 5. og 14. september 2017 sendte de tyske myndigheder supplerende oplysninger til Kommissionen.

III. Den anfægtede afgørelse

38 Ved den anfægtede afgørelse, som blev meddelt sagsøgerne den 11. december 2017, fandt Kommissionen efter at have undersøgt de lovændringer, der var indtrådt siden 1956, at den omhandlede foranstaltning ikke var blevet ændret i det væsentlige siden da, og at den, for så vidt som den udgjorde støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skulle kvalificeres som eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589. I den anfægtede afgørelse noterede Kommissionen sig i øvrigt og under alle omstændigheder de tyske myndigheders tilsagn om

for fremtiden at sikre sig, at den omhandlede finansielle støtte var forenelig med afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012. Kommissionen afviste således sagsøgernes klager, for så vidt som de vedrørte den omhandlede finansielle støtte.

39 Hvad angår de to andre foranstaltninger, som den anden sagsøger har anfægtet, konstaterede Kommissionen, at denne ikke i sin skrivelse af 14. februar 2017 havde tilkendegivet sit synspunkt vedrørende den foreløbige vurdering af disse to foranstaltninger. Kommissionen fandt derfor i henhold til artikel 24, stk. 2, andet afsnit, i forordning 2015/1589, hvoraf det fremgår, at »[h]vis den interesserede part ikke har fremsat sine bemærkninger inden for den fastsatte frist, anses klagen for at være trukket tilbage«, at den anden klage måtte anses for at være trukket tilbage, for så vidt som den vedrørte disse to andre foranstaltninger.

IV. Retsforhandlingerne og parternes påstande

40 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. februar 2018 har sagsøgerne anlagt den foreliggende sag.

41 Den 21. april 2018 har Kommissionen indleveret svarskrift.

42 Den 26. juni 2018 har sagsøgerne indleveret replik.

43 Den 31. august 2018 har Kommissionen indleveret duplik.

44 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 30. april og den 4. maj 2018 har Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (herefter »DWEK«) og Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (herefter »ABH«) fremsat begæring om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

45 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 14. maj 2018 har Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV, Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV og Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (herefter »de øvrige intervenienter« fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

46 Formanden for Sjette Afdeling har den 3. oktober 2018 imødekommet begæringerne om intervention.

47 Ved processkrifter indleveret til Justitskontoret den 3. og den 4. december 2018 har intervenienterne indgivet deres interventionsindlæg, som sagsøgerne og Kommissionen har fremsat deres bemærkninger til henholdsvis den 23. januar og den 25. januar 2019.

48 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er sagen blevet henvist til en ny refererende dommer i Ottende Afdeling.

49 På forslag fra den refererende dommer har Retten i henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 1, besluttet af egen drift at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 stillet parterne skriftlige spørgsmål den 27. januar 2020. Disse spørgsmål vedrører søgsmålets formalitet, navnlig henset til dom af 6. november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod

Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873). Parterne har efterkommet denne foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse inden for den fastsatte frist.

50 På grund af den med COVID 19 forbundne sundhedskrise blev retsmødet, der oprindeligt var berammet til den 17. marts 2020, udsat til den 5. maj 2020 og derefter endeligt udsat til en senere dato. Som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse blev parterne den 15. april 2020 opfordret til at fremsætte eventuelle bemærkninger til de andre parters svar på Rettens skriftlige spørgsmål af 27. januar 2020. Parterne har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

51 I betragtning af parternes svar på Rettens spørgsmål og deres respektive bemærkninger til disse svar har Retten, idet den har fundet, at sagen var tilstrækkeligt oplyst ved sagsakterne, henset til procesreglementets artikel 106, stk. 3, fundet, at det ikke længere var nødvendigt at træffe afgørelse i sagen efter et retsmøde, og den besluttede derfor den 21. september 2020 at afslutte retsforhandlingernes mundtlige del.

52 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

53 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

54 Intervenienterne har nedlagt følgende påstande:

– Kommissionen frifindes.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. Retlige bemærkninger

55 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne fremsat tre anbringender, det første om tilsidesættelse af deres processuelle rettigheder ifølge artikel 108, stk. 2, TEUF, det andet om tilsidesættelse af begrundelsespligten fastsat i artikel 296 TEUF, og det tredje om tilsidesættelse af artikel 107 ff. TEUF.

56 Det bemærkes, at der i forbindelse med proceduren for kontrol med statsstøtte i artikel 108 TEUF skal sondres mellem på den ene side den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af denne artikels stk. 3 – der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte helt eller delvis er forenelig med fællesmarkedet – og på den anden side den formelle undersøgelsesprocedure, der er omhandlet i samme artikels stk. 2. Først i denne undersøgelsesfase, som skal give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter, er Kommissionen i henhold til traktaten forpligtet til at give de berørte adgang til at fremsætte deres bemærkninger (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 38 og af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 27, og kendelse af 11.4.2018, Abes mod Kommissionen, T-813/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:189, præmis 39).

57 Det følger heraf, at når Kommissionen uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF ved en afgørelse truffet i medfør af samme artikels stk. 3 fastslår, at en støtte er forenelig med det indre marked, kan de berørte parter, der er indrømmet disse processuelle garantier, kun opnå, at de respekteres, hvis de har adgang til at indbringe denne afgørelse for Unionens retsinstanser. Disse retsinstanser må derfor realitetsbehandle et annullationssøgsmål vedrørende en sådan afgørelse, som er anlagt af en interesseret part i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 108, stk. 2, TEUF, når denne med søgsmålet ønsker at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer ham ifølge denne bestemmelse (dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 28, og af 15.1.2013, Aiscat mod Kommissionen, T-182/10, EU:T:2013:9, præmis 42, samt kendelse af 11.4.2018, Abes mod Kommissionen, T-813/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:189, præmis 40).

58 Dette er ligeledes tilfældet, når Kommissionen uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har gjort gældende, at for så vidt som de anfægtede foranstaltninger udgør støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal de kvalificeres som eksisterende støtte, og derved implicit har afslået at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF. En sådan stillingtagen fra Kommissionens side, som er baseret på de oplysninger, som de berørte parter har fremlagt, udgør en beslutning (dom af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, præmis 26, og af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C 322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 53).

59 Et søgsmål, der er anlagt af en interesseret part som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF med påstand om annullation af beslutningen om afslag på at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til denne bestemmelse, skal derfor antages til realitetsbehandling, når parten med søgsmålet ønsker at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer ham ifølge denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 16.5.2002, ARAP m.fl. mod Kommissionen, C-321/99 P, EU:C:2002:292, præmis 61 og 66, og af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 56).

60 Hvis sagsøgeren derimod anfægter berettigelsen af afgørelsen om vurderingen af støtten som sådan, er den omstændighed alene, at sagsøgeren kan anses for interesseret part som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, ikke tilstrækkeligt til at realitetsbehandle sagen. Sagsøgeren skal i så fald godtgøre, at sagsøgeren har søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, første og andet sætningsled, TEUF, og navnlig at sagsøgeren har en særlig stilling som omhandlet i dom af 15. juli 1963, Plaumann mod Kommissionen (25/62, EU:C:1963:17), eller at afgørelsen om vurdering af støtten udgør en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, og som berører sagsøgeren umiddelbart i overensstemmelse med artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 19).

61 I det foreliggende tilfælde afviste Kommissionen ved den anfægtede afgørelse de klager, som sagsøgerne havde indgivet i henhold til artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning 2015/1589, hvorefter »[a]lle interesserede parter kan indgive en klage for at underrette Kommissionen om påstået ulovlig støtte eller om påstået misbrug af støtte«.

62 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at Kommissionen ved den anfægtede afgørelse, samtidig med at den formelt afviste klagerne, afslog at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

63 Det skal undersøges, om de anbringender, som sagsøgerne har fremsat, har til formål at anfægte Kommissionens beslutning om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure ved at godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, som Kommissionen rådede over eller kunne have rådet over i forbindelse med den foreløbige undersøgelse, burde have rejst tvivl om kvalificeringen af den omhandlede støtte som eksisterende støtte, for så vidt som der er tale om statsstøtte, eller om disse anbringender eller visse af disse anbringender derimod direkte rejser tvivl om grundlaget for

vurderingen af den omhandlede foranstaltning i betragtning af artikel 107 TEUF, og har til formål eller som konsekvens at ændre genstanden for søgsmålet og som følge heraf at ændre betingelserne for at vurdere, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 50).

A. Det første anbringende om tilsidesættelse af de processuelle rettigheder, der følger af artikel 108, stk. 2, TEUF

64 Sagsøgerne har inden for rammerne af det første anbringende gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af deres processuelle rettigheder i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, idet Kommissionen efter behandlingen af deres klager med urette afslog at indlede den formelle undersøgelsesprocedure for så vidt angår de sociale bistandsopgaver.

1. Formaliteten

65 Kommissionen har ikke rejst tvivl om sagsøgernes søgsmålskompetence som omhandlet i artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589 med henblik på med deres første anbringende at påberåbe sig en tilsidesættelse af deres processuelle rettigheder i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF med den begrundelse, at Kommissionen ikke indledte den formelle undersøgelsesprocedure for så vidt angår de sociale bistandsopgaver.

66 ABH og de øvrige intervenienter har derimod gjort gældende, at sagsøgerne i det væsentlige allerede har nydt godt af alle de processuelle rettigheder, som de måtte have i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure. Intervenienterne har bl.a. anført, at sagsøgerne har kunnet få kendskab til den foreløbige vurdering af den pågældende foranstaltning og fremsætte bemærkninger, der er blevet undersøgt udførligt. Sagsøgerne modtog i øvrigt en kopi af den anfægtede afgørelse, som blev forkyndt for dem.

67 Sagsøgerne har bestridt dette argument. Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen i henhold til artikel 7 ff. i forordning 2015/1589 har beføjelse til at anmode en anden medlemsstat, en virksomhed eller en virksomhedssammenslutning om nødvendige oplysninger, når den har indledt den formelle undersøgelsesprocedure, med henblik på at forbedre kvaliteten af de modtagne oplysninger, samtidig med at gennemsigtigheden og retssikkerheden øges. Forordningens bestemmelser om den formelle undersøgelsesprocedure gør det i øvrigt muligt at forlænge fristerne for klagernes fremsættelse af bemærkninger og fastsætter mere omfattende begrundelseskrav.

