A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2021. április 14*

„Állami támogatások – Független szociális gondoskodás – Karitatív célú regionális csoportosulás szervezeteinek nyújtott támogatások – Panasz elutasítása – Az előzetes vizsgálati szakasz végén kifogást nem emelő határozat – Megsemmisítés iránti kereset – Érintett fél minőség – Az eljárási jogok védelme – A versenyhelyzet lényeges érintettsége – Elfogadhatóság – Komoly nehézségek hiánya – Létező támogatás lényeges módosításának hiánya”

A T-69/18. sz. ügyben,

a **Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe**, **Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV** (székhelye: Hannover [Németország]),

a **CarePool Hannover GmbH** (székhelye: Hannover)

(képviselik őket: T. Unger ügyvéd és S. Korte egyetemi oktató)

felpereseknek

az **Európai Bizottság** (képviselik: K. Herrmann és F. Tomat, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

a **Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV** (székhelye: Hannover, képviseli: A. Bartosch ügyvéd),

az **Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV** (székhelye: Hannover, képviseli: C. Jürschik ügyvéd)

és

az **Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV** (székhelye: Brunswick [Németország]) és a mellékletben [1] megnevezett többi beavatkozó fél (képviselik őket: U. Karpenstein, R. Sangi és C. Johann ügyvédek)

beavatkozó felek,

* Az eljárás nyelve: német.

[1] A többi beavatkozó fél felsorolását csak a feleknek kézbesített változat melléklete tartalmazza.

a Németország által szociális gondoskodási feladatok vonatkozásában karitatív szervezetek javára végrehajtott SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben és SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH állami támogatási programokról szóló, 2017. november 23-i C(2017) 7686 final bizottsági határozat (HL 2018. C 61., 1. o.) megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács),

tagjai: J. Svenningsen elnök, C. Mac Eochaidh és T. Pynnä (előadó) bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az elsőrendű felperes, a Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV egy olyan szervezet, amely a Länder Niedersachsenben (Alsó-Szászország tartomány, Németország), Freie Hansestadt Bremenben (Bréma tartomány, Németország), Schleswig-Holsteinben (Schleswig-Holstein tartomány, Németország) és Freie und Hansestadt Hamburgban (Hamburg tartomány, Németország) folytat tevékenységet. A kereset szerint 160 olyan vállalkozás érdekeit képviseli, amelyek ápolásra szoruló személyek számára bentlakásos gondozási vagy ambuláns és kórházi ellátást nyújtó, illetve fogyatékossággal élő személyek, továbbá gyermekek és fiatalok számára segítségnyújtással foglalkozó intézményeket vezetnek vagy működtetnek.

2 A másodrendű felperes, a CarePool Hannover GmbH egy hannoveri (Németország) székhelyű korlátolt felelősségű társaság, amely az elsőrendű felperes tagja. Otthoni gondozási és ambuláns ellátási szolgáltatásokat nyújt az ápolásra szoruló személyeknek.

3 A jelen keresetükkel a felperesek a Németország által szociális gondoskodási feladatok vonatkozásában karitatív szervezetek javára végrehajtott SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben és SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH állami támogatási programokról szóló, 2017. november 23-i C(2017) 7686 bizottsági határozat (HL 2018. C 61., 1. o., a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését kérik, amelyet 2017. december 11-én közöltek velük. A megtámadott határozat olyan különböző nemzeti intézkedésekre vonatkozik, amelyekkel Alsó-Szászország tartomány támogatást nyújtott az e tartomány területén tevékenykedő, független szociális gondoskodást nyújtó jogalanyoknak.

4 Ezek a nemzeti intézkedések különösen olyan pénzügyi támogatást foglalnak magukban, amelyet 1956 óta, az idők során megváltozott törvényi és rendeleti rendelkezések alapján nyújtanak független karitatív ernyőszervezeteknek (a továbbiakban: pénzügyi támogatás). E szervezetek tagszervezetek közvetítésével az ápolásra szoruló és sérülékeny személyek részére különböző szociális ellátásokat – ambuláns, kórházi vagy vegyes ellátást, hajléktalanok és menekültek részére támogatást, valamint lelki segélyt – nyújtanak. A felperesek, amelyek bizonyos hasonló szolgáltatásokat nyújtó, vagy ilyen szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat képviselő magánjogi jogalanyok, úgy vélik, hogy a pénzügyi támogatás sérelmet okoz számukra.

5 A megtámadott határozatban az Európai Bizottság az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás mellőzésével megállapította, hogy a pénzügyi támogatást, amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatást valósít meg, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet (HL 2015. L 248., 9. o.) 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak kell minősíteni. Ezzel elutasította a felperesek által benyújtott panaszokat.

I. A megtámadott határozatban említett nemzeti intézkedésekre vonatkozó jogi háttér

6 A szociális gondoskodást (Wohlfahrtspflege) az Abgabenordnung (az adózás rendjéről szóló német törvénykönyv) 66. §-ának (2) bekezdése a következőképpen határozza meg:

„A szociális gondoskodás a rászoruló vagy veszélyben lévő személyek közösségi érdekű és nem haszonszerzési célú, tervezett védelme. E gondoskodás kiterjedhet az egészségre, az erkölcshöz, az oktatáshoz és a gazdasági helyzethez kapcsolódó jólétre, és adott helyzetben a megelőzést vagy a problémák orvoslását célozhatja.”

7 Amint az különböző jogszabályokból kitűnik, a „független szociális gondoskodás” kifejezés olyan szervezetek önkéntes szociális gondoskodását jelenti, amelyek nem közjogi jogalanyok (lásd különösen a Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV [független szociális gondoskodás szövetségi szervezete] alapszabálya 1. §-ának (5) bekezdését; az 1926. december 4-i Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen [az állami kölcsönök visszafizetéséről szóló törvény harmadik végrehajtási rendelete] 4. §-át).

8 A karitatív szervezetek tevékenységeinek pénzügyi támogatását az 1956. február 27-i, ugyanezen naptól hatályos Gesetz über das Zahlenlotto (a lottójátékról szóló törvény, Nds. GVBl. 1956 IV, 9. o.; a továbbiakban: a lottójátékról szóló 1956. évi törvény) szabályozta.

9 A lottójátékról szóló 1956. évi törvény 11. §-ának (1) bekezdése és 12. §-ának (1) bekezdése értelmében a karitatív ernyőszervezetek a szociális feladatok ellátása érdekében megkapták az Alsó-Szászország tartomány fogadásszervező vállalkozásai által fizetett koncessziós díjak bizonyos százalékban kifejezett részét.

10 1956-ban a *Niedersächsisches Ministerialblattban* közzétett Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (a koncessziós díjak szociális feladatok ellátására való felhasználására vonatkozó iránymutatások, Nds. MBl. 1956., 855. o.) szabályozta a díjak felhasználását.

11 A pénzügyi támogatás meghatározását az egymást követő törvények több alkalommal módosították. A lottójátékról szóló 1956. évi törvényt 1968. június 7-én (Nds. GVBl. 1968., 91. o.) és 1970. február 18-án (Nds. GVBl. 1970., 27. o.) módosították. Ezt a törvényt 1997-ben a Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (a lottójátékról és fogadásokról szóló alsó-szászországi törvény, Nds. GVBl. 1997., 289. o.) váltotta fel, amelyet 2003-ban a 2004-ben hatályba lépett Haushaltsbegleitgesetz (a költségvetés különböző kiegészítő intézkedéseiről szóló törvény) (Nds. GVBl. 2003., 446. o.; a továbbiakban: a költségvetés különböző kiegészítő intézkedéseiről szóló 2004. évi törvény) módosított. A pénzügyi támogatás összegét 2005-ben csökkentették, a 2008-ban hatályba lépett 2007. évi Niedersächsisches Glückspielgesetzben (a szerencsejátékokról szóló alsó-szászországi törvény) (Nds. GVBl. 2007.,

756. o.; a továbbiakban: a szerencsejátékokról szóló 2007. évi törvény) megemelték, majd egy 2012-ben elfogadott és 2013-ban hatályba lépett törvényben (Nds. GVBl. 2012., 544. o.) újra módosították.

12 A szerencsejátékokról szóló 2007. évi törvényt a 2014. december 16-i Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (Alsó-Szászország tartománynak a független szociális gondoskodás támogatásáról szóló törvénye, Nds. GVBl. 2014., 429. o.; a továbbiakban: WohlFödG) váltotta fel, amely 2015. január 1-jén lépett hatályba. A koncessziós díjak szociális feladatok ellátására való felhasználására vonatkozó iránymutatásokat szintén módosították.

13 A WohlFödG 2. §-a „A független karitatív szervezeteknek és a Landesstelle für Suchtfragennek nyújtott pénzügyi támogatás” címet viseli. A WohlFödG 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontja úgy rendelkezik, hogy e pénzügyi támogatást a Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV-ben (független szociális gondoskodást nyújtó szervezetek regionális csoportosulása, a továbbiakban: LAG) tagsággal rendelkező ernyőszervezetek részére nyújtják. A WohlFödG 2. §-ának (2) bekezdése előírja, hogy Alsó-Szászország tartomány szociális minisztériuma megvizsgálja, hogy az ernyőszervezetek ellátják-e feladataikat, valamint azt, hogy szükséges-e a 2. § (1) bekezdésének 1. pontjában említett pénzügyi támogatás emelése. A WohlFödG 2. §-ának (3) bekezdése előírja, hogy amennyiben a tartományi szerencsejáték-adóból származó bevétel meghaladja az 146 300 000 euró összeget, az említett tartomány kiegészítő pénzügyi támogatásként biztosítja a többletbevételek 18,63%-át az LAG-ban tagsággal rendelkező ernyőszervezetek számára, 0,74%-át pedig a Landesstelle für Suchtfragen (a függőségi problémákért felelős regionális hivatal) számára.

14 Az LAG, amelyre a WohlFödG hivatkozik, egy olyan bejegyzett szervezet, amelynek jogi alapját az alapszabálya alkotja. Ez a szervezet már a lottójátékról szóló 1956. évi törvény hatálybalépése előtt is létezett.

15 Alapszabályának preambuluma a következőképpen határozza meg az LAG-t:

„Az [LAG] a független szociális gondoskodást nyújtó alsó-szászországi szervezetek tizenhárom szövetségét egyesíti.”

16 Az LAG tizenhárom ernyőszervezete a németországi hat, független szociális gondoskodást nyújtó szövetség vagy „család”, azaz az Arbeiterwohlfahrt (AWO), a Caritas, a Das Rote Kreuz (Vöröskereszt), a Diakonie, a Die Jüdische Wohlfahrt (Zsidó összefogás) és a Der Paritätische Wohlfahrtsverband alsó-szászországi területi alcsoportjaiból áll.

17 Az LAG tagjait ezen alapszabály 2. §-a a következőképpen határozza meg:

„1. az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV,

2. az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV,

3. az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV,

4. a Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV,

5. a Caritasverband für die Diözese Osnabrück eV,

6. a Landes Caritasverband für Oldenburg eV,

7. a Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV,

8. a Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen eV,

9. a Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV,

10. a Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV,

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

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

13. a Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen."

18 Az LAG alapszabálya 2. §-a (2) bekezdésének első mondata előírja, hogy más szociális gondoskodást nyújtó ernyőszervezetek belépése is engedélyezhető, amennyiben megfelelnek az alábbi feltételeknek:

„– Alsó-Szászországban régiók közötti tevékenységet végez;

– az általa közvetlenül nyújtott tényleges segítség főszabály szerint magában foglalja a független szociális gondoskodás körébe tartozó valamennyi tevékenységet, és nem csupán annak egy részét;

– ösztönzi az önkéntes, nem szakmai tevékenységként végzett munkát;

– egyesíti mindazokat a szervezeteket és jogalanyokat, amelyeket ugyanaz az elv vezérel;

– az ernyőszervezet és az azt alkotó szervezetek és jogalanyok között tagsági vagy szervezeti kapcsolat áll fenn;

– az ernyőszervezet összességében és az azt alkotó szervezetek és jogalanyok jelentősége révén állandó, teljes és minőségi munkát, valamint megbízható vezetést biztosít;

– a szervezet az adózás rendjéről szóló német törvénykönyv értelmében vett közhasznú, jótékonysági vagy vallási célt követ."

19 Amint az a fenti 18. pontban említett feltételek ötödik francia bekezdéséből kitűnik, az ernyőszervezetek független szociális gondoskodást nyújtó szervezetekhez és jogalanyokhoz kapcsolódnak. Az LAG alapszabálya nem ír elő különös formát az egyrészt ezen ernyőszervezetek, másrészt pedig az említett szervezetek és jogalanyok csoportosulásának részletszabályait illetően.

20 Az LAG alapszabálya 2. §-a (2) bekezdésének második albekezdése értelmében az LAG hivatala határoz az új tagok csatlakozásáról. Elutasítás esetén a határozat felülvizsgálata kérhető a taggyűléstől.

21 A WohlFödG 3. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A 2. § (1) bekezdésének 1. pontjában és (3) bekezdésének 1. pontjában említett pénzügyi támogatásokat szociális gondoskodási feladatok támogatására kell felhasználni […]. Szociális gondoskodási feladatokat szolgáló intézkedésnek kell tekinteni azokat, amelyek segítséget nyújtanak

azoknak a személyeknek, akik segítségre szorulnak, vagy akiknek támogatás hiányában ilyen segítségre lenne szükségük, valamint azokat az intézkedéseket, amelyek a segítségnyújtás szervezeti és személyi feltételeinek megvalósítására vagy javítására irányulnak […]”.

22 A WohlFödG 3. §-ának (2) bekezdése értelmében az LAG-nak nyújtott pénzügyi támogatás nyújtásának feltétele az Alsó-Szászország tartomány szociális minisztériuma és az LAG-ban tömörülő valamennyi ernyőszervezet közötti támogatási megállapodás (a továbbiakban: támogatási megállapodás) kötése, amelyet ezt követően a szociális minisztérium közzétesz a *Niedersächsisches Ministerialblattban* (Alsó-Szászország tartomány minisztériumi hivatalos lapja) és az interneten. E megállapodásnak legalább a következőket kell szabályoznia:

„1. a pénzügyi támogatásnak a különböző ernyőszervezetek, vagy ez utóbbiak csoportjai között történő felosztása,

2. azok a szociális feladatok, amelyek támogatására a pénzügyi támogatást fel kell használni,

3. a 2. § (1) bekezdésének 1. pontjában említett pénzügyi támogatás legalább 67%-át a támogatandó feladatokra kell fordítani, és minden egyes feladat vonatkozásában pontosan meg kell határozni a támogatásból e feladatra fordítandó legkisebb hányadrészt,

4. a pénzügyi támogatásból a közigazgatási feladatokra fordítható maximális hányadrész,

5. a pénzügyi támogatás, valamint az e támogatásból harmadik személyeknek nyújtott források rendeltetésszerű felhasználásának az ernyőszervezetek általi bizonyítása.”

