ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

14 april 2021 *

„Staatssteun – Onafhankelijk maatschappelijk werk – Aan de verenigingen van een regionale beroepsorganisatie voor maatschappelijk werk toegekende subsidies – Afwijzing van een klacht – Besluit van geen bezwaar na de inleidende onderzoeksfase – Beroep tot nietigverklaring – Hoedanigheid van belanghebbende – Bescherming van procedurele rechten – Merkbare aantasting van de concurrentiepositie – Ontvankelijkheid – Ontbreken van ernstige moeilijkheden – Geen substantiële wijziging van bestaande steun”

In zaak T-69/18,

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

CarePool Hannover GmbH, gevestigd te Hannover,

vertegenwoordigd door T. Unger, advocaat, en S. Korte, professor,

verzoekers,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Herrmann en F. Tomat als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, gevestigd te Hannover, vertegenwoordigd door A. Bartosch, advocaat,

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, gevestigd te Hannover, vertegenwoordigd door C. Jürschik, advocaat,

en

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, gevestigd te Hannover (Duitsland), en de overige, in de bijlage vermelde interveniënten [1], vertegenwoordigd door U. Karpenstein, R. Sangi en C. Johann, advocaten,

* Procestaal: Duits.

[1] De lijst van de overige interveniënten is enkel als bijlage aan de aan partijen betekende versie gehecht.

interveniënten,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkend tot nietigverklaring van besluit C(2017) 7686 final van de Commissie van 23 november 2017 betreffende de steunmaatregelen SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben en SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH die door Duitsland ten gunste van verenigingen voor maatschappelijk werk ten uitvoer zijn gebracht ter ondersteuning van taken van maatschappelijke bijstand (PB 2018, C 61, blz. 1),

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: J. Svenningsen, president, C. Mac Eochaidh en T. Pynnä (rapporteur), rechters,

griffier: M. E. Coulon,

het volgende

Arrest

1 De eerste verzoekende partij, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, is een vereniging die actief is in de Duitse deelstaten Nedersaksen, Vrije Hanzestad Bremen, Sleeswijk-Holstein en Vrije en Hanzestad Hamburg. Volgens het verzoekschrift behartigt zij de belangen van 160 ondernemingen die op hun beurt instellingen voor ambulante en intramurale zorg en hulpverlening en instellingen ter ondersteuning van gehandicapten, kinderen en jongeren beheren of exploiteren.

2 De tweede verzoekende partij, CarePool Hannover GmbH, is een in Hannover (Duitsland) gevestigde besloten vennootschap die lid is van de eerste verzoekende partij. Zij biedt ambulante thuiszorg aan hulpbehoevende personen.

3 Het onderhavige beroep van verzoekers strekt tot nietigverklaring van het op 11 december 2017 aan hen ter kennis gebrachte besluit C(2017) 7686 final van de Commissie van 23 november 2017 betreffende de steunmaatregelen SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben en SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH die door Duitsland ten gunste van verenigingen voor maatschappelijk werk ten uitvoer zijn gebracht ter ondersteuning van taken van maatschappelijke bijstand (PB 2018, C 61, blz. 1; hierna: „bestreden besluit”). Het bestreden besluit heeft betrekking op verschillende nationale maatregelen ter ondersteuning van op het grondgebied van de deelstaat Nedersaksen actieve organisaties voor onafhankelijk maatschappelijk werk.

4 Tot deze nationale maatregelen behoort in het bijzonder de financiële steun die sinds 1956 op basis van in de loop der tijd aangepaste wet- en regelgeving wordt toegekend aan overkoepelende verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk (hierna: „financiële steun”). Deze verlenen door tussenkomst van de bij hen aangesloten verenigingen tal van maatschappelijke diensten aan hulpbehoevende en kwetsbare personen, zoals ambulante, intramurale en gemengde zorg, hulp

aan daklozen en vluchtelingen en geestelijke bijstand. Verzoekers, particuliere instellingen die soortgelijke diensten verrichten of ondernemingen vertegenwoordigen die dergelijke diensten verrichten, achten zich benadeeld door de financiële steun.

5 In het bestreden besluit heeft de Europese Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, geconcludeerd dat voor zover de financiële steun een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, deze steun moest worden aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2015, L 248, blz. 9). Derhalve heeft zij de door verzoekers ingediende klachten afgewezen.

I. Juridisch kader van de nationale maatregelen waarop het bestreden besluit betrekking heeft

6 Maatschappelijk werk (Wohlfahrtspflege) wordt in § 66, lid 2, van de Abgabenordnung (Duits belastingwetboek) omschreven als volgt:

„Maatschappelijk werk bestaat in de planmatige zorg voor hulpbehoevende of in gevaar verkerende personen die wordt verleend in het belang van de gemeenschap en zonder winstoogmerk. Deze zorg kan betrekking hebben op het welzijn van deze personen wat hun gezondheid, hun leefwijze, hun opvoeding of hun economische situatie aangaat, en kan tot doel hebben een bepaalde situatie te voorkomen of te verhelpen."

7 Zoals uit verschillende teksten blijkt, wordt de term „onafhankelijk maatschappelijk werk" gebezigd ter aanduiding van het vrijwillige maatschappelijke werk dat wordt verricht door niet onder de overheid ressorterende organisaties [zie bijvoorbeeld § 1, lid 5, van de statuten van de Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (federale beroepsvereniging voor onafhankelijk maatschappelijk werk) en § 4 van de Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (derde verordening houdende uitvoering van de wet op de terugbetaling van staatsleningen) van 4 december 1926].