68 Ifølge artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589 forstås ved interesserede parter »alle medlemsstater og personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig støttemodtageren, konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer«.

69 Som det fremgår af retspraksis, forholder det sig således, at når det anerkendes, at en sagsøger har en særstilling som interesseret part som omhandlet i artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589, som er knyttet til søgsmålets særlige formål, er det i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF tilstrækkeligt til at individualisere denne sagsøger, at søgsmålet tilsigter at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer vedkommende i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 48, af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 44, og af 6.5.2019, Scor mod Kommission, T-135/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:287, præmis 41).

70 Interesserede parter omfatter bl.a. alle personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig konkurrerende virksomheder til støttemodtageren og erhvervsorganisationer. Det drejer sig med andre ord om en ubestemt helhed af adressater (dom af 14.11.1984, Intermills mod Kommissionen, 323/82, EU:C:1984:345, præmis 16, og af 6.5.2019, Scor mod Kommissionen, T-135/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:287, præmis 42). Denne bestemmelse udelukker imidlertid ikke, at en virksomhed, der ikke er en direkte konkurrent til støttemodtageren, kan betragtes som »interesseret part«, hvis den gør gældende, at dens interesser kan være berørt af støttetildelingen. Det kræver, at denne virksomhed i tilstrækkelig grad godtgør, at der er risiko for, at støtten har en konkret indvirkning på dens situation (jf. dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 63-65 og den deri nævnte retspraksis).

71 I det foreliggende tilfælde var sagsøgerne ophavsmænd til de klager, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. De har deltaget aktivt i den indledende undersøgelsesprocedure. I øvrigt har de flere gange gjort gældende, at den første sagsøger er en brancheforening, der varetager interesserne for virksomheder, der konkurrerer med modtagerne af den påståede støtte, at den anden sagsøger er en virksomhed, der konkurrerer med disse støttemodtagere, og at sagsøgernes interesser kan være berørt af tildelingen af støtten. Det må derfor fastslås, hvilket Kommissionen ikke har bestridt, at sagsøgerne har godtgjort at have status som interesserede parter som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF og artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589 med henblik på at forsvare deres processuelle rettigheder.

72 Som det fremgår af præmis 66 ovenfor, har ABH og de øvrige intervenienter gjort gældende, at sagsøgerne allerede har nydt godt af alle de processuelle rettigheder, som de har i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

73 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om Unionens retsinstanser flere gange har fastslået, at Kommissionen ikke var forpligtet til at høre klagerne under en forundersøgelse af støtten, der er indført ved artikel 108, stk. 3, TEUF, men kun var forpligtet til at give de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger under den formelle undersøgelsesprocedure, der er omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF (dom af 15.6.1993, Matra mod Kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, præmis 52, og af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 59), kan det ikke udledes heraf, at en part, der har indgivet en klage, som Kommissionen har afvist efter at have hørt parten, ikke længere har interesse i at anfægte undladelsen af at indlede den formelle undersøgelsesprocedure som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF.

74 Det følger således af artikel 4, stk. 4, i forordning 2015/1589, at Kommissionen, når den efter en foreløbig undersøgelse konstaterer, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked, træffer afgørelse om at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, TEUF.

75 Som fastsat i artikel 7 i forordning 2015/1589 kan Kommissionen efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure anmode andre medlemsstater end den medlemsstat, der er berørt af den pågældende foranstaltning, virksomheder eller virksomhedssammenslutninger om oplysninger.

76 Det fremgår i øvrigt af den retspraksis, der er nævnt i præmis 70 ovenfor, at når artikel 108, stk. 2, TEUF bestemmer, at Kommissionen skal opfordre de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger, omfatter teksten ikke kun de interesserede parter, der har indgivet en klage, men en ubestemt helhed af personer, virksomheder eller sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer.

77 I modsætning til, hvad ABH og de øvrige intervenienter har gjort gældende, følger det af det ovenstående, at begrebet »processuelle rettigheder«, som de interesserede parter er omfattet af i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, ikke sammenblandes med en

klagers ret til at få indledt den formelle undersøgelsesprocedure, i forbindelse med hvilken klageren som »interesseret part« kan fremsætte bemærkninger på samme måde som enhver anden erhvervsdrivende, der opfylder definitionen i artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589.

78 Det følger heraf, at det første annullationsanbringende kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører annullation af den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at Kommissionen tilsidesatte sagsøgernes processuelle rettigheder ved som svar på deres klager at afslå at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF fastsatte procedure.

2. Realiteten

79 Med det første anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at flere forhold tyder på, at den indledende undersøgelsesprocedure gav anledning til alvorlige vanskeligheder, som burde have foranlediget Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF. Forekomsten af sådanne vanskeligheder fremgår af tre indicier vedrørende for det første varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure, som sagsøgerne betegner som usædvanligt lang, for det andet den manglende kvalitet af Kommissionens begrundelse, som vidner om en utilstrækkelig eller ufuldstændig undersøgelse, og for det tredje Kommissionens holdning under den nævnte procedure.

80 Sagsøgerne har gjort gældende, at den samlede varighed af den indledende undersøgelsesprocedure på 29 måneder er uforenelig med samspillet mellem begrundelsen og den anfægtede afgørelse, som kun fylder ti sider. Sagsøgerne er af den opfattelse, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en omhyggelig undersøgelse af sagen inden for en rimelig frist, så meget desto mere som den i det foreliggende tilfælde ikke synes at have prioriteret eller har forsinket undersøgelsen af den finansielle støtte til fordel for andre sager.

81 De har ligeledes gjort gældende, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse, der omfatter en enkelt side, er meget kortfattet, og at den er behæftet med »retlige unøjagtigheder« og »materielle mangler«, som er uforenelige med procedurens uforholdsmæssigt lange varighed, og som viser, at Kommissionen har foretaget en overfladisk undersøgelse. De har kritiseret Kommissionen for at have undladt at undersøge det formål om at øge forudsigeligheden af niveauet for den finansielle støtte, der blev ydet til paraplyorganisationerne, som myndighederne i delstaten Niedersachsen fulgte som følge af den gradvise afskaffelse af forbindelsen mellem støtten til den velgørende sektor og lotterimidlerne, som fandt sted mellem 1997 (eller 2004) og 2015, og dette på trods af, at den første sagsøger har citeret passager i begrundelsen for de forskellige omhandlede love. Kommissionen har i øvrigt ikke udtalt sig om spørgsmålet om, hvorvidt udviklingen i stigningen af støttebeløbene mellem 1956 og 2015 overholdt tærsklen på 20% i artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning nr. 2015/1589 (EUT 2004, L 140, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2015/2282 af 27. november 2015 (EUT 2015, L 325, s. 1), hvorefter en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20% ikke betragtes som en ændring i eksisterende støtte. Den har desuden ikke udtalt sig om konsekvenserne af adskillelsen af støtten i en fast del og en variabel del, der er knyttet til udviklingen i afgiften på hasardspil. Endelig har sagsøgerne understreget, at Kommissionen ikke har taget stilling til erklæringerne fra Niedersächsischer Landesrechnungshof (revisionsretten i Niedersachsen, Tyskland), som den var i besiddelse af, og hvoraf det ifølge sagsøgerne klart fremgik, at den finansielle støtte udgjorde ny støtte. De har ligeledes kritiseret, at der ikke er redegjort for eller defineret, hvad en væsentlig ændring af en støtte udgør.

82 Ifølge sagsøgerne taler Kommissionens adfærd ligeledes for, at den stødte på alvorlige vanskeligheder i forbindelse med kvalificeringen af den omtvistede støtte i henhold til artikel 107 ff. TEUF. Disse vanskeligheder fremgår af den omstændighed, at flere skriftvekslinger og et møde var nødvendige for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse under proceduren. Hertil kommer den omstændighed, at

Kommissionen, således som det fremgår af det referat, som de tyske myndigheder udarbejdede den 8. juli 2016 efter deres møde med Kommissionen den 5. juli 2016, i højere grad bekymrede sig for ønsket om at finde en fast retlig løsning for fremtiden, nemlig tilpasningen af den finansielle støtte til afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012, end for kvalificeringen af denne foranstaltning som eksisterende støtte eller ny støtte.

83 Kommissionen har gjort gældende, at den ikke stødte på alvorlige vanskeligheder, og er i modsætning til sagsøgernes argumenter af den opfattelse, at varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure ikke var urimelig, henset til sagens omstændigheder. Den har indgående beskæftiget sig med de lovgivningsmæssige ændringer, som sagsøgerne har påberåbt sig, og har givet en tilstrækkelig begrundelse for den anfægtede afgørelse, og de oplysninger, som sagsøgerne har fremlagt for at kritisere Kommissionens tjenestegrenes adfærd, kan ikke godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 2, TEUF.

84 Kommissionen har fremhævet, at sagsøgerne indgav to særskilte klager til tjenestegrenene den 24. juni og den 12. august 2015, og at den anden sagsøgers klage vedrørte to supplerende nationale foranstaltninger, således at Generaldirektoratet (GD) for Konkurrence måtte undersøge tre foranstaltninger forud for den foreløbige vurdering. De tyske myndigheder modtog to anmodninger om oplysninger den 30. juli 2015 og den 8. februar 2016, som blev besvaret ved lange skrivelser af henholdsvis 9. september 2015 og 6. og 7. april 2016. Efter at have undersøgt disse oplysninger nåede Kommissionen frem til den konklusion, at den finansielle støtte udgjorde eksisterende støtte. Under et møde, der fandt sted den 5. juli 2016, meddelte Kommissionen de tyske myndigheder sin vurdering og undersøgte sammen med dem, om de var indstillet på i fremtiden at tilpasse den finansielle støtte i overensstemmelse med reglerne om kontrol med statsstøtte. Ved skrivelse af 16. november 2016 forpligtede de tyske myndigheder sig til fremover at bringe denne finansielle støtte i overensstemmelse med afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012. De to andre foranstaltninger, som den anden sagsøger havde kritiseret, blev ligeledes drøftet under dette møde, og andre oplysninger blev fremsendt til Kommissionen ved skrivelse af 30. september 2016. Endelig har Kommissionen fremhævet, at den efter at have undersøgt alle de foranstaltninger, der var omfattet af klagerne, den 14. februar 2017 fremsendte sin foreløbige vurdering vedrørende alle de foranstaltninger, der var klaget over.