23 A WohlFödG 3. §-ának (3) bekezdése értelmében ilyen megállapodás kötése hiányában az illetékes minisztérium e különböző kérdéseket miniszteri rendeletben szabályozhatja.

24 A WohlFödG-nek megfelelően nyújtott pénzügyi támogatás felhasználására vonatkozóan 2016. február 8-án megállapodás jött létre Alsó-Szászország tartomány szociális, egészségügyi és esélyegyenlőségi minisztériuma és az LAG-ban egyesült tizenhárom ernyőszervezet között (Nds. MBl. 8/2016. sz., 244. o.), amely a szerencsejátékokról szóló 2007. évi törvény alapján 2007-ben kötött korábbi megállapodás helyébe lépett.

25 E 2016. évi megállapodás preambuluma többek között azt írja elő, hogy „[a] Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy közösen hozzájárulnak Alsó-Szászország szociális infrastruktúrájának a független karitatív ágazat szervezetei függetlenségének tiszteletben tartásával történő fejlesztéséhez”, valamint hogy „[e] célkitűzést tükrözi az 1. melléklet szerinti támogatásra jogosult karitatív feladatok meghatározása”.

26 Ugyanezen 2016. évi megállapodás 2. §-a (2) bekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy „[a] karitatív szervezetek a rendelkezésükre bocsátott pénzeszközöket átruházhatják a tagjaikra”.

27 2018. március 12-én Alsó-Szászország tartomány szociális, egészségügyi és esélyegyenlőségi minisztériuma és az LAG-ban egyesült tizenhárom ernyőszervezet új támogatási megállapodást (Nds. MBl. 12/2018. sz., 206. o.) kötött egymással. E dokumentum harmadik preambulumbekezdése rámutat, hogy gondoskodni fognak az [EUMSZ 106. cikk] (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló, 2011. december 20-i 2012/21/EU bizottsági határozat (HL 2012. L 7., 3. o.; a

továbbiakban: 2012. évi ágészhatározat) és az [EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikknek] az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL 2012. L 114., 8. o.) tiszteletben tartásáról.

II. A jogvita előzményei

28 2015. június 16-án és augusztus 12-én a Bizottsághoz két külön panasz érkezett, amelyeket SA.42268 és SA.42877 számon vettek nyilvántartásba (a továbbiakban: panaszok), és amelyek arra irányultak, hogy az alsó-szászországi szociális gondoskodási feladatok pénzügyi támogatását jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásnak minősítsék.

29 E pénzügyi támogatás kedvezményezettjei a fenti 15–17. pontban említett ernyőszervezetek, amelyek regionális vagy helyi tagszervezeteiken keresztül olyan gazdasági jellegűnek minősíthető szolgáltatásokat nyújtanak, mint az ambuláns, kórházi vagy vegyes ellátások, illetve olyan nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat, mint amilyen a hajléktalanoknak nyújtott támogatás és szállás, lelki segély vagy a menekültek részére nyújtott támogatás.

30 A panaszokban a felperesek arra hivatkoztak, hogy többek között az ápolásra szoruló személyek részére nyújtott gondozási szolgáltatásokat illetően versenyben állnak a karitatív szervezetekkel. A felperesek szerint e karitatív szervezetek pénzügyi támogatásban részesülnek, ami lehetővé teszi számukra, hogy alkalmazottjaikat a magánvállalkozásoknál magasabb díjazásban részesítsék, vagy hogy szolgáltatásaikat e vállalkozások árainál alacsonyabb áron kínálják. Következésképpen a magánvállalkozások hátrányos helyzetbe kerülnek a személyi állomány felvételét illetően. Egyébiránt az ápolási biztosítási pénztárakkal és a jóléti szervezetekkel folytatott tárgyalások során a magánvállalkozások által javasolt díjakat elutasítják, mivel azokat a karitatív ágazat által kért díjakhoz képest túl magasnak tekintik. Ez arra kényszeríti a magánvállalkozásokat, hogy szolgáltatásaikat olyan árakon kínálják, amelyek nem nyújtanak megfelelő fedezetet a költségeikre.

31 Ráadásul a felperesek a panaszokban azt állították, hogy az 1997-ben elfogadott, a lottójátékról és fogadásokról szóló alsó-szászországi törvény lényegesen módosította a lottójátékról szóló 1956. évi törvényt, mivel az ernyőszervezetek ezentúl átalányösszegben, nem pedig a koncessziós díjak bizonyos százalékában részesültek, mint korábban. Hasonlóképpen a WohlFödG is lényegesen módosította a lottójátékról szóló 1956. évi törvényt, mivel ezután a karitatív szervezetek pénzügyi támogatása már csak részben származik a lottójátékokból származó bevételekből, és valójában nagyrészt a tartományi költségvetésből ered.

32 A WohlFödG által az ernyőszervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatás kérdésén kívül az SA.42877 számon nyilvántartásba vett panasz két másik intézkedésre is vonatkozott: egyrészt a jótékonysági szervezetek önkéntes munkatársai számára a jövedelemadó terén állítólagosan nyújtott közvetett adóelőnyökre, másrészt pedig az említett szervezetek intézményei vonatkozásában csökkentett audiovizuális díjak megállapítására.

33 2015. július 30-i és 2016. február 8-i levelében az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL 1999. L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.) 10. cikke (2) bekezdésének és a 2015/1589 rendelet 12. cikke (2) bekezdésének megfelelően a Bizottság információkéréseket intézett a német hatóságokhoz, amelyekre ez utóbbiak 2015. szeptember 9-i, valamint 2016. április 6-i és 7-i levelükben válaszoltak.

34 2016. július 5-én találkozóra került sor a Bizottság és a német hatóságok között, amelynek során a Bizottság szóban közölte a pénzügyi támogatásra vonatkozó előzetes értékelését, és azt, hogy e támogatást létező támogatásnak tervezi minősíteni. A Bizottságnak az e találkozóról készített, és általa a Törvényszékkel közölt belső jegyzőkönyve megállapítja, hogy az intézkedések nem felelnek meg a 2012. évi ágészhatározatban előírt feltételeknek, különösen az elszámolást, az átláthatóságot és a túlkompenzáció elkerülésének módját illetően.

35 2016. szeptember 30-án és november 16-án a német hatóságok további információkat szolgáltattak.

36 2017. február 14-i leveleiben a Bizottság megküldte a felpereseknek a panaszokban vitatott intézkedésekre vonatkozó előzetes értékelését. Jelezte, hogy úgy véli, hogy amennyiben a vitatott pénzügyi támogatás támogatásnak minősül, létező támogatásról van szó. Ami a másodrendű felperes által vitatott másik két intézkedést illeti, nincs szó az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásokról. A Bizottság egyébiránt tájékoztatta a felpereseket, hogy a német hatóságok biztosították, hogy a jövőben a 2012. évi ágészhatározat rendelkezéseit vagy – adott esetben, ha alkalmazásának feltételei teljesülnek – a 360/2012 rendelet rendelkezéseit fogják alkalmazni. Ezenkívül hangsúlyozta, hogy olyan előzetes következtetésről van szó, amelyet a felperesek esetleges kiegészítő magyarázatainak kézhezvételéig kell alkalmazni.

37 A felperesek ezt az előzetes értékelést a 2017. február 17-i és 20-i, valamint március 6-i levélben vitatták. A felperesek 2017. március 10-i levelükben kifejtették érveiket. 2017. augusztus 31-i, szeptember 5-i és 14-i levelükben a német hatóságok kiegészítő információkat közöltek a Bizottsággal.

III. A megtámadott határozat

38 A felperesekkel 2017. december 11-én közölt megtámadott határozatban a Bizottság, miután megvizsgálta az 1956 óta bekövetkezett jogszabályi módosításokat, úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó intézkedést azóta nem módosították lényegesen, és amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatást valósít meg, azt a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak kell minősíteni. Egyébiránt és mindenesetre a Bizottság a megtámadott határozatban tudomásul vette a német hatóságok arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy a jövőben biztosítják a szóban forgó pénzügyi támogatásnak a 2012. évi ágészhatározattal való összhangját. Így a Bizottság elutasította a panaszokat, amennyiben azok a szóban forgó pénzügyi támogatásra vonatkoztak.

39 A másodrendű felperes által vitatott másik két intézkedést illetően a Bizottság megállapította, hogy e felperes nem ismertette az e két intézkedésre vonatkozóan ezen intézmény által a 2017. február 14-i levelében ismertetett előzetes értékeléssel kapcsolatos álláspontját. Következésképpen a 2015/1589 rendelet 24. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján, amelynek értelmében többek között „[a]mennyiben az érdekelt fél az előírt határidőn belül nem nyújt be észrevételt, a panaszt visszavontnak kell tekinteni”, a Bizottság megállapította, hogy a második panaszt visszavontnak kell tekinteni, amennyiben e két másik intézkedésre vonatkozott.

IV. Az eljárás és a felek kérelmei

40 A Törvényszék Hivatalához 2018. február 5-én benyújtott keresetlevelükkel a felperesek előterjesztették a jelen keresetet.

41 2018. április 21-én a Bizottság ellenkérelmet terjesztett elő.

42 2018. június 26-án a felperesek választ nyújtottak be.

43 2018. augusztus 31-én a Bizottság viszonválaszt terjesztett elő.

44 A Törvényszék Hivatalához 2018. április 30-án, illetve május 4-én benyújtott beadványában a Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (a továbbiakban: DWEK) és az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (a továbbiakban: ABH) kérte, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett a jelen eljárásba beavatkozhasson.

45 A Törvényszék Hivatalához 2018. május 14-én benyújtott beadványával az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV, a Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, a Caritasverband für die Diözese Osnabrück, a Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, a Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, a Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, a Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV és a Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (a továbbiakban: harmadrendű beavatkozó felek) kérték, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett a jelen eljárásba beavatkozhassanak.

46 A hatodik tanács elnöke 2018. október 3-i végzésével helyt adott a beavatkozási kérelmeknek.

47 A Törvényszék Hivatalához 2018. december 3-án és 4-én benyújtott beadványukban a beavatkozó felek benyújtották beavatkozási beadványaikat, amelyekkel kapcsolatban a felperesek és a Bizottság 2019. január 23-án, illetve 25-én benyújtották észrevételeiket.

48 Mivel módosult a Törvényszék tanácsainak összetétele, a jelen ügyet a nyolcadik tanácsba beosztott új előadó bírónak osztották ki.

49 Az előadó bíró javaslata alapján a Törvényszék az eljárási szabályzata 106. cikkének (1) bekezdése alapján úgy határozott, hogy hivatalból megnyitja az eljárás szóbeli szakaszát, és az eljárási szabályzat 89. cikkében előírt pervezető intézkedések keretében 2020. január 27-én írásbeli kérdéseket intézett a felekhez. E kérdések a kereset elfogadhatóságára vonatkoztak, különös tekintettel a 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítéletre (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873). A felek a megadott határidőn belül válaszoltak e pervezető intézkedésre.

50 A Covid19-hez kapcsolódó egészségügyi válság miatt a Törvényszék az eredetileg 2020. március 17-re kitűzött tárgyalást 2020. május 5-re, majd végül egy későbbi időpontra halasztotta. Pervezető intézkedésként 2020. április 15-én felhívták a feleket, hogy terjesszék elő esetleges észrevételeiket a többi fél által a Törvényszék 2020. január 27-én feltett írásbeli kérdéseire adott válaszokkal kapcsolatban. A felek e felhívásnak az előírt határidőn belül eleget tettek.

51 A feleknek a Törvényszék kérdéseire adott válaszaira és az említett válaszokra tett észrevételeikre tekintettel a Törvényszék, mivel úgy ítélte meg, hogy az ügy körülményei kellően fel vannak tárva, az eljárási szabályzat 106. cikkének (3) bekezdésére tekintettel úgy ítélte meg, hogy már nincs szükség tárgyalás tartására a kereset elbírálásához, és ezért 2020. szeptember 21-én úgy határozott, hogy lezárja az eljárás szóbeli szakaszát.

52 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

53 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

54 A beavatkozó felek azt kérik, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

V. A jogkérdésről

55 Keresetük alátámasztása érdekében a felperesek három jogalapra hivatkoznak, amelyek közül az elsőt az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogaik megsértésére, a másodikat az EUMSZ 296. cikkben előírt indokolási kötelezettség megsértésére, a harmadikat pedig az EUMSZ 107. és az azt követő cikkek megsértésére alapítják.

56 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 108. cikk szerinti támogatás-ellenőrzési eljárás keretében különbséget kell tenni egyrészről a támogatások e cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálata, amelynek célja pusztán az, hogy a Bizottság előzetes véleményt formálhasson az adott támogatás részleges vagy teljes összeegyeztethetőségéről, másrészről az ugyanezen cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás között. Csak ez utóbbi vizsgálati eljárás keretében – amelynek célja, hogy a Bizottság számára lehetővé tegye az ügy valamennyi körülményéről való teljes körű tájékozódást – írja elő a Szerződés a Bizottság számára azt a kötelezettséget, hogy az érintetteket felhívja észrevételeik megtételére (1998. április 2-i Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ítélet, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 38. pont; 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 27. pont; 2018. április 11-i Abes kontra Bizottság végzés, T-813/16, nem tették közzé, EU:T:2018:189, 39. pont).

57 Ebből következik, hogy amennyiben a Bizottság az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján hozott határozatával az ugyanezen cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül megállapítja, hogy valamely támogatás összeegyeztethető a belső piaccal, az említett eljárási garanciák kedvezményezettjei e garanciák tiszteletben tartását csak akkor tudják érvényesíteni, ha lehetőségük van arra, hogy e határozatot az Európai Unió bírósága előtt megtámadják. Ezért az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése értelmében vett érintett személy által az ilyen határozat ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetet e bíróság elfogadhatónak nyilvánítja, ha azzal a felperes az e rendelkezés által biztosított eljárási jogait kívánja védelmezni (2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 28. pont; 2013. január 15-i Aiscat kontra Bizottság ítélet, T-182/10, EU:T:2013:9, 42. pont; 2018. április 11-i Abes kontra Bizottság végzés, T-813/16, nem tették közzé, EU:T:2018:189, 40. pont).

58 Ugyanez a helyzet akkor is, ha a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül azt állítja, hogy amennyiben a vitatott intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatást valósít meg, létező támogatásnak kell minősíteni, és ezáltal hallgatólagosan megtagadja az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítását. A Bizottságnak az érintett felek által szolgáltatott információkon alapuló ilyen állásfoglalása határozatnak minősül (1993. március 24-i CIRFS és társai kontra Bizottság ítélet, C-313/90, EU:C:1993:111, 26. pont; 2010. november 18-i NDSHT kontra Bizottság ítélet, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 53. pont).

59 Ezért elfogadhatónak kell tekinteni az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti érintett fél által benyújtott olyan keresetet, amely az e rendelkezésben előírt hivatalos vizsgálati eljárás megindítását megtagadó határozat megsemmisítésére irányul, amennyiben e kereset benyújtója ily módon azon eljárási jogok védelmének kíván érvényt szerezni, amelyek őt e rendelkezés alapján illetik meg (lásd ebben az értelemben: 2002. május 16-i ARAP és társai kontra Bizottság ítélet, C-321/99 P, EU:C:2002:292, 61. és 66. pont; 2010. november 18-i NDSHT kontra Bizottság ítélet, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 56. pont).

60 Ezzel szemben, amikor a felperes magának a támogatást értékelő határozatnak a megalapozottságát vonja kétségbe, akkor pusztán az a körülmény, hogy e fél az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése értelmében vett érintett félnek tekinthető, nem elegendő a kereset elfogadhatóságához. A felperesnek tehát bizonyítania kell, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének első és második fordulata alapján kereshetőségi joggal rendelkezik, és különösen azt, hogy az 1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17) értelmében vett sajátos helyzetben van, vagy hogy a támogatást értékelő határozat az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatának megfelelően olyan rendeleti jellegű jogi aktusnak minősül, amely nem von maga után végrehajtási intézkedéseket, és őt közvetlenül érinti (lásd ebben az értelemben: 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet, C-274/12 P, EU:C:2013:852, 19. pont).

61 A jelen ügyben a Bizottság a megtámadott határozatban elutasította a felperesek által a 2015/1589 rendelet 24. cikke (2) bekezdésének első albekezdése – amely szerint „[b]ármely érdekelt fél panaszt nyújthat be annak érdekében, hogy feltételezett jogellenes támogatásról vagy támogatással való feltételezett visszaélésről tájékoztassa a Bizottságot” – alapján benyújtott panaszokat.

62 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban a panaszok formális elutasításával megtagadta az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében előírt hivatalos vizsgálati eljárás megindítását.

63 Meg kell vizsgálni, hogy a felperesek által előterjesztett jogalapok annak bizonyításával, hogy azon információk és bizonyítékok értékelésének, amelyek az előzetes vizsgálat során a Bizottság rendelkezésére álltak, vagy rendelkezésére állhattak, kétségeket kellett volna ébresztenie a szóban forgó támogatás – amennyiben állami támogatást valósít meg – létező támogatásnak minősítését illetően, a Bizottságnak a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának mellőzéséről szóló határozatának vitatására irányulnak-e, vagy éppen ellenkezőleg, e jogalapok összessége vagy egy része közvetlenül a szóban forgó intézkedésnek az EUMSZ 107. cikkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés megalapozottságát vonja-e kétségbe, és célja vagy következménye a kereset tárgyának és következésképpen elfogadhatósága feltételeinek megváltoztatása (lásd ebben az értelemben: 2011. október 27-i Ausztria kontra Scheucher-Fleisch és társai ítélet, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 50. pont).

A. Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogok megsértésére alapított, első jogalapról

64 Az első jogalap keretében a felperesek az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogaik megsértésére hivatkoznak, amennyiben a Bizottság a panaszok vizsgálatát követően tévesen tagadta meg a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását a szociális gondoskodási feladatokat illetően.

1. Az elfogadhatóságról

65 A Bizottság nem vonja kétségbe a felperesek azzal kapcsolatos, őket a 2015/1589 rendelet 1. cikkének h) pontja értelmében vett érdekelt félként megillető kereshetőségi jogát, hogy első jogalapjukkal az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogaik megsértésére hivatkozzanak azzal az indokkal, hogy a Bizottság nem indította meg a hivatalos vizsgálati eljárást a szociális gondoskodási feladatokat illetően.

66 Ezzel szemben az ABH és a harmadrendű beavatkozó felek azt állítják, hogy a felperesek lényegében már éltek minden, a hivatalos vizsgálati eljárás keretében őket megillető eljárási joggal. E beavatkozó felek többek között megjegyzik, hogy a felperesek tudomást szerezhettek a szóban forgó intézkedés előzetes értékeléséről, és előadhatták észrevételeiket, amelyeket részletes vizsgálatnak vetettek alá. Egyébiránt a felperesek számára kézbesítették a megtámadott határozat másolatát.

67 A felperesek vitatják ezt az érvet. Azzal érvelnek, hogy a Bizottság a 2015/1589 rendelet 7. és az azt követő cikkei alapján hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindításakor egy másik tagállamtól, vállalkozástól vagy vállalkozások társulásától a szükséges információk benyújtását kérje a kapott információk minőségének javítása érdekében, miközben növeli az átláthatóságot és a jogbiztonságot. Egyébiránt e rendeletnek a hivatalos vizsgálati eljárásra vonatkozó rendelkezései lehetővé teszik a panaszosok észrevételeinek benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbítását, és kiterjedtebb indokolási kötelezettségeket határoznak meg.

68 A 2015/1589 rendelet 1. cikkének h) pontja szerint érdekelt fél az „olyan tagállam vagy személy, vállalkozás vagy vállalkozások társulása, amelyek, illetve akinek érdekeit a támogatás nyújtása érintheti, különösen a támogatás kedvezményezettje, a versenytárs vállalkozások és a szakmai szövetségek”.

69 Amint az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, amennyiben a felperes a kereset különös tárgyához kapcsolódó sajátos, a 2015/1589 rendelet 1. cikkének h) pontja értelmében vett érdekelt fél minőséggel bír, e minőség elegendő ahhoz, hogy a felperest az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében egyénítse, amennyiben az említett kereset a felperesnek az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése által biztosított eljárási jogait kívánja védelmezni (lásd ebben az értelemben: 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítélet, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 48. pont; 2011. október 27-i Ausztria kontra Scheucher-Fleisch és társai ítélet, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 44. pont; 2019. május 6-i Scor kontra Bizottság ítélet, T-135/17, nem tették közzé, EU:T:2019:287, 41. pont).

70 Érdekelt fél többek között minden olyan személy, vállalkozás vagy vállalkozások társulása, amelyek, illetve akinek érdekeit a támogatás nyújtása érintheti, különösen a támogatás kedvezményezettjével versenyben álló vállalkozások és a szakmai szövetségek. Más szóval a

címzettek meghatározatlan összességéről van szó (1984. november 14-i Intermills kontra Bizottság ítélet, 323/82, EU:C:1984:345, 16. pont; 2019. május 6-i Scor kontra Bizottság ítélet, T-135/17, nem tették közzé, EU:T:2019:287, 42. pont). E rendelkezés azonban nem zárja ki, hogy egy olyan vállalkozás, amely a támogatás kedvezményezettjének nem közvetlen versenytársa, „érdekelt félnek” minősüljön, amennyiben arra hivatkozik, hogy az érdekeit érintheti a támogatás nyújtása. Így e vállalkozásnak a jogilag megkövetelt módon bizonyítania kell, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a támogatásnak konkrét hatása lesz a saját helyzetére (lásd: 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítélet, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 63–65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 A jelen ügyben a felperesek voltak a megtámadott határozat elfogadásához vezető panaszok előterjesztői. Aktívan részt vettek az előzetes vizsgálati eljárásban. Egyébiránt többször is arra hivatkoztak, hogy az elsőrendű felperes az állítólagos támogatások kedvezményezettjeivel versenyben álló vállalkozások érdekeit védő szakmai egyesülés, a másodrendű felperes pedig e kedvezményezettekkel versenyben álló vállalkozás, és hogy érdekeiket érintheti e támogatások nyújtása. Ennélfogva – a Bizottság által sem vitatottan – meg kell állapítani, hogy a felperesek eljárási jogaik védelme érdekében bizonyították, hogy az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése és a 2015/1589 rendelet 1. cikkének h) pontja értelmében vett érdekelt félnek minősülnek.

72 Amint az a fenti 66. pontból kitűnik, az ABH és a harmadrendű beavatkozó felek azt állítják, hogy a felperesek már éltek az őket az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján megillető valamennyi eljárási joggal.

73 E tekintetben meg kell állapítani, hogy noha az uniós bíróság több alkalommal is megállapította, hogy a Bizottság nem köteles meghallgatni a panaszosokat a támogatásoknak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése által bevezetett előzetes vizsgálata során, csak az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében említett hivatalos vizsgálati eljárás során kell felhívnia az érintett feleket észrevételeik megtételére (1993. június 15-i Matra kontra Bizottság ítélet, C-225/91, EU:C:1993:239, 52. pont; 1998. április 2-i Bizottság kontra Sytraval és Brink’s France ítélet, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 59. pont), ebből azonban nem lehet arra következtetni, hogy egy panaszt előterjesztő félnek, akinek panaszát a meghallgatását követően a Bizottság elutasította, a továbbiakban nem fűződik érdeke az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítása elmulasztásának kifogásolásához.

74 A 2015/1589 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése szerint ugyanis, amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy kétség merült fel a bejelentett intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, dönt az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról.

75 Amint azt a 2015/1589 rendelet 7. cikke előírja, a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően felszólíthatja az érintett tagállamtól eltérő tagállamokat, vállalkozásokat vagy vállalkozások társulásait arra, hogy információkat nyújtsanak be.

76 Egyébiránt, amint az a fenti 70. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik, amikor az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a Bizottság felszólítja az érintett feleket észrevételeik megtételére, e rendelkezés nem kizárólag a panaszt előterjesztő érintettekre vonatkozik, hanem azon személyek, vállalkozások vagy társulások, többek között a versenytárs vállalkozások és szakmai szervezetek meghatározatlan körére is, akik, illetve amelyek érdekeit a támogatás nyújtása érintheti.

77 E körülményekből következik, hogy az ABH és a harmadrendű beavatkozó felek állításával ellentétben az „eljárási jogok” fogalma, amelyekkel az érintett felek az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás keretében rendelkeznek, nem tévesztendő össze a panaszt előterjesztő fél azon jogával, hogy hivatalos vizsgálati eljárás megindítását kezdeményezze, amelynek keretében mint „érdekelt fél” ugyanazon a jogcímen nyújthat be észrevételeket, mint bármely más, a 2015/1589 rendelet 1. cikkének h) pontjában előírt fogalommeghatározásnak megfelelő gazdasági szereplő.

78 Ebből következik, hogy a megsemmisítés iránti kereset első jogalapja elfogadható, amennyiben a megtámadott határozat megsemmisítésére irányul azzal az indokkal, hogy a Bizottság megsértette a felperesek eljárási jogait azzal, hogy panaszukra válaszul megtagadta az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását.

2. Az ügy érdeméről

79 Első jogalapjukban a felperesek azt állítják, hogy több tényező is arra utal, hogy az előzetes vizsgálati eljárás olyan komoly nehézségekhez vezetett, amelyek alapján a Bizottságnak meg kellett volna indítania az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást. Az ilyen nehézségek fennállására három valószínűsítő körülmény utal: először is a felperesek által kivételesen hosszúnak minősített előzetes vizsgálati eljárás időtartamára, másodszor a Bizottság által szolgáltatott indokolás minőségi hiányosságaira, amelyek elégtelen vagy hiányos vizsgálatról tanúskodnak, harmadszor pedig a Bizottságnak az említett eljárás során tanúsított magatartására hivatkoznak.

80 A felperesek előadják, hogy az előzetes vizsgálati eljárás teljes, 29 hónapos időtartama nem egyeztethető össze az indokolás és a csupán tíz oldalból álló megtámadott határozat szűkszavúságával. Úgy vélik, hogy a Bizottság megsértette azon kötelezettségét, hogy az ügy alapos vizsgálatát észszerű határidőn belül végezze el, annál is inkább, mivel a jelen ügyben nem tűnik úgy, hogy más ügynek elsőbbséget biztosított volna, vagy annak javára a pénzügyi támogatás vizsgálatát késleltette volna.

81 Előadják továbbá, hogy a megtámadott határozat egyetlen oldalból álló indokolása nagyon szűkszavú, és hogy „jogi pontatlanságokat” és „tárgyi jellegű hiányosságokat” tartalmaz, amelyek nem állnak összhangban az eljárás túlzottan hosszú időtartamával, és amelyek bizonyítják, hogy a Bizottság felületes vizsgálatot végzett. Azt kifogásolják, hogy a Bizottság – annak ellenére, hogy az elsőrendű felperes szakaszokat idézett a szóban forgó különböző törvények indokolásából – elmulasztotta megvizsgálni az ernyőszervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatás előreláthatóságának növelésére irányuló célt, amelyet Alsó-Szászország tartomány hatóságai tűztek ki a karitatív ágazat támogatása és a lottójátékok forrásai közötti kapcsolat 1997 (vagy 2004) és 2015 között tapasztalt fokozatos megszüntetése miatt. Egyébként a Bizottság nem határozott arról a kérdésről, hogy a támogatás összegének 1956 és 2015 közötti növekedése megfelelt-e a 2015. november 27-i (EU) 2015/2282 bizottsági rendelettel (HL 2015. L 325., 1. o.) módosított, a 2015/1589 rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 140., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 4. kötet, 3. o.; helyesbítés: HL 2011. L 114., 7. o.) 4. cikkének (1) bekezdésében előírt 20%-os értékhatárnak; e rendelkezés szerint a létező támogatási program eredeti költségvetésének legfeljebb 20%-os emelése nem tekinthető a létező támogatási program módosításának. Ezenkívül nem foglalt állást a támogatás állandó és a szerencsejátékokat terhelő adó alakulásához kapcsolódó változó részre való felosztásának következményeiről sem. Végül a felperesek hangsúlyozzák, hogy a Bizottság nem foglalt állást a Niedersächsischer Landesrechnungshof (alsó-szászországi tartományi számvevőszék,

Németország) azon nyilatkozatairól, amelyek a Bizottság birtokában voltak, és amelyekből a felperesek szerint egyértelműen kitűnik, hogy a pénzügyi támogatás új támogatásnak minősül. Azt is kifogásolják, hogy a Bizottság nem fejtette ki, illetve nem határozta meg, hogy mi minősül valamely támogatás lényeges módosításának.

82 A felperesek szerint a Bizottság magatartása is arra utal, hogy komoly nehézségekkel szembesült a vitatott támogatásoknak az EUMSZ 107. és az azt követő cikkek alapján történő minősítése során. E nehézségek kitűnnek abból, hogy az eljárás során több levélváltásra és egy találkozóra is szükség volt a megtámadott határozat elfogadásához. Ehhez hozzáadódik az a körülmény, hogy – amint az a Bizottsággal való 2016. július 5-i találkozót követően a német hatóságok által 2016. július 8-án készített jegyzőkönyvből következik – a Bizottságot inkább az a törekvés vezérelte, hogy szilárd jogi megoldást találjon a jövőre nézve – vagyis a pénzügyi támogatást a 2012. évi ágészhatározathoz igazítsa –, mintsem az, hogy ezen intézkedést létező vagy új támogatásnak minősítse.