85 Ifølge Kommissionen er tidsrummet mellem fremsendelsen af den foreløbige vurdering til sagsøgerne og vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke urimelig, så meget desto mindre som denne afgørelse omfatter en hensyntagen til sagsøgernes bemærkninger fremsat ved skrivelser af 17. og 20. februar 2017 og af 6. og 10. marts 2017 samt supplerende oplysninger fremsendt af de tyske myndigheder den 31. august, den 5. og den 14. september 2017.

86 De øvrige intervenienter har anført, at undersøgelsen af støtte, der var trådt i kraft før EØF-traktaten, nødvendigvis må strække sig over flere årtier og undertiden indebære historiske undersøgelser på grundlag af arkiver.

87 Ifølge Kommissionen viser begrundelsen for den anfægtede afgørelse ikke, at der forelå alvorlige vanskeligheder. Kommissionen har anført, at den har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af sagsøgernes redegørelser, navnlig den første sagsøgers redegørelse af 10. marts 2017 med henblik på at tilbagevise kvalificeringen af den finansielle støtte som eksisterende støtte. Kommissionen har i denne forbindelse bemærket, at den første sagsøgers redegørelser ikke overskred to sider og begrænsede sig til at beskrive lovændringerne i 1997 og 2014 uden at angive, hvorledes disse ændringer medførte en forhøjelse af støttebeløbet. Den første sagsøger har heller ikke fremlagt oplysninger om størrelsen af den støtte, der faktisk blev ydet siden 1956.

88 I denne forbindelse har Kommissionen, støttet af DWEK, gjort gældende, at artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004 ikke fastsætter, at en forhøjelse på mere end 20% af støttebeløbet i sig selv er tilstrækkelig til at fastslå, at en eksisterende støtteordning er ændret til ny støtte. Under alle

omstændigheder angiver de oplysninger, som de tyske myndigheder har fremsendt, når der tages hensyn til inflationen, ikke en forhøjelse af de finansielle støttebeløb, der overstiger det oprindelige budget med 20%.

89 Hvad angår kritikken af Kommissionens tjenestegrenes holdning har Kommissionen anført, at sagsøgernes påstande hviler på rene formodninger. Under alle omstændigheder udgør skriftvekslingen med en medlemsstats myndigheder en del af proceduren for undersøgelse af en klage. Hvad angår mødet med de tyske myndigheder gav det Kommissionen mulighed for at redegøre for sin vurdering af foranstaltningen og anmode delstaten Niedersachsen om for fremtiden at bringe den finansielle støtte i overensstemmelse med afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012.

90 Ifølge retspraksis er den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en støtte er forenelig med det indre marked. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende undersøgelsesfase i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med en godkendelse af en støtte, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at støtten er forenelig med det indre marked. Hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse imidlertid når til den modsatte opfattelse eller ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om støtten er forenelig med det indre marked, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og med henblik herpå indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 30; jf. ligeledes i denne retning dom af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 52-54).

91 I det foreliggende tilfælde har den legalitetskontrol, der foretages af Retten i forbindelse med behandlingen af det første anbringende, til formål at undersøge, om den indledende undersøgelsesprocedure gav anledning til alvorlige vanskeligheder i forbindelse med analysen af de anfægtede foranstaltninger og bedømmelsen af muligheden for at kvalificere dem som eksisterende støtte. Inden for rammerne af dette anbringende, hvori sagsøgerne har anfægtet den tilsidesættelse af deres processuelle rettigheder, der følger af artikel 108, stk. 2, TEUF, tilkommer det følgelig ikke Retten som sådan at efterprøve Kommissionens vurdering af muligheden for at kvalificere de anfægtede foranstaltninger som eksisterende støtte eller disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked, men alene at vurdere, om Kommissionen i denne vurdering stod over for alvorlige vanskeligheder.

92 Da kriteriet alvorlige vanskeligheder har en objektiv karakter, skal sådanne vanskeligheders eksistens undersøges med udgangspunkt ikke blot i omstændighederne ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt, men ligeledes i de vurderinger, som Kommissionen har lagt til grund (dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 31).

93 Det følger heraf, at lovligheden af en afgørelse om ikke at gøre indsigelse baseret på artikel 4, stk. 3, i forordning 2015/1589 afhænger af, om vurderingen af de oplysninger og beviser, Kommissionen rådede over, eller burde have rådet over (jf. i denne retning dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 71), under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning objektivt set burde have rejst tvivl med hensyn til denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked, eftersom en sådan tvivl skal føre til, at der indledes en formel undersøgelsesprocedure, hvori de interesserede parter som omhandlet i forordningens artikel 1, litra h), kan deltage (dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 72, og af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 32).

94 Det fremgår også af retspraksis, at den utilstrækkelige eller ufuldstændige karakter af Kommissionens undersøgelse under den indledende undersøgelsesprocedure udgør et indicium for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder (jf. dom af 10.2.2009, DHL mod Kommissionen, T-388/03, EU:T:2009:30, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.9.2018, HH Ferries m.fl. mod Kommissionen, T-68/15, EU:T:2018:563, præmis 62).

95 Det påhviler sagsøgerne at løfte bevisbyrden for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder, hvilken de kan løfte på grundlag af en række samstemmende indicier (dom af 19.9.2018, HH Ferries m.fl. mod Kommissionen, T-68/15, EU:T:2018:563, præmis 63; jf. ligeledes i denne retning dom af 17.3.2015, Pollmeier Massivholz mod Kommissionen, T-89/09, EU:T:2015:153, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

96 I det foreliggende tilfælde er sagsøgerne af den opfattelse, at Kommissionen i forbindelse med den indledende undersøgelsesprocedure stødte på alvorlige vanskeligheder ved analysen af de anfægtede foranstaltninger og ved vurderingen af muligheden for at kvalificere dem som eksisterende støtte. De har påberåbt sig tre indicier, nemlig varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure, begrundelsen for den anfægtede afgørelse og Kommissionens holdning. Disse tre aspekter skal undersøges ét for ét.

a) Varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure

97 Det bemærkes, at der forløb 29 måneder mellem indgivelsen af sagsøgernes klager den 16. juni og den 12. august 2015 og den anfægtede afgørelse af 23. november 2017.

98 Kommissionen har gjort gældende, at varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure på 29 måneder bl.a. er begrundet i anmodninger om oplysninger til de tyske myndigheder, meddelelsen af disse oplysninger, mødet med disse myndigheder og deres tilsagn. Kommissionen har ligeledes fremhævet den tid, der er nødvendig for at undersøge de lovændringer, som sagsøgerne har anfægtet, og tage hensyn til sagsøgernes bemærkninger vedrørende den foreløbige vurdering, som Kommissionen havde fremsendt til dem den 14. februar 2017.

99 Selv om en sådan varighed i denne henseende kan udgøre et indicium for, at der foreligger tvivl med hensyn til kvalificeringen af de anfægtede foranstaltninger som eksisterende støtte eller disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked, kan den imidlertid ikke i sig selv gøre det muligt at konkludere, at den indledende undersøgelsesprocedure gav anledning til alvorlige vanskeligheder, som forpligtede Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. dom af 24.1.2013, 3F mod Kommissionen, C-646/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:36, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.12.2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid og Federación Catalana de Estaciones de Servicio mod Kommissionen, T-95/03, EU:T:2006:385, præmis 135).

100 Det skal i øvrigt bemærkes, at det følger af retspraksis, at det skal vurderes ud fra hver enkelt sag, om varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure er rimelig, herunder navnlig den sammenhæng, hvori sagen indgår, de forskellige led i den administrative procedure, som Kommissionen skal følge, og sagens kompleksitet (jf. dom af 14.9.2016, Trajektna luka Split mod Kommissionen, T-57/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:470, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

101 Selv om punkt 47 i adfærdskodeksen for gennemførelse af procedurer for kontrol med statsstøtte (EUT 2009, C 136, s. 13) bestemmer, at »Kommissionen vil gøre sit yderste for at behandle en klage inden for en vejledende tidsramme på 12 måneder efter modtagelsen«, præciserer den imidlertid, at »[d]enne tidsramme er ikke nogen bindende frist, [og at] [a]fhængigt af omstændighederne i den konkrete sag kan det tage længere tid at behandle en klage, når det måske er nødvendigt at indhente supplerende oplysninger fra klageren, medlemsstaten eller interesserede parter«.

102 I det foreliggende tilfælde nødvendiggjorde undersøgelsen af klagerne trods disses særdeles kortfattede karakter en analyse af en stor mængde dokumenter, herunder – på grund af vedtagelsen af forskellige på hinanden følgende love mellem 1956 og 2015 – adskillige love, der var af en vis kompleksitet, samt identifikation af de beløb, paraplyorganisationerne havde fået tildelt i denne periode.

103 Kommissionen har således gentagne gange måttet indhente forklaringer og oplysninger fra de tyske myndigheder, som har måttet foretage de nødvendige undersøgelser med henblik på at tilvejebringe de krævede oplysninger. Kommissionen opfordrede gentagne gange sagsøgerne til at fremsætte bemærkninger.

104 Selv om varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure var forholdsvis lang og klart længere end den vejledende frist på 12 måneder, som Kommissionen har nævnt i sin kodeks for god praksis, fremgår det ikke af sagsakterne, at denne varighed skyldtes alvorlige vanskeligheder i forbindelse med analysen af de anfægtede foranstaltninger og vurderingen af muligheden for at kvalificere dem som eksisterende støtte.

105 Som det fremgår af retspraksis og af punkt 48 i adfærdskodeksen, er Kommissionen desuden berettiget til at prioritere de klager, den modtager, forskelligt (dom af 4.3.1999, Ufex m.fl. mod Kommissionen, C-119/97 P, EU:C:1999:116, præmis 88, og af 4.7.2007, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen, T-475/04, EU:T:2007:196, præmis 158).

106 Henset til samtlige disse betragtninger må det konkluderes, at varigheden af den indledende procedure ikke godtgør, at Kommissionen stod over for alvorlige vanskeligheder i forbindelse med dens vurdering af denne foranstaltning som eksisterende støtte.

b) Begrundelsen i den anfægtede afgørelse

107 Det fremgår ligeledes af retspraksis, at den utilstrækkelige eller ufuldstændige karakter af Kommissionens undersøgelse under den indledende undersøgelsesprocedure udgør et indicium for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder (jf. dom af 12.9.2017, Bayerische Motoren Werke mod Kommissionen, T-671/14, EU:T:2017:599, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). Med den begrundelse, der er anført i en afgørelse om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, redegør Kommissionen for sin undersøgelse af den finansielle støtte, og begrundelsen for en sådan afgørelse kan derfor udgøre en angivelse af, om den nævnte undersøgelse er fuldstændig eller tilstrækkelig.

108 I denne forbindelse er Kommissionen forpligtet til i den afgørelse, som den vedtager efter afslutningen af undersøgelsen af en klage, såsom den anfægtede afgørelse, på tilstrækkelig vis at give klageren meddelelse om grundene til, at de i klagen nævnte faktiske og retlige omstændigheder ikke har været tilstrækkelige til at godtgøre, at den omtvistede foranstaltning skulle rejse tvivl om dens forenelighed med det indre marked. Der skal således være en sammenhæng mellem de argumenter, der er indeholdt i klagen, og den forklaring, som Kommissionen giver i afgørelsen om ikke at gøre indsigelse, eller – som i det foreliggende tilfælde – om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure (jf. i denne retning dom af 1.7.2008 Chronopost og La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 96).

109 Kommissionen er dog ikke forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, som de interesserede har fremført for den, idet den kun behøver at redegøre for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende for afgørelsens systematik (jf. dom af 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken mod Kommissionen, T-36/06, EU:T:2010:61, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen er dog ikke forpligtet til at tage stilling til forhold, der er åbenbart

uvedkommende, uden betydning eller klart af underordnet relevans (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63 og 64, og af 28.3.2012, Ryanair mod Kommissionen, T-123/09, EU:T:2012:164, præmis 180).

110 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 32 og 33 henviste til ordlyden af den gældende EU-lovgivning og nærmere bestemt definitionen af begrebet eksisterende støtte. I denne afgørelses punkt 34-43 beskrev Kommissionen den lovgivningsmæssige udvikling fra 1956 til 2014 vedrørende de omhandlede foranstaltninger, idet den hver gang præciserede størrelsen af den finansielle støtte til paraplyorganisationerne og oprindelsen af denne finansielle støtte. Det fremgår af denne redegørelse, at denne finansielle støtte enten hidrørte fra koncessionsafgifter vedrørende lotteri og sportsvæddemål, afgifter på hasardspil eller fra både delstaten Niedersachsens budget og afgifter på hasardspil, hvis indtægterne fra disse afgifter oversteg et vist beløb.

111 I den anfægtede afgørelses punkt 47 konstaterede Kommissionen, at formålet med den offentlige finansielle støtte og støttemodtagerne ikke var blevet ændret siden 1956. I punkt 48 og 49 i afgørelsen tog Kommissionen stilling til den kritik af lovgivningen fra 1997 og 2014, som sagsøgerne havde nævnt i deres klager. Ifølge sagsøgerne indeholdt disse love væsentlige ændringer og udgjorde ny støtte, der begunstiger paraplyorganisationerne gennem tildeling af faste beløb, som sikrer disse organisationer en programsikkerhed.

112 Hvad for det første angår overgangen fra et beløb udtrykt i procenter til et fast beløb, som fandt sted i 1997, har Kommissionen anført, at denne ændring ikke skete i 1997, således som det fejlagtigt er anført i klagen, men i 2004 inden for rammerne af loven af 2004 om bilag til budgettet. Begrundelsen for § 11 i udkastet til denne lov fastslog, at der ikke var sket nogen indholdsmæssig ændring, idet ændringen ikke påvirkede paraplyorganisationernes grundlæggende ret til at modtage offentlig økonomisk støtte til de sociale ydelser, som de leverede. Kommissionen anførte endvidere, at ændringen kun vedrørte støttebeløbet, og at den indebar en nedsættelse af den økonomiske støtte til velgørende organisationer.

113 Hvad i øvrigt angår den angivelige ophævelse ved WohlFödG af forbindelsen mellem den økonomiske støtte til den velgørende sektor og afgifterne fra hasardspil fandt Kommissionen under henvisning til lovbestemmelserne siden 1956, at hverken karakteren af eller kilden til den økonomiske støtte var blevet ændret, eftersom de koncessionsafgifter, som arrangørerne af hasardspil betalte, altid var blevet indbetalt til delstaten Niedersachsens budget.

114 Selv om Kommissionen ikke udtrykkeligt tog stilling til formålet med en angivelig øget forudsigelighed takket være tildelingen af et fast beløb, som muliggjorde en bedre planlægning af velgørende sammenslutningers sociale aktiviteter, undersøgte den ikke desto mindre spørgsmålet, om tildelingen af faste beløb indebar en væsentlig ændring af støtteordningen, og besvarede dette benægtende.

115 Hvad angår de formål, der angiveligt forfølges med de lovforslag, som sagsøgerne har henvist til, skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at artikel 107 TEUF ikke sondrer ud fra grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men definerer disse i kraft af deres virkninger (dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 87 og 89, og af 15.11.2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, C-106/09 P og C-107/09 P, EU:C:2011:732, præmis 87). Kommissionens analyse af den omtvistede foranstaltning skulle således ikke nødvendigvis tage hensyn til de formål, som sagsøgerne har påberåbt sig, selv hvis det antages, at de var de reelle mål, som de tyske myndigheder forfulgte med ændringen af de omtvistede foranstaltninger.

116 Hvad angår Kommissionens angivelige undladelse af at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den stigende udvikling i den finansielle støtte mellem 1956 og 2015 overholdt tærsklen på 20% fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004, skal det bemærkes, at Kommissionen, som det bl.a. fremgår af 33. og 50. betragtning til den anfægtede afgørelse, konkluderede, at de ændringer, der siden 1956

blev foretaget i forbindelse med støtteforanstaltninger i den velgørende sektor, var af rent formel eller administrativ karakter, uafhængigt af den præcise udvikling af de omhandlede beløb. En specifik begrundelse med hensyn til en eventuel overholdelse af denne tærskel var derfor ikke nødvendig.

117 Under alle omstændigheder fremgår det af de økonomiske oplysninger, som de tyske myndigheder har meddelt Kommissionen under den administrative procedure, at forhøjelserne af den finansielle støtte samlet set ikke gav anledning til et støttebeløb, der oversteg det oprindelige støttebeløb med mere end 20%.

118 Endelig bemærkes, at Kommissionen på ingen måde var bundet af erklæringerne fra Niedersächsischer Landesrechnungshof (revisionsretten i delstaten Niedersachsen), og at den omstændighed, at den ikke tog stilling til disse erklæringer, følgelig ikke kan have betydning for spørgsmålet, om der foreligger alvorlige vanskeligheder.

119 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelses begrundelse ikke godtgør, at Kommissionen foretog en overfladisk, utilstrækkelig eller ufuldstændig undersøgelse af de omtvistede foranstaltninger, eller at den stod over for alvorlige vanskeligheder i forbindelse med vurderingen af denne foranstaltning som eksisterende støtte. Sagsøgerne har heller ikke godtgjort, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse har undladt at behandle et argument i deres klager, som ikke var sekundært, uden betydning eller uden relevans.

c) Kommissionens holdning

120 Hvad angår Kommissionens holdning og nærmere bestemt dens kontakt med de tyske myndigheder fremgår det af retspraksis, at den omstændighed alene, at der var indledt drøftelser mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat under den indledende undersøgelse, og at Kommissionen i denne forbindelse kunne have anmodet om yderligere oplysninger vedrørende de foranstaltninger, der var underlagt dens kontrol, ikke i sig selv kan anses for et indicium for, at denne institution stod over for alvorlige vanskeligheder ved vurderingen (dom af 10.7.2012, TF1 m.fl. mod Kommissionen, T-520/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:352, præmis 76).

121 Navnlig kan Kommissionen i henhold til formålet med artikel 108, stk. 3, TEUF og i overensstemmelse med sin pligt til at følge god forvaltningsskik indlede en dialog med den stat, der har foretaget anmeldelsen, eller med tredjemand for under den foreløbige undersøgelse at afklare eventuelle vanskeligheder. Denne mulighed forudsætter imidlertid, at Kommissionen kan tilpasse sin holdning i kraft af udfaldet af den indledte dialog, uden at denne tilpasning på forhånd skal fortolkes som et bevis på, at der foreligger alvorlige vanskeligheder (dom af 13.6.2013, Ryanair mod Kommissionen, C-287/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:395, præmis 71, og af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 35). Kommissionen kan derfor lovligt på grundlag af artikel 4, stk. 2, i forordning 2015/1589 vedtage en afgørelse, hvorved den konstaterer, at der ikke foreligger statsstøtte, idet den noterer sig medlemsstatens tilsagn (dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 36; jf. ligeledes i denne retning dom af 13.6.2013, Ryanair mod Kommissionen, C-287/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:395, præmis 72).

122 I det foreliggende tilfælde kan antallet af anmodninger om oplysninger og omfanget af korrespondancen samt afholdelsen af et møde, henset til nødvendigheden af at analysere den pågældende lovgivning og oversigter over den økonomiske støtte til velgørende sammenslutninger siden 1957, bekræfte, at der foreligger materielle vanskeligheder med korrekt at forstå, hvorledes den pågældende lovgivningsbestemmelse fungerer, men kan ikke umiddelbart fortolkes således, at det er godtgjort, at der foreligger alvorlige vanskeligheder med hensyn til kvalificeringen af de foranstaltninger, som sagsøgerne har anfægtet.

123 Hvad angår henstillingen til de tyske myndigheder om at tilpasse den finansielle støtte til afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012 skal det fastslås, at der er tale om en retsakt, som ikke kan bebrejdes Kommissionen og heller ikke udgør et indicium for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder, som gør det nødvendigt at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

124 Kommissionen havde nemlig på samme tidspunkt underrettet de tyske myndigheder om, at den finansielle støtte efter dens opfattelse kunne kvalificeres som eksisterende støtte, og at denne foranstaltning ikke overholdt betingelserne i afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012. Det fremgår ikke af sagsakterne, at den første vurdering af, om støtten var eksisterende, afhang af de tyske myndigheders tilpasning af den finansielle støtte til denne afgørelse.