83 A Bizottság arra hivatkozik, hogy nem ütközött komoly nehézségekbe, és úgy véli, hogy a felperesek érveivel ellentétben az előzetes vizsgálati eljárás időtartama az ügy körülményeire tekintettel nem volt észszerűtlen. A Bizottság hosszasan foglalkozott a felperesek által hivatkozott, relevánsnak tekintett jogszabályi módosításokkal, megfelelően megindokolva a megtámadott határozatot, anélkül hogy a felperesek által a szervezeti egységei magatartásának kifogásolása keretében hivatkozott körülmények bizonyíthatnák az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének megsértését.

84 A Bizottság hangsúlyozza, hogy a felperesek 2015. június 24-én és augusztus 12-én két külön panaszt nyújtottak be a szervezeti egységeihez, és hogy a másodrendű felperes panasza két további nemzeti intézkedésre vonatkozott, így a Versenypolitikai Főigazgatóságnak az előzetes értékelése előtt három intézkedést kellett megvizsgálnia. 2015. július 30-án és 2016. február 8-án két tájékoztatáskérést intéztek a német hatóságokhoz, amelyekre azok a 2015. szeptember 9-i, illetve 2016. április 6-i és 7-i hosszú levelekben válaszoltak. Ezen információk megvizsgálását követően a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a pénzügyi támogatás létező támogatásnak minősül. A 2016. július 5-én tartott találkozón a Bizottság közölte értékelését a német hatóságokkal, és e hatóságokkal együtt ellenőrizte, hogy készek-e arra, hogy a jövőben az állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó szabályoknak megfelelően alakítsák ki a pénzügyi támogatást. 2016. november 16-i levelükben a német hatóságok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a jövőre nézve e pénzügyi támogatást összhangba hozzák a 2012. évi ágészhatározattal. A másodrendű felperes által kifogásolt másik két intézkedést is érintették e találkozó során, és a 2016. szeptember 30-i levélben további információkat közöltek a Bizottsággal. Végül a Bizottság hangsúlyozza, hogy a panaszok által érintett valamennyi intézkedés vizsgálatát követően, 2017. február 14-én megküldte a panaszokban kifogásolt valamennyi intézkedésre kiterjedő előzetes értékelését.

85 A Bizottság szerint továbbá az említett előzetes értékelés felperesek részére történő megküldése és a megtámadott határozat elfogadása közötti időtartam nem észszerűtlen, annál is inkább, mivel e határozat figyelembe veszi a felperesek által a 2017. február 17-i és 20-i, valamint 2017. március 6-i és 10-i leveleikben előterjesztett észrevételeket, valamint a német hatóságok által 2017. augusztus 31-én, szeptember 5-én és 14-én megküldött kiegészítő információkat is.

86 A harmadrendű beavatkozó felek megjegyzik, hogy az EGK-Szerződést megelőzően hatályba lépett támogatások vizsgálata során időben több évtizedre kell visszanyúlni, és olykor archívumok alapján kell történeti vizsgálatokat végezni.

87 A Bizottság szerint a megtámadott határozat indokolása nem tanúskodik komoly nehézségek fennállásáról. Azt állítja, hogy kellőképpen megvizsgálta a felperesek magyarázatait, többek között azokat, amelyeket az elsőrendű felperes 2017. március 10-én nyújtott be abból a célból, hogy cáfolja a pénzügyi támogatás létező támogatásnak minősítését. E tekintetben megjegyzi, hogy az elsőrendű felperes magyarázatai legfeljebb két oldalból álltak, és az 1997. és 2014. évi jogszabályi módosítások leírására szorítkoztak, annak megjelölése nélkül, hogy e módosítások mennyiben vezettek a pénzügyi támogatás összegének emelkedéséhez. Az elsőrendű felperes nem szolgáltatott információkat az 1956 óta ténylegesen nyújtott pénzügyi támogatás összegéről sem.

88 E tekintetben a DWEK által támogatott Bizottság arra hivatkozik, hogy a 794/2004 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése nem írja elő, hogy a támogatás összegének több mint 20%-os emelése önmagában elegendő annak megállapításához, hogy a létező támogatási program új támogatássá alakult át. Mindenesetre a német hatóságok által közölt adatok, az inflációt figyelembe véve, nem utalnak a pénzügyi támogatási összegek olyan emelésére, amely meghaladná az eredeti költségvetés 20%-át.

89 A Bizottság szervezeti egységeinek magatartásával kapcsolatos kritikát illetően a Bizottság azt állítja, hogy a felperesek állításai pusztán feltételezéseken alapulnak. Mindenesetre a tagállami hatóságokkal folytatott levélváltás a panasz vizsgálatára irányuló eljárás részét képezi. Ami a német hatóságokkal való találkozót illeti, az tette lehetővé a Bizottság számára, hogy ismertesse az intézkedésre vonatkozó értékelését, és kérje Alsó-Szászország tartománytól, hogy a pénzügyi támogatást a jövőre nézve hozza összhangba a 2012. évi ágészhatározattal.

90 Az ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás nélkülözhetetlen, ha a Bizottságnak komoly nehézséget okoz annak megállapítása, hogy valamely támogatás a belső piaccal összeegyeztethető-e. A Bizottság tehát valamely állami támogatás javára hozandó határozat elfogadásakor csak abban az esetben szorítkozhat az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés szerinti előzetes vizsgálatra, ha az első vizsgálat során megbizonyosodott arról, hogy e támogatás összeegyeztethető a belső piaccal. Amennyiben azonban az említett első vizsgálat során a Bizottság ezzel ellentétes következtetésre jut, vagy nem tudja minden kétséget kizáróan megállapítani e támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét, úgy köteles minden szükséges véleményt beszerezni, valamint e célból az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást megindítani (lásd: 2011. október 27-i Ausztria kontra Scheucher-Fleisch és társai ítélet, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2016. december 21-i Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 30. pont; lásd még ebben az értelemben: 2010. november 18-i NDSHT kontra Bizottság ítélet, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 52–54. pont).

91 A jelen ügyben a Törvényszék által az első jogalap elbírálása keretében végzett jogszerűségi vizsgálat célja annak vizsgálata, hogy az előzetes vizsgálati eljárásban komoly nehézségek merültek-e fel a vitatott intézkedés elemzése és ezen intézkedés létező támogatásnak minősítése lehetőségének értékelése során. Következésképpen e jogalap keretében, amellyel a felperesek az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogaik megsértését kifogásolják, a Törvényszéknek nem feladata, hogy felülvizsgálja a vitatott intézkedés létező támogatásnak minősítése lehetőségének vagy ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének Bizottság általi értékelését, hanem kizárólag azt kell megítélnie, hogy a Bizottság ezen értékelés során komoly nehézségekkel szembesült-e.

92 Mivel a komoly nehézségek kritériuma objektív jellegű, az ilyen nehézségek fennállását nemcsak az előzetes vizsgálat végén hozott bizottsági határozat meghozatalának körülményei, hanem azon értékelések között is keresni kell, amelyekre a Bizottság támaszkodott (lásd: 2011. október 27-i Ausztria kontra Scheucher-Fleisch és társai ítélet, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2016. december 21-i Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 31. pont).

93 Ebből következik, hogy a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésén alapuló, kifogást nem emelő határozat jogszerűsége attól a kérdéstől függ, hogy a bejelentett intézkedés előzetes vizsgálat során történő értékelésének, amely olyan információkra és bizonyítékokra vonatkozott, amelyekkel a Bizottság rendelkezett vagy rendelkezhetett volna (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 20-i Bizottság kontra Frucona Košice ítélet, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 71. pont) objektív módon kétségeket kellett volna-e ébresztenie ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatosan, mivel az ilyen kétségek felmerülése esetén meg kell indítani a hivatalos vizsgálati eljárást, amelyben az említett rendelet 1. cikkének h) pontja szerinti érdekelt felek is részt vehetnek (2011. október 27-i Ausztria kontra Scheucher-Fleisch és társai ítélet, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2016. december 21-i Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 32. pont).

94 Az ítélkezési gyakorlatból az is kitűnik, hogy az előzetes vizsgálat során a Bizottság által lefolytatott vizsgálat elégtelen vagy hiányos volta komoly nehézségek fennállására utaló valószínűsítő körülménynek minősül (lásd: 2009. február 10-i Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ítélet, T-388/03, EU:T:2009:30, 95. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. szeptember 19-i HH Ferries és társai kontra Bizottság ítélet, T-68/15, EU:T:2018:563, 62. pont).

95 A felperesek feladata bizonyítani a komoly nehézségek fennállását, amelyre egybehangzó valószínűsítő körülmények együttese révén szolgálhatnak bizonyítékkal (2018. szeptember 19-i HH Ferries és társai kontra Bizottság ítélet, T-68/15, EU:T:2018:563, 63. pont; lásd még ebben az értelemben: 2015. március 17-i Pollmeier Massivholz kontra Bizottság ítélet, T-89/09, EU:T:2015:153, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

96 A jelen ügyben a felperesek úgy vélik, hogy a Bizottság az előzetes vizsgálati eljárás keretében komoly nehézségekkel szembesült a vitatott intézkedés elemzése és az intézkedés létező támogatásnak minősítése lehetőségének értékelése során. Három valószínűsítő körülményre hivatkoztak: az előzetes vizsgálati eljárás időtartamára, a megtámadott határozat indokolására és a Bizottság magatartására. E három szempontot egymást követően kell megvizsgálni.

a) Az előzetes vizsgálati eljárás időtartamáról

97 Meg kell állapítani, hogy a panaszok 2015. június 16-i és augusztus 12-i előterjesztése és a megtámadott határozat 2017. november 23-i elfogadása között 29 hónap telt el.

98 A Bizottság arra hivatkozik, hogy az előzetes vizsgálati eljárás 29 hónapos időtartamát igazolják többek között a német hatóságokhoz intézett információkérések, ezen információk közlése, az e hatóságokkal tartott találkozó és a kötelezettségvállalásaik. Hangsúlyozza továbbá a felperesek által kifogásolt jogszabályi módosítások vizsgálatához és a felpereseknek a Bizottság által 2017. február 14-én megküldött előzetes értékeléssel kapcsolatos észrevételeinek figyelembevételéhez szükséges időt.

99 E tekintetben, noha az ilyen időtartam a vitatott intézkedés létező támogatásnak minősítésével vagy ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétség fennállására utaló valószínűsítő körülménynek minősülhet, önmagában nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az előzetes vizsgálati eljárás olyan komoly nehézségekhez vezetett, amelyek miatt a Bizottságnak meg kellett volna indítania az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást (lásd: 2013. január 24-i 3F kontra Bizottság ítélet, C-646/11 P, nem tették közzé, EU:C:2013:36, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2006. december 12-i Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid és Federación Catalana de Estaciones de Servicio kontra Bizottság ítélet, T-95/03, EU:T:2006:385, 135. pont).

100 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes vizsgálat eljárás időtartamának észszerű jellegét az adott ügy különleges körülményei, és különösen annak összefüggései, a Bizottság által lefolytatandó különböző eljárási szakaszok, valamint az ügy összetettsége alapján kell megítélni (lásd: 2016. szeptember 14-i Trajektna luka Split kontra Bizottság ítélet, T-57/15, nem tették közzé, EU:T:2016:470, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

101 Ezenkívül, bár az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexének (HL 2009. C 136., 13. o.) 47. pontja előírja, hogy „[a] Bizottság mindent megtesz annak érdekében, hogy a panasz beérkezésétől számított tizenkét hónapos várható időtartamon belül kivizsgálja azt”, mindazonáltal pontosítja, hogy „[e]z az időtartam nem kötelező érvényű[, és hogy a]z egyes ügyek körülményeitől függően meghosszabbíthatja a panasz kivizsgálását, ha a panasz benyújtójától, a tagállamtól vagy harmadik felektől további kiegészítő információra van szükség”.

102 A jelen ügyben annak ellenére, hogy a panaszok különösen szűkszavúak, vizsgálatuk jelentős mennyiségű dokumentum, ideértve különböző törvények 1956 és 2015 közötti elfogadása miatt számos összetett jogszabály elemzését, valamint az ernyőszervezetek részére ezen időszak alatt nyújtott összegek azonosítását tette szükségessé.

103 Így a Bizottságnak számos alkalommal magyarázatot és felvilágosítást kellett kérnie a német hatóságoktól, amelyeknek a kért adatok szolgáltatása érdekében el kellett végezniük a szükséges vizsgálatokat. A Bizottság több alkalommal felhívta a felpereseket észrevételeik megtételére.

104 Ennélfogva, még ha az előzetes vizsgálati eljárás időtartama hosszabb volt is, és nyilvánvalóan meghaladta a Bizottság által a bevált gyakorlatok kódexében említett tizenkét hónapos indikatív határidőt, az iratokból nem tűnik ki, hogy ez az időtartam olyan komoly nehézségeknek lett volna betudható, amelyek a vitatott intézkedés elemzése és az intézkedés létező támogatásnak minősítése lehetőségének értékelése során merültek volna fel.

105 Ezenkívül, amint az az ítélkezési gyakorlatból és a bevált gyakorlatok kódexének 48. pontjából kitűnik, a Bizottságnak jogában áll, hogy a benyújtott panaszokat különböző sürgősségi kategóriákba sorolja (1999. március 4-i Ufex és társai kontra Bizottság ítélet, C-119/97 P, EU:C:1999:116, 88. pont; 2007. július 4-i Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság ítélet, T-475/04, EU:T:2007:196, 158. pont).

106 E megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy az előzetes eljárás időtartama nem bizonyítja, hogy a Bizottság ezen intézkedés létező támogatásként történő értékelése során komoly nehézségekkel szembesült.

b) A megtámadott határozat indokolásáról

107 A megtámadott határozat indokolását illetően az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az előzetes vizsgálat során a Bizottság által lefolytatott vizsgálat elégtelen vagy hiányos volta komoly nehézségek fennállására utaló valószínűsítő körülménynek minősül (lásd: 2017. szeptember 12-i Bayerische Motoren Werke kontra Bizottság ítélet, T-671/14, EU:T:2017:599, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának mellőzéséről szóló határozatban kifejtett indokolásban a Bizottság figyelembe veszi a pénzügyi támogatás általa elvégzett vizsgálatát, következésképpen az ilyen határozat indokolása utalhat az említett vizsgálat kellően teljes vagy elégséges jellegére.