125 Den omstændighed, at de tyske myndigheder af egen drift traf de nødvendige foranstaltninger for at bringe den eksisterende støtte i overensstemmelse med afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra 2012, gjorde det reelt muligt for Kommissionen at undgå at skulle foreslå vedtagelsen af passende foranstaltninger i henhold til artikel 22 i forordning 2015/1589.

126 Det følger heraf, at Kommissionens holdning, som sagsøgerne har anfægtet, ikke kan fortolkes som et indicium for, at der forelå alvorlige vanskeligheder, som gjorde det nødvendigt at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF fastsatte procedure.

127 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at en samlet vurdering af alle de undersøgte indicier ikke godtgør, at der foreligger sådanne alvorlige vanskeligheder.

128 Det første anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

B. Det andet anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten

129 Med det andet anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at den anfægtede afgørelses begrundelse er forholdsvis ubetydelig og utilstrækkelig, at den ser bort fra EU-retlige begreber, at den beskriver den relevante retlige situation på en mangelfuld måde, og at den ikke indeholder nogen henvisning til retspraksis. Sagsøgerne har i replikken præciseret, at Kommissionen har undladt at besvare klagepunktet om øget forudsigelighed af ressourcerne med henblik på at forbedre velgørende organisationers planlægning af sociale aktiviteter.

130 Det skal fastslås, at sagsøgernes argumenter, der formelt er blevet fremført inden for rammerne af det andet anbringende, i realiteten svarer til dem, der er fremført i forbindelse med det første anbringende, med henblik på at godtgøre, at den anfægtede afgørelses utilstrækkelige begrundelse er et indicium for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder, der gør det nødvendigt at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

131 Af de samme grunde som anført i præmis 107-119 ovenfor, må det således fastslås, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse var tilstrækkelig til at give sagsøgerne mulighed for at forstå grundene til, at Kommissionen, navnlig henset til de omstændigheder, der blev påberåbt i sagsøgernes klager, fandt, at den omtvistede foranstaltning ikke havde været genstand for en væsentlig ændring.

132 Det andet anbringende må derfor forkastes.

C. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107 ff. TEUF

1. Formaliteten

133 Det bemærkes, at antagelsen til realitetsbehandling af et søgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende, i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF er betinget af, at vedkommende indrømmes søgsmålskompetence, hvilket kan forekommer i to situationer. Dels kan en sådan sag anlægges på betingelse af, at retsakten berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge et søgsmål til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart (jf. dom af 4.12.2019, PGNiG Supply & Trading mod Kommissionen, C-117/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1042, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

134 Den anden situation vedrørende tredje sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF skal undersøges.

135 Kommissionen og intervenienterne har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke kan anses for at udgøre en regelfastsættende retsakt, der berører sagsøgerne umiddelbart som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF.

136 Dels har Kommissionen og intervenienterne gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er en regelfastsættende retsakt, idet den ikke er almengyldig, eftersom den finansielle støtte, der er indført ved WohlFödG, som der er spørgsmål om i den anfægtede afgørelse, ikke udgør en støtteordning som omhandlet i artikel 1, litra d), første sætningsled, i forordning 2015/1589. Følgelig kan de principper, der kan udledes af dom af 6. november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873), ikke overføres på den foreliggende sag.

137 For det første har Kommissionen og intervenienterne gjort gældende, at støttemodtagerne ikke er defineret generelt og abstrakt, men kan identificeres, eftersom den finansielle støtte ydes til de paraplyorganisationer, der er medlemmer af LAG, dvs. til 13 sammenslutninger inden for sektoren for uafhængige sociale foranstaltninger i Niedersachsen. For det andet har disse parter gjort gældende, at de bestemmelser, der fastsætter denne støtte, kræver supplerende gennemførelsesforanstaltninger, nemlig indgåelse af en tilskudsaftale eller, i mangel heraf, vedtagelse af en ministeriel bekendtgørelse, der bl.a. regulerer fordelingen af den nævnte støtte. For det tredje udgør det økonomiske tilskud, for så vidt som det kan kvalificeres som statsstøtte, en støtteordning som omhandlet i artikel 1, litra d), andet sætningsled, i forordning 2015/1589, som vedrører »en eller flere virksomheder« og ikke virksomheder, der defineres generelt og abstrakt.

138 Dels har Kommissionen og intervenienterne gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke berører sagsøgerne umiddelbart. Sagsøgerne har i denne forbindelse ikke godtgjort, hvordan den anfægtede afgørelse skulle kunne stille dem i en ugunstig konkurrencesituation og dermed påvirke deres retsstilling. Desuden havde den omtvistede foranstaltning udelukkende til formål at yde finansiel støtte til de paraplyorganisationer, der var samlet i LAG, og ikke den efterfølgende udbetaling af finansielle midler til de institutioner, der var medlemmer af disse organisationer, hvilken udbetaling i øvrigt skulle forestås af disse organisationer. Det er imidlertid kun denne udbetaling, der kan påvirke sagsøgernes retsstilling.

139 Sagsøgerne har bestridt denne argumentation.

140 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der ved Lissabontraktaten blev føjet et tredje sætningsled til artikel 263, stk. 4, TEUF, som har lempet betingelserne for at antage annullationssøgsmål, der er anlagt af fysiske og juridiske personer, til realitetsbehandling. Uden at underlægge antagelse til realitetsbehandling af annullationssøgsmål anlagt af fysiske og juridiske personer betingelsen om at

være individuelt berørt åbner dette sætningsled nemlig ligeledes op for dette retsmiddel i forhold til de »regelfastsættende retsakter«, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, og som berører en sagsøger umiddelbart (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 57, og af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873 præmis 22 og 28).

141 De betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF, er kumulative, således at den omstændighed, at en af dem ikke er til stede, bevirker, at annullationssøgsmålet til prøvelse af denne retsakt skal afvises.

a) Kvalificeringen af den anfægtede afgørelse som en regelfastsættende retsakt

142 Det skal bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at en retsakt anses for at være almengyldig, hvis den finder anvendelse på objektivt afgrænsede situationer og har retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

143 Domstolen har i øvrigt fastslået, at på området for statsstøtte er Kommissionens afgørelser, som tilsigter at godkende eller forbyde en national ordning, almengyldige. Denne almengyldighed følger af den omstændighed, at sådanne afgørelser finder anvendelse på objektivt afgrænsede situationer og har retsvirkninger for en gruppe personer, der er bestemt generelt og abstrakt (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

144 Artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589 definerer begrebet støtteordning således, at det i det første tilfælde, der er defineret i første led, omfatter »enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt«, og i det andet tilfælde, der er defineret i andet sætningsled, omfatter »enhver retsakt på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat«. Det fremgår hverken af denne definition eller af dom af 6. november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873), at en støtteordning, der kan henhøre under det andet tilfælde af begrebet »støtteordning« i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589, ikke kan være almengyldig.

145 I det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at § 1 i WohlFödG bestemmer, at »den uafhængige velgørende sektor understøttes med økonomiske tilskud fra delstaten [Niedersachsen]«, og denne lovbestemmelse vedrører således den uafhængige velgørende sektor som helhed og i hele denne delstat.

146 Overskriften til § 2 i WohlFödG bestemmer ligeledes, at delstaten yder økonomisk tilskud bl.a. til sammenslutninger inden for den uafhængige velgørende sektor, og angiver således, at støttemodtagerne er alle sammenslutninger inden for den uafhængige velgørende sektor i delstaten Niedersachsen, som defineres generelt og abstrakt. I øvrigt bestemmer § 2, stk. 1, nr. 1, i WohlFödG, at den i bestemmelsen omhandlede finansielle støtte ydes til paraplyorganisationer, der er medlemmer af LAG. Den nævnte tekst omhandler således en generelt og abstrakt afgrænset personkreds, nemlig paraplyorganisationer, der er aktive i den uafhængige velgørende sektor i delstaten Niedersachsen og medlemmer af LAG.

147 Som det fremgår af præamblen til og § 2 i LAG's vedtægter, består organisationen af de 13 sammenslutninger i sektoren for uafhængige sociale foranstaltninger i Niedersachsen, som har været medlemmer af LAG fra en dato før ikrafttrædelsen af lotteriloven af 1956. Desuden bestemmer § 3, stk. 2, i WohlFödG, at udbetalingen af den finansielle støtte er betinget af, at der indgås en tilskudsaftale mellem socialministeriet i delstaten Niedersachsen og de paraplyorganisationer, der er samlet i LAG, således at godkendelse af en yderligere paraplyorganisation som medlem af LAG vil kræve indgåelse af en ny tilskudsaftale.

148 Disse omstændigheder udelukker imidlertid for det første ikke, at andre paraplyorganisationer bliver medlemmer af LAG. I henhold til § 2, stk. 2, i LAG's vedtægter kan organisationen nemlig optage nye medlemmer, forudsat at en paraplyorganisation, der ønsker optagelse, opfylder betingelserne i vedtægternes § 2, stk. 2, som bl.a. kræver, at en sådan ansøgers aktiviteter henhører under uafhængige sociale foranstaltninger, der udføres af hensyn til almenvellet eller med et velgørende eller religiøst formål som omhandlet i skatteloven, og at den pågældende organisations optagelse godkendes af LAG's bestyrelse. Det fremgår i øvrigt ikke af WohlFödG's ordlyd eller af sagsakterne for Retten, at det, såfremt en paraplyorganisation optages som medlem af LAG, ikke vil være muligt for socialministeriet i delstaten Niedersachsen og de paraplyorganisationer, der er samlet i LAG, at indgå en ny tilskudsaftale.

149 For det andet mister en retsakt ikke sin karakter af forordning, fordi man på et bestemt tidspunkt med større eller mindre nøjagtighed kan fastslå antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den finder anvendelse på, når blot den efter sit sigte finder anvendelse på et objektivt sagsforhold af retlig eller faktisk art, som den selv definerer (dom af 11.7.1968, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, 6/68, EU:C:1968:43, s. 605). Domstolen har i samme retning allerede fastslået, at den omstændighed, at en given virksomhed faktisk var den eneste begunstigede i henhold til en støtteordning, der svarer til en punktafgiftsfritagelse, ikke udelukkede, at de begunstigede, der var omfattet af fritagelsen, blev afgrænset på en generel og abstrakt måde (jf. i denne retning kendelse af 7.12.2017, Irland mod Kommissionen, C-369/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:955, præmis 39).