108 E tekintetben a panasz vizsgálatát követően hozott határozatában, mint amilyen a megtámadott határozat is, a Bizottság köteles megfelelő módon kifejteni a panaszos számára azokat az indokokat, amelyek miatt a panaszban hivatkozott ténybeli és jogi elemek nem voltak elegendők annak bizonyítására, hogy a vitatott intézkedésnek kétségeket kellett volna ébresztenie a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. Így összefüggésnek kell fennállnia a panaszban foglalt érvek és a Bizottság által a kifogást nem emelő vagy – mint a jelen ügyben – a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának mellőzéséről szóló határozat indokolása között (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai ítélet, C-341/06 P és C-342/06 P, EU:C:2008:375, 96. pont).

109 A Bizottság azonban nem köteles állást foglalni az érdekeltek által elé terjesztett minden érvet illetően, hanem elegendő, ha a határozat rendszerét illetően alapvető fontossággal bíró tényeket és jogi megfontolásokat ismerteti (lásd: 2010. március 3-i Bundesverband deutscher Banken kontra Bizottság ítélet, T-36/06, EU:T:2010:61, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Egyébiránt a Bizottság nem köteles állást foglalni a panaszban hivatkozott elemekről, amennyiben azok nyilvánvalóan nem a tárgyhoz tartoznak, jelentéktelenek vagy egyértelműen mellékesek (lásd ebben az értelemben: 1998. április 2-i Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ítélet, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63. és 64. pont; 2012. március 28-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, T-123/09, EU:T:2012:164, 180. pont).

110 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat 32. és 33. pontjában a Bizottság emlékeztetett az alkalmazandó uniós szabályozás szövegére, és különösen a létező támogatás fogalmának meghatározására. E határozat 34–43. pontjában a Bizottság ismertette a szóban forgó intézkedésekkel kapcsolatos, 1956 és 2014 közötti jogszabályi változásokat, minden alkalommal pontosítva az ernyőszervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatás összegét és e pénzügyi támogatás eredetét. Ebből az ismertetésből kitűnik, hogy e pénzügyi támogatás vagy a lottójátékra és sportfogadásokra vonatkozó koncessziós díjakból, vagy a szerencsejátékokra kivetett adókból, vagy pedig Alsó-Szászország tartomány költségvetéséből és a szerencsejátékokra kivetett adókból egyaránt származott abban az esetben, amikor az ezen adókból származó bevétel meghaladott egy bizonyos összeget.

111 A megtámadott határozat 47. pontjában a Bizottság megállapította, hogy az állami pénzügyi támogatás célja és a kedvezményezettek 1956 óta nem módosultak. Az említett határozat 48. és 49. pontjában a Bizottság állást foglalt az 1997. és 2014. évi szabályozással kapcsolatosan a felperesek által a panaszokban említett bírálatokkal kapcsolatban. A felperesek szerint e jogszabályok jelentős módosításokat tartalmaznak, és olyan új támogatásokat jelentenek, amelyek az ernyőszervezetek számára tervezési biztonságot biztosító átalányösszegek révén e szervezeteket előnyben részesítik.

112 Először is, ami a százalékban kifejezett összegről átalányösszegre való, 1997-ben történt áttérést illeti, a Bizottság rámutatott, hogy e módosításra nem 1997-ben került sor, amint az a panaszban tévesen szerepel, hanem 2004-ben a költségvetés különböző kiegészítő intézkedéseiről szóló 2004. évi törvény keretében. E törvény tervezete 11. §-ának indokolására hivatkozva megállapította, hogy nem történt lényeges módosítás, mivel e módosítás nem érinti az ernyőszervezetek azon alapvető jogát, hogy állami pénzügyi támogatásban részesüljenek az általuk nyújtott szociális gondoskodási szolgáltatásokért. Ezenkívül rámutatott, hogy a módosítás csak a támogatás összegét érintette, és a karitatív szervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatás csökkenését eredményezte.

113 Ami egyebekben a karitatív ágazatnak nyújtott pénzügyi támogatás és a szerencsejátékokból származó díjak közötti kapcsolatnak a WohlFödG általi állítólagos megszüntetését illeti, a Bizottság az 1956 óta hatályos jogszabályi rendelkezésekre hivatkozva úgy ítélte meg, hogy a pénzügyi támogatásnak sem a jellege, sem a forrása nem módosult, mivel a szerencsejáték-szervezők által fizetett koncessziós díjakat mindig Alsó-Szászország tartomány költségvetésébe utalták.

114 Bár a Bizottság nem foglalt kifejezetten állást az előreláthatóság állítólagos fokozására irányuló célkitűzésről, amely átalányösszeg nyújtása révén lehetővé tenné a karitatív szervezetek szociális tevékenységeinek jobb megtervezését, megvizsgálta azt a kérdést, hogy az átalányösszegek nyújtása a támogatási program lényeges módosítását eredményezte-e, és e kérdésre nemleges választ adott.

115 Ami a felperesek által hivatkozott törvénytervezetek által állítólagosan követett célokat illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 107. cikk nem tesz különbséget az állami beavatkozások között azok okai és céljai alapján, hanem azokat hatásaiktól függően határozza meg (2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 87. és 89. pont; 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet, C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87. pont). Így a vitatott intézkedések Bizottság általi elemzésének nem kellett szükségképpen figyelembe vennie a felperesek által hivatkozott célokat, még akkor sem, ha feltételezzük, hogy azok a német hatóságok által a vitatott intézkedések módosításával elérni kívánt tényleges célok voltak.

116 Azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság állítólag elmulasztott állást foglalni abban a kérdésben, hogy a pénzügyi támogatás 1956 és 2015 közötti növekedése megfelel-e a 794/2004 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében előírt 20%-os küszöbnek, meg kell állapítani, hogy – amint az többek között a megtámadott határozat (33) és (50) preambulumbekezdéséből kitűnik – a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a karitatív ágazatot támogató intézkedések 1956 óta végrehajtott módosításai a szóban forgó összegek pontos alakulásától függetlenül tisztán formai vagy adminisztratív jellegűek voltak. Következésképpen e küszöbérték esetleges tiszteletben tartását illetően nem volt szükség külön indokolásra.

117 Mindenesetre a német hatóságok által a közigazgatási eljárás során a Bizottsággal közölt pénzügyi adatokból kitűnik, hogy a pénzügyi támogatás összegének emelése összességében nem eredményezett e támogatás kezdeti összegéhez képest 20%-ot meghaladó emelkedést.

118 Végül meg kell állapítani, hogy a Bizottságot egyáltalán nem kötötték a Niedersächsischer Landesrechnungshof (Alsó-Szászország tartomány számvevőszéke) nyilatkozatai, következésképpen az, hogy ezen intézmény nem határozott e nyilatkozatokról, nem befolyásolhatja a komoly nehézségek fennállásának kérdését.

119 E tényezőkből következik, hogy a megtámadott határozat indokolása nem bizonyítja, hogy a Bizottság a vitatott intézkedést felületesen, elégtelenül vagy hiányosan vizsgálta meg, vagy hogy ezen intézkedés létező támogatásnak minősülő intézkedésként történő értékelése során komoly nehézségekkel szembesült. Ugyanígy a felperesek nem bizonyították, hogy a megtámadott határozatban a Bizottság nem vizsgált meg megfelelően a panaszaikban szereplő olyan érvet, amely nem volt másodlagos, jelentéktelen vagy irreleváns.

c) A Bizottság magatartásáról

120 Ami a Bizottság magatartását és különösen a német hatóságokkal való kapcsolatait illeti, az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy pusztán az a tény, hogy a Bizottság és az érintett tagállam az előzetes vizsgálat során megbeszéléseket folytatott egymással, és ennek keretében a Bizottság kiegészítő információkat kért az ellenőrzése alá vont intézkedésekről, önmagában nem tekinthető arra utaló valószínűsítő körülménynek, hogy ezen intézmény az értékelés során komoly nehézségekkel szembesült (2012. július 10-i TF1 és társai kontra Bizottság ítélet, T-520/09, nem tették közzé, EU:T:2012:352, 76. pont).

121 Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése célkitűzésének és a Bizottságot terhelő megfelelő ügyintézés kötelezettségének megfelelően a Bizottság többek között párbeszédet folytathat az érintett állammal vagy harmadik személyekkel az előzetes vizsgálat során felmerülő esetleges nehézségek leküzdése érdekében. Márpedig ez a lehetőség feltételezi, hogy a Bizottság álláspontját a párbeszéd eredményéhez igazítsa, anélkül hogy ezt a hozzáigazítást *a priori* komoly nehézségek fennállásának bizonyítékaként kellene értékelni (2013. június 13-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, C-287/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:395, 71. pont; 2016. december 21-i Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 35. pont). A Bizottság ennélfogva jogszerűen fogadhat el a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alapján olyan határozatot, amelyben az állami támogatás hiányának megállapítása mellett figyelembe veszi a tagállam által tett kötelezettségvállalásokat (2016. december 21-i Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 36. pont; lásd még ebben az értelemben: 2013. június 13-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, C-287/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:395, 72. pont).

122 A jelen ügyben, tekintettel a szóban forgó szabályozás elemzésének szükségességére, valamint a karitatív szervezetek részére 1957 óta nyújtott pénzügyi támogatásra vonatkozó megállapításokra, az információkérések és levelezések száma, valamint egy találkozó megszervezése tanúskodhat a szóban forgó szabályozási rendszer működésének helyes megértésével kapcsolatos tárgyi jellegű nehézségek fennállásáról, azonban ezek *a priori* nem értelmezhetők úgy, mint amelyek a felperesek által vitatott intézkedés minősítésével kapcsolatos komoly nehézségek fennállását bizonyítják.

123 A német hatóságoknak szóló azon ajánlást illetően, amely szerint a pénzügyi támogatást a 2012. évi ágészhatározathoz kell igazítani, meg kell állapítani, hogy olyan aktusról van szó, amely nem róható fel a Bizottságnak, és nem is minősülhet olyan komoly nehézségek fennállására utaló valószínűsítő körülménynek, amelyek szükségessé teszik az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását.

124 A Bizottság ugyanis egyazon időpontban tájékoztatta a német hatóságokat arról, hogy álláspontja szerint a pénzügyi támogatás létező támogatásnak minősíthető, valamint arról, hogy ezen intézkedés nem felel meg a 2012. évi ágészhatározatban előírt feltételeknek. Az iratokból nem tűnik ki, hogy a támogatás létező jellegére vonatkozó első értékelés feltétele az lett volna, hogy a német hatóságok összhangba hozzák a pénzügyi támogatást e határozattal.

125 Valójában az, hogy a német hatóságok önként elfogadták a szükséges rendelkezéseket annak érdekében, hogy a létező támogatást összhangba hozzák a 2012. évi ágész-határozattal, lehetővé tette a Bizottság számára, hogy mellőzze a 2015/1589 rendelet 22. cikke alapján megfelelő intézkedések meghozatalára történő javaslattételt.

126 E körülményekből következik, hogy a Bizottságnak a felperesek által kifogásolt magatartását nem lehet úgy értelmezni, hogy az olyan komoly nehézségek fennállására utaló valószínűsítő körülménynek minősül, amelyek szükségessé teszik az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását.

127 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a vizsgált valószínűsítő körülmények összessége átfogóan értékelve nem tanúskodik ilyen komoly nehézségek fennállásáról.

128 Következésképpen az első jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

B. Az indokolási kötelezettség megsértésére alapított, második jogalapról

129 Második jogalapjukban a felperesek arra hivatkoznak, hogy a megtámadott határozat indokolása viszonylag rövid és elégtelen, figyelmen kívül hagyja az uniós jog fogalmait, továbbá töredékesen írja le a releváns jogi helyzetet, és nem tartalmaz semmilyen, az ítélkezési gyakorlatra való hivatkozást. Válaszukban kifejtik, hogy a Bizottság nem válaszolt arra a kifogásra, amely a forrásoknak a szociális tevékenységek karitatív szervezetek általi tervezésének javítását szolgáló fokozott előreláthatóságán alapul.

130 Meg kell állapítani, hogy a felperesek által formálisan a második jogalap keretében előadott érvek valójában megfelelnek az első jogalap keretében annak bizonyítása érdekében előterjesztett érveknek, hogy a megtámadott határozat indokolásának elégtelensége olyan komoly nehézségek fennállására utaló valószínűsítő körülmény, amelyek szükségessé teszik az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását.

131 Így a fenti 107–119. pontban kifejtettekkel azonos okokból meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat indokolása elegendő volt ahhoz, hogy lehetővé tegye a felperesek számára azon indokok megértését, amelyek miatt a Bizottság többek között a panaszokban hivatkozott körülményekre tekintettel úgy vélte, hogy a vitatott intézkedést nem módosították lényegesen.

132 Következésképpen a második jogalapot el kell utasítani.

C. Az EUMSZ 107. cikk és az azt követő cikkek megsértésére alapított, harmadik jogalapról

1. Az elfogadhatóságról

133 Emlékeztetni kell arra, hogy valamely természetes vagy jogi személy által olyan jogi aktussal szemben benyújtott kereset, amelynek e személy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében nem címzettje, csak akkor fogadható el, ha e személynek kereshetőségi joga van, amely két esetben fordulhat elő. Egyrészt ilyen kereset csak azzal a feltétellel indítható, ha e jogi aktus őt közvetlenül és személyében érinti. Másrészt ilyen személy keresetet indíthat olyan, végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó, rendeleti jellegű jogi aktussal szemben, amely őt közvetlenül érinti (lásd: 2019. december 4-i PGNiG Supply & Trading kontra Bizottság ítélet, C-117/18 P, nem tették közzé, EU:C:2019:1042, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

134 Meg kell vizsgálni a második, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulatára vonatkozó esetet.

135 A Bizottság és a beavatkozó felek azt állítják, hogy a megtámadott határozat nem tekinthető az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében a felpereseket közvetlenül érintő, rendeleti jellegű jogi aktusnak.

136 Egyrészt a Bizottság és a beavatkozó felek azt állítják, hogy általános hatály hiányában a megtámadott határozat nem rendeleti jellegű jogi aktus, mivel az e határozatban szóban forgó, a WohlFödG-ben bevezetett pénzügyi támogatás nem minősül a 2015/1589 rendelet 1. cikke d) pontjának első fordulata értelmében vett támogatási programnak. Következésképpen a 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítéletben (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) kimondott elvek nem ültethetők át a jelen ügyre.

137 Ugyanis, először is a Bizottság és a beavatkozó felek arra hivatkoznak, hogy a kedvezményezetteket nem általánosan és elvontan határozták meg, hanem azonosíthatók, mivel a pénzügyi támogatást az LAG-ban tagsággal rendelkező ernyőszervezeteknek, vagyis az alsó-szászországi független szociális gondoskodás ágazatában működő tizenhárom szövetségnek nyújtják. Másodszor e felek arra hivatkoznak, hogy az e támogatást előíró rendelkezések további végrehajtási intézkedéseket, azaz többek között az említett támogatás felosztását szabályozó támogatási megállapodás kötését, vagy ennek hiányában miniszteri rendelet elfogadását teszik szükségessé. Harmadszor a pénzügyi támogatás, amennyiben állami támogatásnak nyilvánítható, a 2015/1589 rendelet 1. cikke d) pontjának második fordulata értelmében vett olyan támogatási programnak minősül, amely programtípus „egy vagy több vállalkozás[ra]”, nem pedig általánosan és elvontan meghatározott vállalkozásokra vonatkozik.

138 Másrészt a Bizottság és a beavatkozó felek arra hivatkoznak, hogy a megtámadott határozat nem érinti közvetlenül a felpereseket. E tekintetben a felperesek nem bizonyították azokat az okokat, amelyek miatt a megtámadott határozat versenyhátrányt okozhat számukra, következésképpen hatást gyakorolhat a jogi helyzetükre. Egyébiránt a vitatott intézkedés célja kizárólag az volt, hogy pénzügyi támogatást nyújtson az LAG-ban tömörülő ernyőszervezeteknek, és nem pedig a pénzügyi eszközöknek az e szervezetekben tagként részt vevő intézmények részére történő későbbi elosztása, amely egyébként az említett szervezetek hatáskörébe tartozik. Márpedig kizárólag ez az elosztás érintheti a felperesek jogi helyzetét.

139 A felperesek vitatják ezt az érvelést.

140 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Lisszaboni Szerződés olyan harmadik fordulatot iktatott be az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésébe, amely rugalmasabbá tette a természetes és jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit. E fordulat ugyanis, anélkül hogy a természetes és jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságát alárendelné a személyes érintettség feltételének, biztosítja e jogorvoslatot az olyan „rendeleti jellegű jogi aktusok” – azaz valamennyi általános hatályú nem jogalkotási aktus – tekintetében, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket, és amelyek a felperest közvetlenül érintik (lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inut Tapirit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57. pont; 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 22. és 28. pont).

141 Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulatában előírt feltételek kumulatívak, így amennyiben valamelyik feltétel nem teljesül, az e jogi aktus ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetet elfogadhatatlannak kell tekinteni.

a) A megtámadott határozat rendeleti jellegű jogi aktusnak minősítéséről

142 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint egy jogi aktus akkor általános hatályú, ha objektíven meghatározott helyzetekre alkalmazandó, valamint általánosan és elvontan körülírt személyek kategóriája vonatkozásában fejt ki joghatásokat (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

143 Egyébiránt a Bíróság kimondta, hogy az állami támogatások terén általános hatállyal bírnak a Bizottság azon határozatai, amelyek tárgya valamely nemzeti támogatási program engedélyezése vagy megtiltása. Ezen általános hatály abból a tényből fakad, hogy az ilyen határozat objektív módon meghatározott helyzetekre alkalmazandó, és általánosan és elvontan körülírt személyek kategóriája vonatkozásában fejt ki joghatásokat (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

144 A 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontja úgy határozza meg a támogatási program fogalmát, mint amely az első fordulatban meghatározott első esetben magában foglal bármely „olyan jogi aktus[t], amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg”, a második fordulatban meghatározott második esetben pedig magában foglal bármely „olyan jogi aktus[t], amelynek alapján a meghatározott projekthez nem kapcsolódó támogatást egy vagy több vállalkozásnak lehet megítélni határozatlan időre és/vagy meghatározatlan összegben”. Sem e meghatározásból, sem a 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítéletből (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) nem tűnik ki, hogy az olyan támogatási program, amely a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontjában előírt „támogatási program” fogalmának második esetébe tartozhat, nem rendelkezik általános hatállyal.

145 A jelen ügyben először is meg kell állapítani, hogy a WohlFödG 1. §-a úgy rendelkezik, hogy „a független karitatív ágazat részére [Alsó-Szászország] tartomány pénzügyi támogatást nyújt”, így e jogszabályi intézkedés az e tartományban működő teljes független karitatív ágazatot érinti.

146 Hasonlóképpen, a WohlFödG 2. §-ának címe kimondja, hogy a tartomány pénzügyi támogatást nyújt többek között a független karitatív ágazat szervezeteinek, jelezve ezáltal, hogy a támogatás kedvezményezettje az Alsó-Szászország tartománytól független karitatív ágazat általánosan és elvontan meghatározott valamennyi szervezete. Egyébiránt a WohlFödG 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontja úgy rendelkezik, hogy az e jogszabályban előírt pénzügyi támogatást az LAG-ban tagsággal rendelkező ernyőszervezeteknek nyújtják. Az említett rendelkezés tehát általánosan és elvontan körülírt személyek egy kategóriájára, vagyis az Alsó-Szászország tartomány független karitatív ágazatában tevékenykedő és az LAG-ban tagsággal rendelkező ernyőszervezetekre vonatkozik.

147 Kétségtelen, hogy az LAG – amint az az alapszabályának preambulumából és 2. §-ából kitűnik – a független szociális gondoskodást nyújtó alsó-szászországi szervezetek tizenhárom ernyőszervezetét egyesíti, amelyek a lottójátékról szóló 1956. évi törvény hatálybalépését megelőzően váltak az LAG tagjaivá. Ezenkívül a WohlFödG 3. §-ának (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a pénzügyi támogatás nyújtásának feltétele az Alsó-Szászország tartomány szociális minisztériuma és az LAG-ban tömörülő ernyőszervezetek közötti támogatási megállapodás kötése, ily módon egy további ernyőszervezetnek az LAG tagjai közé való felvétele új támogatási megállapodás kötését tenné szükségessé.

148 Mindazonáltal egyrészt e körülmények nem zárják ki, hogy további ernyőszervezetek az LAG tagjává váljanak. Az LAG alapszabálya 2. §-ának (2) bekezdése szerint ugyanis az LAG új tagot vehet fel, amennyiben egy csatlakozni kívánó ernyőszervezet megfelel az alapszabály 2. §-ának (2) bekezdésében előírt feltételeknek, amelyek megkövetelik többek között, hogy az ilyen csatlakozni kívánó szervezet tevékenységei az adózás rendjéről szóló törvénykönyv értelmében vett közhasznú, karitatív vagy vallási célú, független szociális gondoskodás körébe tartozzanak, és hogy az említett szervezet csatlakozását az LAG elnöksége fogadja el. Egyébiránt a WohlFödG szövegéből vagy a Törvényszékhez benyújtott iratokból nem tűnik ki, hogy valamely ernyőszervezetnek az LAG tagjai közé való felvétele esetén adott esetben ne lenne lehetőség Alsó-Szászország tartomány szociális minisztériuma és az LAG-ba tartozó ernyőszervezetek között új támogatási megállapodás megkötésére.

149 Másrészt valamely jogi aktus rendeleti jellegét nem kérdőjelezi meg az, hogy azon jogalanyok, akikre az aktus adott időpontban alkalmazandó, szám szerint vagy akár egyedileg többé-kevésbé pontosan meghatározhatók, amennyiben megállapítást nyer, hogy a jogi aktus annak céljára tekintettel a benne meghatározott objektív jogi vagy ténybeli helyzet folytán alkalmazandó (1968. július 11-i Zuckerfabrik Watenstedt kontra Tanács ítélet, 6/68, EU:C:1968:43, 605. o.). Ugyanebben az értelemben a Bíróság már kimondta, hogy az a tény, hogy egy adott vállalkozás ténylegesen a jövedéki adó alóli mentességre vonatkozó támogatási program egyetlen kedvezményezettje, nem zárja ki, hogy az említett mentesség kedvezményezettjeit általánosan és elvontan határozták meg (lásd ebben az értelemben: 2017. december 7-i Írország kontra Bizottság végzés, C-369/16 P, nem tették közzé, EU:C:2017:955, 39. pont).

150 Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2016. évi támogatási megállapodás (lásd a fenti 24. pontot) 2. §-ának (2) bekezdése értelmében az ernyőszervezetek, amelyek a pénzügyi támogatás közvetlen kedvezményezettjei, a rendelkezésükre bocsátott forrásokat saját tagjaikra átruházhatják, amelyek e pénzügyi támogatás közvetett kedvezményezettjeinek minősülnek. Ezenkívül az

ernyőszervezetek az Alsó-Szászország tartományban letelepedett helyi vagy regionális tagokként új karitatív szervezeteket is felvehetnek tagjaik közé. Az említett helyi vagy regionális tagok általánosan és elvontan körülírt személyek kategóriáját alkotják.

151 Harmadszor, a megtámadott határozatban a Bizottság megállapította, hogy amennyiben a szóban forgó pénzügyi támogatás támogatást valósít meg, akkor a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősül. Ennek keretében, még ha feltételezzük is, hogy a szóban forgó intézkedés kedvezményezettjei szűk kört alkotnak, e határozat fenntartja az e támogatás jelentette általános és elvont intézkedés hatásait az említett támogatás közvetlen vagy közvetett kedvezményezettjeinek meghatározatlan számú versenytársával szemben, így az említett határozat objektíve megállapított helyzetekre alkalmazandó, és általánosan és elvontan körülírt személyek kategóriájával szemben vált ki joghatásokat (lásd ebben az értelemben: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 31., 36. és 38. pont).

152 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat általános hatállyal bír, következésképpen az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett rendeleti jellegű jogi aktusnak minősül.

b) A felperesek közvetlen érintettségéről

153 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt azon feltétel, miszerint a kereset tárgyát képező határozatnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két együttes feltétel teljesülését követeli meg, nevezetesen egyfelől azt, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, másfelől pedig azt, hogy ne hagyjon mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján történik (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

154 Közelebbről az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat illetően hangsúlyozni kell, hogy azok célja a verseny megóvása. Így ezen a területen az a tény, hogy valamely bizottsági határozat érintetlenül hagyja azon nemzeti intézkedések hatásait, amelyekkel kapcsolatban a felperes az ezen intézményhez címzett panaszában arra hivatkozott, hogy azok nem felelnek meg e célkitűzésnek és versenyhátrányt okoznak neki, lehetővé teszi annak megállapítását, hogy e határozat közvetlenül érinti a felperes jogi helyzetét, különösen az állami támogatások terén az EUM-Szerződés rendelkezéseiből eredő azon jogát, hogy a verseny ne torzuljon a szóban forgó nemzeti intézkedések miatt az ő hátrányára (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

155 Ami a fenti 153. pontban hivatkozott két kritérium közül az elsőt illeti, a Bíróság megállapította, hogy bár az uniós bíróságnak nem feladata, hogy az elfogadhatóság vizsgálatának szakaszában végleges döntést hozzon a felperes és az állami támogatások tárgyában hozott, a megtámadott határozathoz hasonló bizottsági határozatban értékelt nemzeti intézkedések kedvezményezettjei közötti versenyviszonyokról, a felperes közvetlen érintettsége önmagában nem vezethető le a

versenyviszony lehetőségéből (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

156 Mivel ugyanis a közvetlen érintettség feltétele megköveteli, hogy a vitatott jogi aktus közvetlen hatást gyakoroljon a felperes jogi helyzetére, az uniós bíróság köteles megvizsgálni, hogy a felperes releváns módon kifejtette-e azokat az indokokat, amelyek miatt a Bizottság határozata őt hátrányos versenyhelyzetbe hozhatja, és ennélfogva hatást gyakorolhat a jogi helyzetére (2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 47. pont).

157 A jelen ügyben a másodrendű felperes egy olyan vállalkozás, amely Hannovernek (Németország), Alsó-Szászország tartomány fővárosának agglomerációjában nyújt gondozási és ambuláns ápolási szolgáltatásokat, és tevékenységei keretében – ezt a Bizottság sem vitatja – versenyben áll legalábbis néhány olyan, az LAG-ban csoportosuló ernyőszervezetekben tagsággal rendelkező szervezettel, amely a székhelye közelében található. Márpedig e szervezetek az ernyőszervezeteik révén *a priori* jogosultak az Alsó-Szászország tartomány által a szóban forgó pénzügyi támogatás keretében folyósított összegek egy részére. Ráadásul, mivel e támogatás lehetővé teszi az ernyőszervezetek működési költségeinek fedezését, e szervezetek az említett ernyőszervezetek tagjaiként is részesülnek e támogatásból.

158 Mivel az uniós bíróságnak nem feladata, hogy az elfogadhatóság vizsgálatának szakaszában végleges döntést hozzon a felperes és a szóban forgó pénzügyi támogatás kedvezményezettjei közötti versenykapcsolatokról, meg kell állapítani, hogy a másodrendű felperes releváns módon igazolta, hogy a megtámadott határozat, amely érintetlenül hagyja a szóban forgó pénzügyi támogatás hatásait, alkalmas arra, hogy versenyhátrányt okozzon neki, és ezáltal e határozat közvetlenül érinti a felperes jogi helyzetét, különösen azon jogát, hogy e pénzügyi támogatás ne torzítsa e piacon a versenyt az ő hátrányára (lásd ebben az értelemben: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 50. pont).

159 Egy és ugyanazon keresetről lévén szó, nem kell megvizsgálni az elsőrendű felperes kereshetőségi jogát (lásd ebben az értelemben: 1993. március 24-i CIRFS és társai kontra Bizottság ítélet, C-313/90, EU:C:1993:111, 31. pont).

160 Ami a fenti 153. pontban hivatkozott második kritériumot illeti, elegendő megjegyezni, hogy mivel a Bizottság a megtámadott határozatban megállapította, hogy amennyiben a vitatott intézkedés támogatást valósít meg, a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősül, e határozat nem érinti a szóban forgó intézkedés joghatásait, és teljesen automatikusan, pusztán az uniós szabályozás értelmében kiváltja joghatásait, bármely közbenső szabály alkalmazása nélkül (lásd ebben az értelemben: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 54. pont).