150 For det andet bemærkes, at i henhold til § 2, stk. 2, i tilskudsaftalen fra 2016 (jf. præmis 24 ovenfor) kan paraplyorganisationer, der er direkte modtagere af finansiel støtte, overføre de midler, der er stillet til deres rådighed, til deres egne medlemmer, som udgør indirekte modtagere af denne finansielle støtte. Paraplyorganisationerne kan desuden optage nye velgørende organisationer, der er etableret i delstaten Niedersachsen, som lokale eller regionale medlemmer. De nævnte lokale eller regionale medlemmer udgør en generelt og abstrakt afgrænset personkreds.

151 For det tredje konkluderede Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at for så vidt som det omhandlede finansielle tilskud udgjorde en støtte, var det eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589. I denne forbindelse bemærkes, at selv hvis det antages, at modtagerne af den omhandlede foranstaltning udgjorde en begrænset kreds, videreførte denne afgørelse virkningerne af den generelle og abstrakte foranstaltning, som denne støtte udgør, i forhold til et uafgrænset antal konkurrenter til de direkte eller indirekte støttemodtagere, således at den nævnte afgørelse gælder for objektivt fastlagte situationer og skaber retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 31, 36 og 38).

152 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at den anfægtede afgørelse er almengyldig og derfor udgør en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF.

b) Spørgsmålet, om sagsøgerne er umiddelbart berørt

153 Det følger af Domstolens faste praksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt, nemlig for det første, at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

154 Hvad specifikt angår statsstøttereglerne skal det fremhæves, at disse har til formål at sikre konkurrencen. På dette område gør den omstændighed, at Kommissionens afgørelse fortsat lader de nationale foranstaltninger, om hvilke en sagsøger i en klage til denne institution har gjort gældende, at de ikke var forenelige med dette formål, og at de stillede den pågældende sagsøger i en ugunstig konkurrencestilling, virke i fuldt omfang, det muligt at konkludere, at denne afgørelse påvirker nævnte sagsøgers retsstilling, navnlig dennes ret i henhold til de i EUF-traktaten indeholdte bestemmelser om statsstøtte til ikke at blive udsat for en konkurrence, der fordrejes af de pågældende nationale foranstaltninger (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

155 Hvad angår det første af de to kriterier, der er nævnt i præmis 153 ovenfor, bemærkede Domstolen, at selv om det ikke tilkommer Unionens retsinstanser under behandlingen af sagens formalitet at tage endelig stilling til spørgsmål vedrørende den konkurrence, der måtte være mellem en sagsøger og de af de nationale foranstaltninger begunstigede, hvilke foranstaltninger vurderes i Kommissionens afgørelser på området for statsstøtte som den omtvistede afgørelse, kan den umiddelbare påvirkning af en sådan sagsøger således imidlertid ikke udledes af den blotte mulighed for et konkurrenceforhold (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

156 For så vidt som betingelsen om at være umiddelbart berørt kræver, at den anfægtede retsakt umiddelbart skal have indvirkning på sagsøgerens retsstilling, er Unionens retsinstanser forpligtet til at efterprøve, om den pågældende på relevant vis har fremført årsagerne til, at Kommissionens afgørelse kunne stille vedkommende i en ugunstig konkurrencesituation og dermed påvirke hans retsstilling (dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 47).

157 I det foreliggende tilfælde er den anden sagsøger en virksomhed, der leverer ambulant assistance og ambulant pleje i byområdet Hannover (Tyskland), hovedstaden i delstaten Niedersachsen, og som led i sine aktiviteter konkurrerer selskabet med i hvert fald visse af de paraplyorganisationer, der er samlet i LAG, og som befinder sig i nærheden af denne sagsøgers hjemsted, hvilket Kommissionen ikke har bestridt. Som udgangspunkt er disse organisationer gennem deres paraplyorganisationer berettigede til støtte af en del af de midler, som delstaten Niedersachsen udbetaler inden for rammerne af den omhandlede finansielle støtte. Eftersom som denne støtte gør det muligt at dække paraplyorganisationernes driftsomkostninger, er den ligeledes til fordel for disse organisationer, for så vidt som de er medlemmer af de nævnte paraplyorganisationer.

158 Eftersom det ikke tilkommer Unionens retsinstanser under behandlingen af sagens formalitet at tage endelig stilling til konkurrenceforholdene mellem en sagsøger og modtagerne af den pågældende finansielle støtte, må det fastslås, at den anden sagsøger på relevant vis har begrundet, at den

omtvistede afgørelse, som lod den omhandlede finansielle støtte fortsat have virkning, kunne stille sagsøgeren i en ugunstig konkurrencesituation, og at denne afgørelse derfor havde umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling, navnlig dennes ret til ikke at blive udsat for en konkurrence, der fordrejes af denne finansielle støtte (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 50).

159 Da der er tale om et fælles søgsmål, er det ikke nødvendigt at undersøge den første sagsøgers søgsmålskompetence (jf. i denne retning dom af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, præmis 31).

160 Hvad angår det andet af de kriterier, der er nævnt i præmis 153 ovenfor, er det tilstrækkeligt at bemærke, at eftersom Kommissionen i den anfægtede afgørelse konkluderede, at den anfægtede foranstaltning, for så vidt som den udgør en støtte, er eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589, lod denne afgørelse fortsat den pågældende foranstaltning have virkning og skabe rent automatiske retsvirkninger i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 54).

161 På baggrund af det ovenstående må det fastslås, at den anfægtede afgørelse berører sagsøgerne umiddelbart.

c) Spørgsmålet, om der foreligger gennemførelsesforanstaltninger

162 Det følger af Domstolens faste praksis, at udtrykket, »som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«, som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF skal fortolkes i lyset af formålet med denne bestemmelse, som ifølge dens tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person imidlertid at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsakten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

163 Når en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, er domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden derimod sikret, uanset om nævnte foranstaltninger hidrører fra Unionen eller medlemsstaterne. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte en regelfastsættende EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanser, er beskyttet mod, at en sådan retsakt finder anvendelse på dem, ved muligheden for at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som denne retsakt omfatter (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

164 Når gennemførelsen af nævnte retsakter tilkommer Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, kan fysiske eller juridiske personer på de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser indbringe et direkte søgsmål for Unionens retsinstanser til prøvelse af gennemførelsesakterne og i medfør af artikel 277 TEUF til støtte for dette søgsmål påberåbe sig, at den pågældende grundlæggende retsakt er ulovlig. Når gennemførelsen påhviler medlemsstaterne, kan disse personer påberåbe sig den pågældende grundlæggende retsakts ugyldighed for de nationale domstole og foranledige disse til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom i henhold til artikel 267 TEUF (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

165 Domstolen har endvidere fastslået, at der med henblik på at vurdere, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. Det er således irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne. Der skal som led i denne vurdering endvidere alene henvises til søgsmålets genstand (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

166 I det foreliggende tilfælde omfatter den anfægtede afgørelse, som Kommissionen i øvrigt har anerkendt, ikke gennemførelsesforanstaltninger i forhold til sagsøgerne.

167 For det første findes der nemlig ikke foranstaltninger til gennemførelse af den anfægtede afgørelse, der hidrører fra Kommissionen eller andre EU-institutioner.

168 For det andet er sagsøgerne ikke berørt af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, der eventuelt er relevante i den foreliggende sag, i det foreliggende tilfælde indgåelsen af en aftale om støtte eller vedtagelsen af en ministeriel bekendtgørelse om bl.a. fordelingen af den finansielle støtte mellem de paraplyorganisationer, der er medlemmer af LAG. Sagsøgernes situation adskiller sig nemlig fra situationen for de direkte eller indirekte modtagere af finansiel støtte, for så vidt som sagsøgerne ikke kan blive medlemmer af en sådan organisation eller af LAG, henset til den omstændighed, at de ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i denne forbindelse, navnlig betingelsen om, at deres aktiviteter skal være velgørende. Under disse omstændigheder ville det være kunstigt at forvente af sagsøgerne, at de for en national domstol skal anfægte en aftale om støtte, en ministeriel bekendtgørelse eller enhver anden national foranstaltning vedrørende fordelingen af den finansielle støtte, for at foranledige denne til at spørge Domstolen om gyldigheden af den anfægtede afgørelse vedrørende den omhandlede finansielle støtte (jf. analogt dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 65-67, og af 28.10.2020, Associazione GranoSalus mod Kommissionen, C-313/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:869, præmis 38-42).

169 På baggrund af det ovenstående må det konkluderes, at søgsmålet ligeledes skal antages til realitetsbehandling, for så vidt som det også er støttet på det tredje anbringende.

2. Realiteten

170 Det tredje anbringende består af to led. Med det første led har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte artikel 107 ff. TEUF, da den fastslog, at den finansielle støtte udgjorde eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589. Med anbringendets andet led har sagsøgerne gjort gældende, at den omtvistede foranstaltning opfylder alle betingelserne for statsstøtte som omhandlet i artikel 107 TEUF.

a) Det første led vedrørende fejlagtig kvalificeringen af den finansielle støtte som eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589

171 Med det tredje anbringendes første led har appellanterne gjort gældende, at den finansielle støtte ikke var eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589, og subsidiært, såfremt det antages, at denne omtvistede foranstaltning kunne have udgjort en eksisterende støtte, at den som følge af ikrafttrædelsen af WohlFödG var væsentligt ændret og var blevet til ny støtte som omhandlet i artikel 108, stk. 3, første punktum, TEUF eller artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589.

1) Fejlen med hensyn til kvalificeringen af den finansielle støtte som eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589

172 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at selv om det var bestemt i § 12 i lotteriloven af 1956, var det sandsynligvis først efter den 1. januar 1958, hvor EØF-traktaten trådte i kraft i Forbundsrepublikken Tyskland, at den finansielle støtte blev iværksat og rent faktisk for første gang udbetalt til paraplyorganisationerne.

173 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerne kun har fremlagt hypoteser uden beviser, og at de ikke fremførte denne argumentation før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Kommissionen har endvidere, støttet af de øvrige intervenienter, anført, at sagsøgerne ikke har bestridt, at overførslen af afgifterne til de støtteberettigede paraplyorganisationer fandt sted i 1957, før EØF-traktaten trådte i kraft. Under henvisning til arkivdokumenter har DWEK ligeledes gjort gældende, at de første faktiske udbetalinger af midler højst sandsynligt fandt sted, før EØF-traktaten trådte i kraft.

174 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at kriteriet for tidsfæstelsen af tildelingen af støtte er tidspunktet for den retligt bindende handling, hvorved den nationale kompetente myndighed forpligter sig til at yde støtten til støttemodtagerne (kendelse af 25.1.2018, BSCA mod Kommissionen, T-818/14, EU:T:2018:33, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

175 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den retsakt, hvorved der var fastsat udbetaling af finansiel støtte til de velgørende paraplyorganisationer, var lotteriloven af 1956, som blev vedtaget den 27. februar 1956 og trådte i kraft samme dag. Endvidere blev der som anført i præmis 10 ovenfor offentliggjort retningslinjer for anvendelsen af koncessionsafgifter med henblik på udførelse af sociale opgaver i *Niedersächsische Ministerialblatt* i 1956. Denne lov og disse retningslinjer blev således vedtaget før EØF-traktatens ikrafttræden.

176 Det fremgår i øvrigt af Rettens sagsakter, at der blev ydet beløb til sammenslutninger inden for den velgørende branche i 1956 og 1957. Sagsøgerne har således selv under henvisning til delstaten Niedersachsens budgetkonti for 1956 og 1957, 13. afsnit, oplyst, at udbetaling af et beløb på 6,8 mio. tyske mark fandt sted i 1956. Ud over de arkivdokumenter, som DWEK har fremlagt, må det endvidere fastslås, at de beløb, der er udbetalt i 1956 og 1957, er præciseret i bilag 16 til den tyske regerings meddelelse af 6. april 2016, der indeholder de støttebeløb, der er tildelt den uafhængige velgørende forsorg siden 1957. Ydermere skal faktisk udbetaling i det foreliggende tilfælde have fundet sted før EØF-traktatens ikrafttræden (jf. i denne retning dom af 22.4.2016, Irland og Aughinish Alumina mod Kommissionen, T-50/06 RENV II og T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, præmis 201).

177 Det følger heraf, at den pågældende finansielle støtte blev ydet før EØF-traktatens ikrafttræden, og at Kommissionen kunne antage, at denne foranstaltning, for så vidt som den udgjorde støtte, udgjorde en eksisterende støtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589.

178 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at der endnu ikke fandtes et marked for ambulant behandling og behandling af beboere i 1956, idet befolkningen selv tog sig af den ældre generation eller syge. De er af den opfattelse, at den finansielle støtte er blevet til en ny støtte som følge af en senere ændring af aktivitetsområdet inden for den uafhængige velgørende sektor. På dette punkt har sagsøgerne tilføjet, at denne ændring adskiller sig fra en »udvikling af det indre marked« som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning 2015/1589, således at denne støtte ikke kan udgøre eksisterende støtte som omhandlet i denne bestemmelse.

179 Kommissionen har med støtte fra de øvrige intervenienter gjort gældende, at sagsøgernes bemærkninger er irrelevante.

180 I denne forbindelse, og som det fremgår af den anfægtede afgørelse, er det finansielle tilskud, for så vidt som det udgør støtte, en eksisterende støtte efter EØF-traktaten trådte i kraft, og er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589. Følgelig er argumenterne om, at der i 1956 ikke fandtes et marked for private ambulante behandlinger og behandling af beboere samt om, at artikel 1, litra b), nr. v), i forordning 2015/1589 ikke finder anvendelse, uden relevans.

2) Den væsentlige ændring af den pågældende foranstaltning

181 Sagsøgerne har subsidiært gjort gældende, at hvis det antages, at den støtte, der blev finansieret med den afgift på hasardspil, der blev indført i 1956, kunne have udgjort en eksisterende støtte, blev denne på grund af ikrafttrædelsen af WohlFödG ændret væsentligt og er blevet til en ny støtte som omhandlet i artikel 108, stk. 3, første punktum, TEUF eller artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589, hvorefter bl.a. »ændringer i eksisterende støtte« udgør ny støtte. Sagsøgerne har fremført fem argumenter. For det første har de gjort gældende, at paraplyorganisationerne har en større indflydelse, eftersom WohlFödG's artikel 3, stk. 3, kun giver socialministeriet i delstaten Niedersachsen mulighed for at vedtage en ministeriel bekendtgørelse i stedet for tilskudsaftalen, når forhandlingerne om betingelserne for anvendelse af støtten med velgørende organisationer mislykkes, mens artikel 16, stk. 2, i loven af 2007 om hasardspil gav ministeriet mulighed for at vedtage en ensidig bekendtgørelse i stedet for at indgå en aftale med paraplyorganisationerne.

182 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at støtten til den velgørende sektor ikke længere afhænger af markedet for hasardspil, men af delstaten Niedersachsens budget, hvilket øger forudsigeligheden på planlægningsområdet.

183 For det tredje er de af den opfattelse, at »den retlige og faktiske ramme« vedrørende indtægterne fra hasardspil og omfanget af de velgørende foreningers aktiviteter er blevet væsentligt ændret, eftersom indtægterne fra hasardspil ikke længere anses for at være hensigtsmæssige, fordi de hidrører fra en aktivitet, der er socialt uønsket. Sagsøgerne har i deres svar på interventionsindlæggene i det væsentlige gjort gældende, at svækkelsen af forbindelsen mellem indtægterne fra hasardspil og støtten til sociale projekter går ud over begrundelse for den omtvistede bevillings lovlighed.

184 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at ændringernes væsentlige karakter følger af en samlet analyse af de lovændringer, der er foretaget siden 1956, og som for det første omfatter overgangen i 2004 fra finansiering af støtten med en procentdel af afgiften på hasardspil til betaling af et fast beløb, som blev finansieret med den nævnte afgift indtil 2014 og derefter direkte over delstatens budget, for det andet ændringen af betingelserne for anvendelse af den finansielle støtte, der oprindeligt blev fastsat ved hjælp af regeringens retningslinjer, som blev fastsat ensidigt af delstaten og derefter resultatet af forhandlinger mellem delstaten og paraplyorganisationerne, og for det tredje den betragtelige udvikling i størrelsen af støttebeløbene. Det følger heraf, at såvel lovændringerne som den vigtigste støtte, der har eksisteret siden 1956, senest fra 2015 skal kvalificeres som ny støtte.

185 For det femte har sagsøgerne gjort gældende, at § 2, stk. 3, i WohlFödG fører til en væsentlig ændring, eftersom den bestemmer, at paraplyorganisationerne fremover frit kan fordele en supplerende støtte blandt de aktivitetsområder, der er fastsat i tilskudsaftalen. Ifølge sagsøgerne ville dette have til følge, at gennemsnitligt 22% af midlerne i 2015 frit kunne anvendes, således at dette ville føre til en væsentlig ændring af den eksisterende støtte som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004.

186 Kommissionen har bl.a. gjort gældende, at størstedelen af disse klagepunkter ikke blev fremsat under den administrative procedure, hvorfor det ikke var muligt at tage stilling hertil i den anfægtede afgørelse. I øvrigt har Kommissionen og intervenienterne bestridt disse klagepunkter og er af den opfattelse, at de af sagsøgerne påberåbte ændringer ikke er væsentlige.

187 Det fremgår i denne forbindelse af artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589, at kvalificeringen som ny støtte finder anvendelse på enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, og på ændringer i eksisterende støtte.

188 Det bemærkes endvidere, at artikel 4 i forordning nr. 794/2004 med overskriften »Forenklet anmeldelsesprocedure for visse ændringer i eksisterende støtteordninger« bestemmer:

»1. I relation til artikel 1, litra c), i forordning (EF) nr. 659/1999 er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet. Imidlertid betragtes en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20% ikke som en ændring i eksisterende støtte.«

189 Som det fremgår af denne bestemmelse, anses ændringer af rent formel eller administrativ art, som ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningen, ikke for ændringer i eksisterende støtte. For at udgøre ny støtte skal ændringen af en eksisterende støtte være væsentlig (dom af 11.7.2014, Telefónica de España og Telefónica Móviles España mod Kommissionen, T-151/11, EU:T:2014:631, præmis 62).

190 Det er i øvrigt kun ændringen som sådan, der udgør ny støtte. Det er kun i det tilfælde, hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, at denne ordning bliver en ny støtteordning. En ændring påvirker derimod ikke indholdet af den oprindelige ordning, selv når det nye element klart kan adskilles fra den oprindelige ordning (dom af 30.4.2002, Government of Gibraltar mod Kommissionen, T-195/01 og T-207/01, EU:T:2002:111, præmis 109-111, af 20.3.2013, Rousse Industry mod Kommissionen, T-489/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:144, præmis 55, og af 11. juli 2014, Telefónica de España og Telefónica Móviles España mod Kommissionen, T-151/11, EU:T:2014:631, præmis 63).

191 I det foreliggende tilfælde skal det undersøges, om de på hinanden følgende lovgivningsmæssige udviklinger har givet anledning til en væsentlig ændring af den finansielle støtte, der blev indført ved lotteriloven af 1956. Det skal herved undersøges, om disse ændringer har skadet de grundlæggende elementer i denne finansieringsordning, såsom kredsen af støttemodtagere, formålet med den finansielle støtte og den opgave med offentlig tjeneste, der er betroet støttemodtagerne, samt kilden til denne støtte og dens størrelse (jf. i denne retning dom af 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, præmis 29, af 20.9.2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, præmis 41, og af 13.12.2018, Rittinger m.fl., C-492/17, EU:C:2018:1019, præmis 60-63).

192 Sagsøgerne har imidlertid ikke bestridt, at modtagerne af den nuværende finansielle støtte er de samme paraplyorganisationer, som modtog den støtte, der blev finansieret i medfør af lotteriloven af 1956. Det bemærkes endvidere, at formålet med den finansielle støtte, nemlig at hjælpe velgørende organisationer med henblik på at levere sociale tjenesteydelser, ikke er blevet ændret siden vedtagelsen af lotteriloven af 1956.