161 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat közvetlenül érinti a felpereseket.

c) A végrehajtási intézkedések fennállásáról

162 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett „amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket” kifejezést e rendelkezés céljának tükrében kell értelmezni, amely – amint az a keletkezésének körülményeiből is kitűnik – annak elkerülésére irányul, hogy a magánszemély jogsértést legyen kénytelen elkövetni azért, hogy bírósághoz fordulhasson. Márpedig, amennyiben a rendeleti jellegű jogi aktus közvetlen hatást gyakorol valamely természetes vagy jogi személy jogi helyzetére anélkül, hogy végrehajtási intézkedések meghozatalát írná elő, fennáll a veszélye annak, hogy a szóban forgó személy nem részesül hatékony bírói jogvédelemben, amennyiben nem áll rendelkezésére az uniós bíróság előtti jogorvoslati út ahhoz, hogy a szóban forgó rendeleti jellegű jogi aktus jogszerűségét kétségbe vonhassa. Végrehajtási intézkedések hiányában ugyanis valamely természetes vagy jogi személy – még abban az esetben is, ha őt a szóban forgó jogi aktus közvetlenül érinti – csak azután érhetné el e jogi aktus bírósági felülvizsgálatát, hogy megsértette az említett jogi aktusban szereplő rendelkezéseket, azáltal hogy a nemzeti bíróságok előtt ellene indított eljárásban e rendelkezések jogellenességére hivatkozik (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

163 Ellenben, amennyiben valamely rendeleti jellegű jogi aktus végrehajtási intézkedéseket von maga után, az uniós jogrend tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálata biztosított, függetlenül attól, hogy a szóban forgó intézkedések az Uniótól vagy a tagállamoktól származnak-e. A természetes vagy jogi személyek, mivel az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt elfogadhatósági feltételek miatt közvetlenül nem támadhatják meg az uniós bíróság előtt a rendeleti jellegű uniós jogi aktusokat, az ilyen aktusok velük szemben való alkalmazása ellen azon végrehajtási intézkedések megtámadásával védekezhetnek, amelyeket ezen aktusok vonnak maguk után (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

164 Amennyiben az ilyen aktus végrehajtása az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok feladata, a természetes vagy jogi személyek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében meghatározott feltételek mellett közvetlen keresetet nyújthatnak be az uniós bírósághoz a végrehajtási aktusok ellen, e kereset alátámasztása érdekében pedig az EUMSZ 277. cikk alapján hivatkozhatnak a szóban forgó intézkedés alapjául szolgáló aktus jogellenességére. Amennyiben a végrehajtás a tagállamok feladata, e személyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak a szóban forgó, alapul szolgáló jogi aktus érvénytelenségére, és felkérhetik a nemzeti bíróságokat, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel forduljanak a Bírósághoz (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

165 A Bíróság egyébiránt kimondta, hogy annak értékelése érdekében, hogy valamely rendeleti jellegű jogi aktus von-e maga után végrehajtási intézkedéseket, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata alapján a jogorvoslati jogára hivatkozó személy helyzetét kell figyelembe venni. Irreleváns tehát, hogy a szóban forgó jogi aktus a többi jogalannyal szemben von-e maga után végrehajtási intézkedéseket. Továbbá ezen értékelés keretében kizárólag a

kereset tárgyát kell támpontul venni (lásd: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

166 A jelen ügyben, amint azt egyébként a Bizottság is elismeri, a megtámadott határozat a felperesek vonatkozásában nem von maga után végrehajtási intézkedéseket.

167 Egyrészt ugyanis nem létezik olyan, a Bizottságtól vagy más uniós intézménytől származó intézkedés, amely a megtámadott határozat végrehajtására irányul.

168 Másrészt a felpereseket nem érintik a jelen ügyben esetlegesen releváns nemzeti végrehajtási intézkedések, vagyis a jelen esetben többek között a pénzügyi támogatásnak az LAG-ban tagsággal rendelkező ernyőszervezetek közötti megosztására vonatkozó támogatási megállapodás kötése vagy miniszteri rendelet elfogadása. A felperesek helyzete ugyanis különbözik a pénzügyi támogatás közvetlen vagy közvetett kedvezményezettjeinek helyzetétől, mivel nem lehetnek ilyen szervezet vagy az LAG tagjai, tekintettel arra, hogy nem felelnek meg az e tekintetben előírt feltételeknek, különösen azoknak, amelyek a tevékenységük karitatív jellegével kapcsolatosak. E körülmények között életszerűtlen lenne azt várni a felperesektől, hogy nemzeti bíróság előtt támadják meg a támogatási megállapodást, miniszteri rendeletet vagy bármely más, a pénzügyi támogatás megosztására vonatkozó nemzeti intézkedést annak érdekében, hogy e bíróságot arra késztessék, hogy a Bírósághoz forduljon a szóban forgó pénzügyi támogatásra vonatkozó megtámadott határozat érvényességét illetően (lásd analógia útján: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 65–67. pont; 2020. október 28-i Associazione GranoSalus kontra Bizottság ítélet, C-313/19 P, nem tették közzé, EU:C:2020:869, 38–42. pont).

169 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a keresetet annyiban is elfogadhatónak kell nyilvánítani, amennyiben a harmadik jogalapon alapul.

2. Az ügy érdeméről

170 A harmadik jogalap két részből áll. Az első részben a felperesek arra hivatkoznak, hogy a Bizottság az EUMSZ 107. és az azt követő cikkeket megsértve állapította meg, hogy a pénzügyi támogatás a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősül. A második részben a felperesek azt állítják, hogy e vitatott intézkedés megfelel az EUMSZ 107. cikk értelmében vett állami támogatás valamennyi feltételének.

a) A pénzügyi támogatásnak a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősítésével kapcsolatos hibákra vonatkozó első részről

171 A harmadik jogalap első részében a felperesek azt állítják, hogy a pénzügyi támogatás nem minősült a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak, másodlagosan pedig azt, hogy még ha feltételezzük is, hogy e vitatott intézkedés létező támogatásnak minősülhetett, jelentősen módosult, és a WohlFödG hatálybalépése következtében az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének első mondata vagy a 2015/1589 rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében vett új támogatássá vált.

1) A pénzügyi támogatásnak a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősítésével kapcsolatos tévedésről

172 Először is a felperesek azt állítják, hogy bár a lottójátékról szóló 1956. évi törvény 12. §-a előírta a pénzügyi támogatást, valószínűleg csak 1958. január 1-jét, azaz az EGK-Szerződés Németországi Szövetségi Köztársaságban történő hatálybalépésének időpontját követően került sor a bevezetésére, és az ernyőszervezetek részére első alkalommal történő tényleges kifizetésére.

173 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a felperesek csak feltételezéseket ismertetnek bizonyítékok nélkül, és ezt az érvelést nem adták elő a megtámadott határozat elfogadását megelőzően. Egyébiránt a harmadrendű beavatkozó felek támogatásával megjegyzi, hogy a felperesek nem vitatják, hogy a díjaknak a támogatásra jogosult ernyőszervezetek részére történő átutalására 1957-ben, az EGK-Szerződés hatálybalépését megelőzően került sor. Archív dokumentumok alapján a DWEK arra is hivatkozik, hogy a források első tényleges kifizetésére valószínűleg az EGK-Szerződés hatálybalépése előtt került sor.

174 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy valamely támogatási program bevezetésének vagy egyedi támogatás odaítélésének időpontja azon jogilag kötelező erejű aktus elfogadásának vagy megkötésének időpontja, amellyel a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság feltétlen kötelezettséget vállal arra, hogy támogatást nyújt a kedvezményezetteknek (lásd ebben az értelemben: 2018. január 25-i BSCA kontra Bizottság ítélet, T-818/14, EU:T:2018:33, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

175 A jelen ügyben nem vitatott, hogy a lottójátékról szóló, 1956. február 27-én elfogadott és ugyanazon a napon hatályba lépett 1956. évi törvény volt az a jogi aktus, amellyel a karitatív ernyőszervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatást előírták. Ezenkívül, amint arra a fenti 10. pont rámutat, a koncessziós díjak szociális feladatok ellátására való felhasználására vonatkozó iránymutatásokat 1956-ban tették közzé a *Niedersächsisches Ministerialblattban*. E törvényt és ezen iránymutatásokat tehát az EGK-Szerződés hatálybalépésének időpontja előtt fogadták el.

176 Egyébiránt a Törvényszék aktájából kitűnik, hogy bizonyos összegeket a karitatív ágazat szervezetei részére már 1956-ban és 1957-ben is nyújtottak. Így maguk a felperesek említik meg – Alsó-Szászország tartomány 1956. és 1957. évi költségvetés-végrehajtási jelentésének 13. szakaszára hivatkozva –6,8 millió német márka 1956-os kifizetését. Ezenfelül meg kell állapítani, hogy az 1956-ban és 1957-ben folyósított összegeket a DWEK által benyújtott archívumokon kívül a német kormány 2016. április 6-i közleményének 16. melléklete is rögzíti, amely 1957 óta tartalmazza a független karitatív gondoskodáshoz nyújtott támogatások összegét. Ennélfogva a szóban forgó pénzügyi támogatás tényleges kifizetése is megtörtént az EGK-Szerződés hatálybalépése előtt (lásd ebben az értelemben: 2016. április 22-i Írország és Aughinish Alumina kontra Bizottság ítélet, T-50/06 RENV II és T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, 201. pont).

177 Ebből következik, hogy a szóban forgó pénzügyi támogatást az EGK-Szerződés hatálybalépése előtt hajtották végre, és a Bizottság tekinthette úgy, hogy ez az intézkedés, amennyiben támogatást valósít meg, a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősül.

178 Másodsorban a felperesek arra hivatkoznak, hogy 1956-ban még nem létezett az ambuláns és kórházi ellátási szolgáltatások piaca, mivel maga a lakosság foglalkozott az idős generációval vagy a betegekkel. Úgy vélik, hogy a pénzügyi támogatás a független karitatív ágazat tevékenységi körének későbbi módosítása folytán új támogatássá vált. E tekintetben a felperesek hozzáteszik, hogy e

módosítás különbözik a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának v. alpontja értelmében vett „belső piac fejlődésé[től]”, így az említett támogatás nem valósít meg e rendelkezés értelmében vett létező támogatást.

179 A harmadrendű beavatkozó felek által támogatott Bizottság arra hivatkozik, hogy a felperesek észrevételei hatástalanok.

180 E tekintetben, és amint az a megtámadott határozatból kitűnik, a pénzügyi támogatás, amennyiben támogatást valósít meg, az EGK-Szerződés hatálybalépése óta létező támogatásnak minősül, amely a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontja i. alpontjának hatálya alá tartozik. Következésképpen nem relevánsak az arra vonatkozó érvek, hogy 1956-ban nem létezett a magán ambuláns és kórházi ellátási szolgáltatások piaca, valamint azok az érvek sem, amelyek a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontja v. alpontjának alkalmazhatatlanságára vonatkoznak.

2) A szóban forgó intézkedés lényeges módosításáról

181 Másodlagosan a felperesek arra hivatkoznak, hogy még ha feltételezzük is, hogy az 1956-ban bevezetett, a szerencsejátékokra kivetett adóból finanszírozott támogatás létező támogatást valósíthatott meg, e támogatás a WohlFödG hatálybalépése miatt lényegesen módosult, és az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének első mondata, illetve a 2015/1589 rendelet 1. cikkének c) pontja – amely szerint többek között „a létező támogatások módosítás[a]” is új támogatásnak minősül – értelmében új támogatássá vált. A felperesek öt érvet terjesztenek elő. Először is azt állítják, hogy az ernyőszervezeteknek nagyobb befolyásuk van, mivel a WohlFödG 3. §-ának (3) bekezdése csak akkor teszi lehetővé Alsó-Szászország tartomány szociális minisztériuma számára, hogy a támogatási megállapodás helyett miniszteri rendeletet fogadjon el, ha meghiúsulnak a karitatív szervezetekkel folytatott, a támogatás felhasználásának módjaival kapcsolatos tárgyalások, míg a szerencsejátékokról szóló 2007. évi törvény 16. §-ának (2) bekezdése lehetőséget biztosított e minisztérium számára, hogy az ernyőszervezetekkel kötött megállapodás helyett egyoldalú szabályozást fogadjon el.

182 Másodszor a felperesek arra hivatkoznak, hogy a karitatív ágazat támogatása már nem a szerencsejátékok piacától függ, hanem Alsó-Szászország tartomány költségvetésétől, ami növeli a tervezés előreláthatóságát.

183 Harmadszor úgy vélik, hogy a szerencsejátékokból származó bevételre és a karitatív szervezetek tevékenységeinek körére vonatkozó „jogi és ténybeli háttér” lényegesen módosult, mivel a szerencsejátékokból származó bevételeket már nem tekintik célirányosnak, mivel azok már nem olyan tevékenységből származnak, amely társadalmilag nem kívánatos. A beavatkozási beadványokra adott válaszukban a felperesek lényegében azt állítják, hogy a szerencsejátékokból származó bevételek és a szociális projektek támogatása közötti kapcsolat gyengülése csökkenti a vitatott juttatás jogszerűségét.

184 Negyedszer a felperesek előadják, hogy a módosítások lényeges jellege az 1956 óta bekövetkezett jogszabályi módosítások átfogó elemzéséből ered, amely módosítások magukban foglalják először is a támogatásnak 2004-ben a szerencsejáték-adó bizonyos százaléka helyett az említett adóból származó átalányösszegből, majd 2014-től közvetlenül a tartományi költségvetésből történő finanszírozására való áttérést, másodszor a pénzügyi támogatás felhasználására vonatkozóan az eredetileg a tartomány által egyoldalúan meghatározott iránymutatások révén, majd a tartomány és az ernyőszervezetek közötti tárgyalásokon megállapított feltételek módosítását, harmadszor

pedig a támogatás összegének jelentős emelkedését. Ebből következik, hogy mind a jogszabályi módosításokat, mind az 1956 óta létező fő támogatást legkésőbb 2015-től kezdődően új támogatásnak kell minősíteni.

185 Ötödsorban a felperesek arra hivatkoznak, hogy a WohlFödG 2. §-ának (3) bekezdése lényeges módosításhoz vezet, mivel előírja, hogy az ernyőszervezetek ettől kezdve szabadon oszthatnak fel egy kiegészítő támogatást a támogatási megállapodásban előírt tevékenységi területek között. A felperesek becslései szerint ennek az lett a következménye, hogy a 2015. évi források átlagosan 22%-át szabadon fel lehetett felhasználni, így ez a létező támogatásnak a 794/2004 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett lényeges módosulásához vezetett.

186 A Bizottság többek között arra hivatkozik, hogy e kifogások többségét nem fogalmazták meg a közigazgatási eljárás során, így a megtámadott határozatban nem lehetett ezekről határozni. Egyebekben a Bizottság és a beavatkozó felek vitatják e kifogásokat, és úgy vélik, hogy a felperesek által hivatkozott módosítások nem lényegesek.

187 E tekintetben a 2015/1589 rendelet 1. cikkének c) pontjából kitűnik, hogy új támogatásnak kell minősíteni minden olyan támogatást, azaz támogatási programot és egyedi támogatást, amely nem létező támogatás, valamint a létező támogatások módosítását is.