193 Hvad angår de argumenter, som sagsøgerne har fremført, og som er gengivet i præmis 181-185 ovenfor, bemærkes for det første, at § 3, stk. 3, i WohlFödG ikke har givet paraplyorganisationerne større indflydelse ved kun at give socialministeriet i delstaten Niedersachsen mulighed for at vedtage en ministeriel bekendtgørelse i stedet for at indgå en aftale om tilskud, når forhandlingerne om retningslinjerne for anvendelsen af støtten til paraplyorganisationerne ikke er lykkedes. Ordlyden og fortolkningen af denne bestemmelse skaber således ikke nogen forskel i forhold til artikel 16, stk. 2, i lov af 2007 om hasardspil, som ligeledes gav ministeriet mulighed for at vedtage en ensidig bekendtgørelse i stedet for indgåelsen af en aftale med paraplyorganisationerne. Som DWEK har anført, indeholdt 2007-lovens artikel 16, stk. 2, den samme bemyndigelse som WohlFödG.

194 Argumentet om forøgelsen af paraplyorganisationernes indflydelse er under alle omstændigheder ikke relevant, eftersom det ikke kan rejse tvivl om konstateringerne af, at formålet med tildelingen af finansiel støtte, aktiviteternes art og kredsen af støttemodtagere i det væsentlige ikke har udviklet sig siden vedtagelsen af lotteriloven af 1956.

195 Hvad for det andet angår argumentet om indtægternes oprindelse er det tilstrækkeligt at konstatere, at de beløb, der blev tildelt inden for rammerne af den finansielle støtte, altid hidrørte fra delstaten Niedersachsens budget, som var finansieret af indtægterne fra lotteri og hasardspil. Sagsøgerne har i øvrigt ikke bestridt den anfægtede afgørelses punkt 49, hvori Kommissionen har præciseret, at karakteren af og kilden til støtten ikke blev ændret ved ikrafttrædelsen af WohlFödG, eftersom arrangørerne af lotterier altid har skullet betale koncessionsafgifter og afgifter for hasardspil til delstaten.

196 Det skal under alle omstændigheder fastslås, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 48 med rette fandt, at overgangen fra et beløb udtrykt i procenter til et fast beløb, der blev foretaget ved en ændring i loven af 2004 om bilag til budgettet, ikke udgjorde en væsentlig ændring, eftersom den ikke påvirkede paraplyorganisationernes grundlæggende ret til offentlig økonomisk støtte til de sociale ydelser, som de leverer. Med hensyn til WohlFödG indvirkning på den finansielle støtte ville den ikke være anderledes, selv om det ligesom i 2004 ikke drejede sig om en væsentlig ændring, især da hverken loven af 2004 om bilag til budgettet eller WohlFödG førte til en forhøjelse af tilskuddet sammenlignet med de beløb, der blev givet forud for lovens vedtagelse.

197 For så vidt som sagsøgerne har gjort gældende, at forbindelsen mellem indtægterne fra hasardspil og støtte til sociale projekter er ophævet, skal det for det tredje bemærkes, at disse bestanddele af foranstaltningen ikke er blevet væsentligt ændret, eftersom indtægterne fra hasardspil i 1957 var en del af delstatens budget, og idet paraplyorganisationernes sociale projekter i det væsentlige er forblevet de samme som i 1957.

198 For det fjerde må det konstateres, at den samlede analyse, som sagsøgerne har fremlagt, ikke gør det muligt at konkludere, at der foreligger en ændring, der påvirker støtteordningens indhold. Det fremgår således af en undersøgelse af de relevante lovbestemmelser og deres udvikling mellem 1956 og 2016, at de lovgivningsmæssige ændringer var af rent formel eller administrativ karakter, idet de ikke indebar en væsentlig ændring af de elementer, der indgår i foranstaltningen, såsom bl.a. størrelsen af den støtte, der tildeltes støttemodtagerne. Dette er bl.a. tilfældet for WohlFödG, som ikke har ændret støttemodtagerne, formålet med støtten, støttens oprindelse eller støttebeløbet i væsentlig grad.

199 Hvad angår ændringerne af betingelserne for anvendelsen af denne støtte bemærkes dels, at i henhold til § 3, stk. 3, i WohlFödG fastsættes disse betingelser af socialministeren, hvis »forhandlingerne« mellem ministeriet og LAG mislykkes, og situationen har således ikke udviklet sig væsentligt siden det tidspunkt, hvor delstaten Niedersachsen ensidigt fastsatte de nævnte betingelser i retningslinjerne, således som det fremgår af præmis 10 ovenfor. Dels har § 3, stk. 2, i WohlFödG til formål at regulere disse forhandlinger. Det fremgår derfor ikke af udviklingen i metoden til fastsættelse af betingelserne for anvendelse af den nævnte støtte, at denne udvikling nødvendigvis har medført en ændring af indholdet af disse betingelser, eller at dette har givet anledning til en væsentlig ændring af den omhandlede foranstaltning.

200 Hvad angår støttebeløbet fremgår det som anført i præmis 117 ovenfor af de finansielle oplysninger, som de tyske myndigheder meddelte Kommissionen under den administrative procedure, at forhøjelserne af den finansielle støtte samlet set ikke gav anledning til et støtteniveau, der oversteg det oprindelige støttebeløb med mere end 20%. Tilpasningerne af støttebeløbene oversteg derfor ikke den tærskel, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004.

201 For det femte har sagsøgerne anfægtet § 2, stk. 3, i WohlFödG, hvorefter der i tilfælde af betydelige indtægter fra afgifter på hasardspil vil blive tildelt supplerende støtte dels til paraplyorganisationerne i LAG, dels til den regionale myndighed for misbrugsproblemer (jf. præmis 13 ovenfor). Det skal i denne forbindelse fastslås, at dette klagepunkt vedrørende den angivelige fleksibilitet ved anvendelsen af den supplerende støtte ikke blev fremført under den administrative procedure. Under alle omstændigheder har sagsøgerne ikke godtgjort, at denne supplerende støtte ændrer substansen i den finansielle støtte eller udgør et element, der kan adskilles fra hovedstøtten, der er fastsat i samme lovs § 2, stk. 1, nr. 1.

202 Det skal ligeledes bemærkes, at § 3 i WohlFödG beskriver opgaverne i den uafhængige velgørende sektor og de betingelser, der pålægges paraplyorganisationerne, der er samlet i LAG. § 3, stk. 1, første punktum, i WohlFödG præciserer, at »det økonomiske tilskud, der er omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 1, og § 2, stk. 3, nr. 1, skal anvendes til støtte for opgaverne i den uafhængige velgørende sektor«. Det følger heraf, at den supplerende finansielle støtte, som sagsøgerne har anfægtet, ikke indebærer en væsentlig ændring af foranstaltningen med den virkning, at denne ændres til en ny støtte med den begrundelse, at den supplerende støtte frit kan anvendes af paraplyorganisationerne. Såvel hovedstøtten som den supplerende støtte har nemlig udelukkende til formål at støtte velgørende opgaver, der er støtteberettigede. Desuden er udbetalingen af den supplerende støtte ikke systematisk, eftersom den afhænger af, om der foreligger overskydende indtægter fra hasardspil, der overstiger 147 300 000 EUR.

203 Det følger af det ovenstående, at den pågældende foranstaltning ikke har været genstand for en væsentlig ændring siden dens indførelse i 1956. Uden at det er nødvendigt at undersøge Kommissionens argument om, at spørgsmålet om en sådan væsentlig ændring ikke blev rejst under den administrative procedure, skal det tredje anbringendes første led forkastes som ugrundet.

b) Om det andet led vedrørende fejlen med hensyn til ikke at kvalificere den finansielle støtte som støtte i henhold til artikel 107 TEUF

204 Med det tredje anbringendes andet led har sagsøgerne gjort gældende, at den omtvistede foranstaltning opfylder alle betingelserne for at kunne kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107 TEUF.

205 Kommissionen har gjort gældende, at dette led skal forkastes.

206 Det skal i denne forbindelse fastslås, at sagsøgerne med det andet led tilsigter at godtgøre, at den omhandlede finansielle støtte udgør statsstøtte. Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke foretog nogen vurdering af, om denne foranstaltning kunne kvalificeres som statsstøtte, og at den hverken tog stilling til, om betingelserne i artikel 107 TEUF var opfyldt, eller om

den nævnte foranstaltning eventuelt var forenelig med det indre marked. Den af sagsøgerne fremførte argumentation er derfor irrelevant. Følgelig skal dette anbringendes andet led og som en konsekvens heraf det tredje anbringende i sin helhed forkastes.

207 Af det anførte følger, at Rådet og Kommissionen i det hele skal frifindes.

VI. Sagsomkostninger

208 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og at betale Kommissionens og intervenienternes omkostninger i overensstemmelse med disses påstande herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV og CarePool Hannover GmbH bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Kommissionen, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV og Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV samt de øvrige intervenienter, hvis navne fremgår af bilaget, afholdte omkostninger.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. april 2021.

Underskrifter

Indhold

I. Den retlige ramme for de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse 3

II. Tvistens baggrund 6

III. Den anfægtede afgørelse 7

IV. Retsforhandlingerne og parternes påstande 8

V. Retlige bemærkninger 9

A. Det første anbringende om tilsidesættelse af de processuelle rettigheder, der følger af artikel 108, stk. 2, TEUF 11

1. Formaliteten 11

2. Realiteten 13

a) Varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure 16

b) Begrundelsen i den anfægtede afgørelse 17

c) Kommissionens holdning 19

B. Det andet anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten 20

C. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107 ff. TEUF 21

1. Formaliteten 21

a) Kvalificeringen af den anfægtede afgørelse som en regelfastsættende retsakt 22

b) Spørgsmålet, om sagsøgerne er umiddelbart berørt 24

c) Spørgsmålet, om der foreligger gennemførelsesforanstaltninger 25

2. Realiteten 26

a) Det første led vedrørende fejlagtig kvalificeringen af den finansielle støtte som eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589 27

1) Fejlen med hensyn til kvalificeringen af den finansielle støtte som eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning 2015/1589 27

2) Den væsentlige ændring af den pågældende foranstaltning 28

b) Om det andet led vedrørende fejlen med hensyn til ikke at kvalificere den finansielle støtte som støtte i henhold til artikel 107 TEUF 31

VI. Sagsomkostninger 32