188 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a 794/2004 rendelet „Egyszerűsített bejelentési eljárás a létező támogatások bizonyos módosításaihoz” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 659/1999 rendelet 1. cikkének c) pontja alkalmazásában létező támogatás módosítása alatt – a tisztán formai vagy adminisztratív jellegű módosítások kivételével – minden olyan változtatás értendő, amely nem befolyásolhatja a támogatási intézkedésnek a közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését [helyesen: módosítása alatt bármilyen változtatás értendő, kivéve a tisztán formai vagy adminisztratív jellegű módosításokat, amelyek nem befolyásolhatják a támogatási intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését]. A létező támogatási program eredeti költségvetésének legfeljebb 20%-os emelése azonban nem tekinthető a fennálló [helyesen: létező] támogatási program módosításának.”

189 Amint ugyanis e rendelkezésből kitűnik, a tisztán formai vagy adminisztratív jellegű módosítások, amelyek nem befolyásolhatják a támogatási intézkedés értékelését, nem tekintendők valamely létező támogatás módosításának. Ahhoz, hogy új támogatásnak minősüljön, a létező támogatás módosításának lényegesnek kell lennie (2014. július 11-i Telefónica de España és Telefónica Móviles España kontra Bizottság ítélet, T-151/11, EU:T:2014:631, 62. pont).

190 Egyébiránt csak a módosítás mint olyan az, amely új támogatásnak minősül. Az eredeti támogatási program csak abban az esetben válik új támogatási programmá, ha a módosítás magát az eredeti támogatási program lényegét érinti. Ezzel szemben a módosítás nem érinti magát az eredeti program lényegét akkor, ha az új elem az eredeti programtól egyértelműen elválasztható (2002. április 30-i Government of Gibraltar kontra Bizottság ítélet, T-195/01 és T-207/01, EU:T:2002:111, 109–111. pont; 2013. március 20-i Rousse Industry kontra Bizottság ítélet, T-489/11, nem tették közzé, EU:T:2013:144, 55. pont; 2014. július 11-i Telefónica de España és Telefónica Móviles España kontra Bizottság ítélet, T-151/11, EU:T:2014:631, 63. pont.

191 A jelen ügyben meg kell vizsgálni, hogy az egymást követő jogszabályi változások a lottójátékról szóló 1956. évi törvény által bevezetett pénzügyi támogatás lényeges módosításához vezettek-e. Ennek során azt kell megvizsgálni, hogy e módosítások érintették-e az e finanszírozási rendszert

alkotó olyan elemeket, mint a kedvezményezettek köre, a pénzügyi támogatás célja és a kedvezményezettekre bízott közszolgáltatási feladat, valamint e támogatás forrása és összege (lásd ebben az értelemben: 1994. augusztus 9-i Namur-Les assurances du crédit ítélet, C-44/93, EU:C:1994:311, 29. pont; 2018. szeptember 20-i Carrefour Hypermarchés és társai ítélet, C-510/16, EU:C:2018:751, 41. pont; 2018. december 13-i Rittinger és társai ítélet, C-492/17, EU:C:2018:1019, 60–63. pont).

192 Márpedig a felperesek nem vitatják, hogy a jelenlegi pénzügyi támogatás kedvezményezettjei ugyanazok az ernyőszervezetek, mint amelyek a lottójátékról szóló 1956. évi törvény alapján finanszírozott támogatásban részesültek. Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a pénzügyi támogatás célját, azaz a karitatív szervezetek számára a szociális szolgáltatásnyújtáshoz történő segítségnyújtást nem módosították a lottójátékról szóló 1956. évi törvény óta.

193 Ami a felperesek által előadott, a fenti 181–185. pontban hivatkozott érveket illeti, először is meg kell jegyezni, hogy a WohlFödG 3. §-ának (3) bekezdése nem biztosított nagyobb befolyást az ernyőszervezetek számára azáltal, hogy csak akkor teszi lehetővé Alsó-Szászország tartomány szociális minisztériuma számára, hogy a támogatási megállapodás helyett miniszteri rendeletet fogadjon el, ha meghiúsulnak a karitatív szervezetekkel folytatott, a támogatás felhasználásának módjaival kapcsolatos tárgyalások. E rendelkezés szövege és értelmezése ugyanis nem teremt eltérést a szerencsejátékokról szóló 2007. évi törvény 16. §-ának (2) bekezdéséhez képest, amely lehetőséget biztosított e minisztériumnak arra is, hogy az ernyőszervezetekkel kötött megállapodás helyett egyoldalúan rendeletet fogadjon el. Amint arra a DWEK rámutatott, e 2007. évi törvény 16. §-ának (2) bekezdése ugyanazt a felhatalmazást tartalmazza, mint a WohlFödG.

194 Mindenesetre az ernyőszervezetek befolyásának növekedésére vonatkozó érv nem releváns, mivel nem alkalmas azon megállapítások megkérdőjelezésére, amelyek szerint a pénzügyi támogatás nyújtásának célja, a tevékenységek jellege és a kedvezményezettek köre lényegében nem változott a lottójátékról szóló 1956. évi törvény elfogadása óta.

195 Másodszor, a források eredetére vonatkozó érvet illetően elegendő annyit megállapítani, hogy a pénzügyi támogatás keretében biztosított alap mindig is Alsó-Szászország tartomány költségvetéséből származott, amely a lottó- és szerencsejátékokból eredő bevételekből töltődött fel. Egyébiránt a felperesek nem vitatták a megtámadott határozat 49. pontját, amelyben a Bizottság leszögezte, hogy a díjazás jellegét és forrását nem módosította a WohlFödG hatálybalépése, mivel a lottójátékok szervezőinek továbbra is meg kellett fizetniük a koncessziós díjakat és szerencsejátékokra kivetett adókat a tartomány részére.

196 A nyújtott összeg előreláthatóságának a tervezés érdekében történő javítását illetően meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat 48. pontjában a Bizottság helyesen ítélte meg, hogy a százalékban kifejezett összegről átalányösszegre való áttérés, amely a költségvetés különböző kiegészítő intézkedéseiről szóló 2004. évi törvényben foglalt módosítással történt, nem minősül lényeges módosításnak, mivel nem befolyásolta az ernyőszervezeteknek az általuk nyújtott szociális gondoskodási szolgáltatások után állami pénzügyi támogatásra vonatkozó alapvető jogát. Nem lehet más a helyzet a WohlFödG által a pénzügyi támogatásra gyakorolt hatást illetően sem, így éppúgy mint 2004-ben, nem lényeges módosításról volt szó, annál is inkább, mivel sem a költségvetés különböző kiegészítő intézkedéseiről szóló 2004. évi törvény, sem a WohlFödG nem vezetett a támogatásnak az e változás előtt nyújtott összegekhez viszonyított emeléséhez.

197 Harmadszor, amennyiben a felperesek a szerencsejátékokból származó bevételek és a szociális projektek támogatása közötti kapcsolat megszűnésére hivatkoznak, meg kell állapítani, hogy az intézkedés ezen alkotóelemei nem módosultak lényegesen, mivel a szerencsejátékokból származó bevételek 1957-ben a tartomány költségvetésének részét képezték, és az ernyőszervezetek szociális projektjei lényegében ugyanazok maradtak, mint 1957-ben.

198 Negyedszer meg kell állapítani, hogy a felperesek által előterjesztett átfogó elemzés alapján nem lehet a támogatási program lényegét érintő módosításra következtetni. A releváns jogszabályi rendelkezések vizsgálatából, valamint 1956 és 2016 közötti alakulásukból ugyanis kitűnik, hogy a jogi alapok módosításai tisztán formai vagy adminisztratív jellegűek voltak, mivel nem módosították lényegesen az intézkedést alkotó olyan elemeket, mint többek között a kedvezményezetteknek nyújtott támogatás összege. Ez a helyzet többek között a WohlFödG esetében, amely nem módosította az intézkedés kedvezményezettjeit, a támogatás célját, a támogatás forrását, és lényegében a támogatás összegét sem.

199 Ami az e támogatás felhasználásával kapcsolatos feltételek módosításait illeti, egyrészt meg kell állapítani, hogy a WohlFödG 3. §-ának (3) bekezdése értelmében e feltételeket Alsó-Szászország tartomány szociális minisztériuma határozza meg, amennyiben a közte és az LAG között zajló „tárgyalások” meghiúsulnak, így a helyzet nem változott jelentősen azóta, hogy – amint az a fenti 10. pontból kitűnik – az említett feltételeket Alsó-Szászország tartomány iránymutatásokban egyoldalúan határozta meg. Másrészt a WohlFödG 3. §-a (2) bekezdésének célja, hogy jogi keretet adjon e tárgyalásoknak. Következésképpen az említett támogatás felhasználási feltételeinek meghatározására szolgáló módszer alakulásából nem tűnik ki, hogy e változás szükségszerűen e feltételek alapvető tartalmának, vagy a szóban forgó intézkedésnek a lényeges módosításához vezetett volna.

200 Ami a támogatás összegét illeti, amint azt a fenti 117. pont kifejti, a német hatóságok által a közigazgatási eljárás során a Bizottsággal közölt pénzügyi adatokból kitűnik, hogy a pénzügyi támogatás összegének emelése összességében nem eredményezett e támogatás kezdeti összegéhez képest 20%-ot meghaladó emelkedést. Következésképpen az említett támogatás összegének kiigazítása nem haladta meg a 794/2004 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott küszöbértéket.

201 Ötödször a felperesek a WohlFödG 2. §-ának (3) bekezdését kifogásolják, amely szerint, amennyiben a szerencsejátékokra kivetett adókból származó bevétel jelentős mértékű, részben az LAG ernyőszervezetei, részben pedig a függőségi problémákért felelős regionális hivatal (lásd a fenti 13. pontot) kiegészítő pénzügyi támogatásban részesülnek. Ezzel összefüggésben meg kell állapítani, hogy a kiegészítő támogatás felhasználásának állítólagos rugalmasságára vonatkozó kifogást a közigazgatási eljárás során nem hozták fel. Mindenesetre a felperesek nem bizonyították, hogy e kiegészítő támogatás módosítja a pénzügyi támogatás lényegét, vagy hogy az ugyanezen törvény 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontjában előírt fő támogatástól elválasztható elemnek minősül.

202 Ugyanígy emlékeztetni kell arra, hogy a WohlFödG 3. §-a a független karitatív ágazat feladatait és az LAG-ban csoportosuló ernyőszervezetekkel szemben előírt feltételeket írja le. A WohlFödG 3. §-a (1) bekezdésének első mondata rögzíti, hogy „[a] 2. § (1) bekezdésének 1. pontjában és a 2. § (3) bekezdésének 1. pontjában említett pénzügyi támogatásokat a független karitatív ágazat feladatainak támogatására kell felhasználni”. Ebből következik, hogy a felperesek által vitatott kiegészítő pénzügyi támogatás nem minősül az intézkedés olyan lényeges módosításának, amely azt új támogatássá alakítaná azzal az indokkal, hogy ezt a kiegészítő támogatást az

ernyőszervezetek szabadon felhasználhatják. Ugyanis mind az elsődleges támogatás, mind a kiegészítő támogatás kizárólag a támogatható karitatív feladatok támogatására irányul. Ráadásul a kiegészítő támogatás folyósítása végeredményben nem rendszeres, mivel attól függ, hogy a szerencsejátékokból származó többletbevétel meghaladja-e a 147 300 000 euró összeget.

203 A fentiekből következik, hogy a szóban forgó intézkedést az 1956-os bevezetése óta lényegesen nem módosították. Következésképpen a harmadik jogalap első részét mint megalapozatlant a Bizottság azon érvének vizsgálata nélkül el kell utasítani, amely szerint a közigazgatási eljárás során nem merült fel ilyen lényeges módosítás kérdése.

b) A pénzügyi támogatásnak az EUMSZ 107. cikk szerinti minősítésének hiányával kapcsolatos hibára vonatkozó második részről

204 A harmadik jogalap második részében a felperesek azt állítják, hogy a vitatott intézkedés megfelel az ahhoz szükséges valamennyi feltételnek, hogy azt az EUMSZ 107. cikk értelmében vett állami támogatásnak lehessen minősíteni.

205 A Bizottság e rész elutasítását kéri.

206 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a második résszel a felperesek azt kívánják bizonyítani, hogy a szóban forgó pénzügyi támogatás állami támogatásnak minősül. Márpedig meg kell állapítani, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban nem végzett semmilyen értékelést ezen intézkedés állami támogatásnak minősítésével kapcsolatban, és nem határozott sem az EUMSZ 107. cikkben előírt feltételek teljesüléséről, sem pedig az említett intézkedésnek a belső piaccal való esetleges összeegyeztethetőségéről. Ennélfogva a felperesek által előadott érvelés hatástalan. Következésképpen a harmadik jogalap második részét, és ezért a harmadik jogalapot teljes egészében el kell utasítani.

207 A fentiek összességéből az következik, hogy a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

VI. A költségekről

208 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése értelmében a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felpereseket, mivel pervesztesek lettek, a Bizottság és a beavatkozó felek kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségeiken felül a Bizottság és a beavatkozó felek részéről felmerült költségek viselésére is.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék a Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV-t és a CarePool Hannover GmbH-t kötelezi a saját költségeiken felül az Európai Bizottság, a Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, az Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, valamint a mellékletben megnevezett többi beavatkozó fél részéről felmerült költségek viselésére.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Kihirdetve Luxembourgban, a 2021. április 14-i nyilvános ülésen.

Aláírások

Tartalomjegyzék

I. A megtámadott határozatban említett nemzeti intézkedésekre vonatkozó jogi háttér 3

II. A jogvita előzményei 7

III. A megtámadott határozat 8

IV. Az eljárás és a felek kérelmei 8

V. A jogkérdésről 10

A. Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogok megsértésére alapított, első jogalapról 12

1. Az elfogadhatóságról 12

2. Az ügy érdeméről 14

a) Az előzetes vizsgálati eljárás időtartamáról 17

b) A megtámadott határozat indokolásáról 19

c) A Bizottság magatartásáról 21

B. Az indokolási kötelezettség megsértésére alapított, második jogalapról 22

C. Az EUMSZ 107. cikk és az azt követő cikkek megsértésére alapított, harmadik jogalapról . . 23

1. Az elfogadhatóságról 23

a) A megtámadott határozat rendeleti jellegű jogi aktusnak minősítéséről 24

b) A felperesek közvetlen érintettségéről 26

c) A végrehajtási intézkedések fennállásáról 28

2. Az ügy érdeméről 29

a) A pénzügyi támogatásnak a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősítésével kapcsolatos hibákra vonatkozó első részről 29

1) A pénzügyi támogatásnak a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett létező támogatásnak minősítésével kapcsolatos tévedésről 30

2) A szóban forgó intézkedés lényeges módosításáról 31

b) A pénzügyi támogatásnak az EUMSZ 107. cikk szerinti minősítésének hiányával kapcsolatos hibára vonatkozó második részről 35

VI. A költségekről 35