8 De financiële ondersteuning van activiteiten van verenigingen voor maatschappelijk werk is geregeld in het Gesetz über das Zahlenlotto (Loterijwet) van 27 februari 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, blz. 9; hierna „Loterijwet 1956"), die op diezelfde datum van kracht is geworden.

9 Volgens § 11, lid 1, en § 12, lid 1, van de Loterijwet 1956 ontvingen de overkoepelende verenigingen voor maatschappelijk werk ten behoeve van de door hen te verrichten taken van maatschappelijk werk een percentage van de door de organisatoren van kansspelen van de deelstaat Nedersaksen betaalde vergunningsheffingen.

10 In 1956 werd de aanwending van de heffingen geregeld in de Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (richtlijnen voor de aanwending van vergunningsheffingen ten behoeve van de vervulling van taken van maatschappelijk werk), zoals gepubliceerd in het Niedersächsische Ministerialblatt (Nds. MBl. 1956, blz. 855).

11 De vaststelling van de financiële steun is herhaaldelijk gewijzigd bij verschillende achtereenvolgende wetten. De Loterijwet 1956 is gewijzigd op 7 juni 1968 (Nds. GVBl. 1968, blz. 91) en op 18 februari 1970 (Nds. GVBl. 1970, blz. 27). In 1997 is deze wet vervangen door het

Niedersächsische Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (Wet op loterijen en weddenschappen van de deelstaat Nedersaksen) (Nds. GVBl. 1997, blz. 289), die in 2003 is gewijzigd bij het Haushaltsbegleitgesetz (Begeleidende begrotingswet) (Nds. GVBl. 2003, blz. 446; hierna „Begeleidende begrotingswet 2004"), die in 2004 in werking is getreden. Het bedrag van de financiële steun werd in 2005 verlaagd, waarna het in 2007 werd verhoogd bij het in 2008 in werking getreden Niedersächsische Glückspielgesetz (Nds. GVBl. 2007, blz. 756; hierna „Wet op de kansspelen 2007") om opnieuw te worden gewijzigd bij een in 2012 aangenomen en in 2013 in werking getreden wet (Nds. GVBl. 2012, blz. 544).

12 De Wet op de kansspelen 2007 is vervangen door het Niedersächsische Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (wet van de deelstaat Nedersaksen ter ondersteuning van het onafhankelijk maatschappelijk werk) van 16 december 2014 (Nds. GVBl. 2014, blz. 429; hierna: „WohlFödG"), die sedert 1 januari 2015 van kracht is. Ook de richtlijnen voor de aanwending van vergunningsheffingen ten behoeve van de vervulling van taken van maatschappelijk werk ondergingen wijzigingen.

13 Het opschrift van artikel § 2 WohlFödG luidt: „Financiële ondersteuning van verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk en van het regionaal bureau voor verslavingsproblematiek". § 2, lid 1, punt 1, WohlFödG bepaalt dat deze financiële steun wordt toegekend aan de overkoepelende verenigingen die lid zijn van de Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (regionale beroepsorganisatie voor onafhankelijk maatschappelijk werk; hierna: „LAG"). Volgens lid 2, punt 2, WohlFödG toetst het ministerie van Sociale Zaken van de deelstaat Nedersaksen de taakvervulling door de overkoepelende organisaties en de noodzaak tot verhoging van de in § 2, lid 1, punt 1 bedoelde financiële steun. In § 2, lid 3, WohlFödG is bepaald dat, indien de inkomsten van de deelstaat uit de kansspelbelasting meer dan 146 300 000 EUR bedragen, de deelstaat 18,63 % van de extra inkomsten als aanvullende financiële steun moet toekennen aan de overkoepelende verenigingen van de LAG en 0,74 % van de aanvullende inkomsten aan het regionaal bureau voor verslavingsproblematiek.

14 De LAG, waarnaar de WohlFödG verwijst, is een geregistreerde vereniging waarvan de rechtsgrondslag wordt gevormd door haar statuten. Deze vereniging bestond reeds voordat de Loterijwet 1956 in werking trad.

15 In de preambule van haar statuten wordt de LAG omschreven als volgt:

„De [LAG] wordt gevormd door de dertien overkoepelende verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk in Nedersaksen."

16 De dertien overkoepelende verenigingen die aangesloten zijn bij de LAG zijn territoriale onderafdelingen – op het niveau van de deelstaat Nedersaksen – van de zes federaties of „moederorganisaties" voor onafhankelijk maatschappelijk werk in Duitsland: Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Rode Kruis), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Joodse Onderlinge Hulp) en Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 De leden van de LAG worden in § 2 van haar statuten aangeduid als volgt:

„1. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV;

2. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV;

3. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV;

4. Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV;

5. Caritasverband für die Diözese Osnabrück eV;

6. Landes Caritasverband für Oldenburg eV;

7. Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV;

8. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen eV;

9. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV;

10. Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV;

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

12. Diakonisches Werk der Ev.-ref. Kirche;

13. Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen."

18 § 2, lid 2, eerste volzin, van de statuten van de LAG bepaalt dat andere overkoepelende verenigingen voor maatschappelijk werk kunnen worden toegelaten, mits een overkoepelende vereniging voor maatschappelijk werk voldoet aan de volgende voorwaarden:

„– zij oefent haar activiteiten in Nedersaksen uit op interregionaal niveau;

– de daadwerkelijke hulpverlening die zij rechtstreeks biedt, omvat in beginsel het gehele scala aan activiteiten op het gebied van het onafhankelijk maatschappelijk werk en niet slechts enkele takken daarvan;

– zij moedigt vrijwilligerswerk en niet-bezoldigde arbeid aan;

– zij overkoepelt alle organisaties en instellingen die op dezelfde gedachte stoelen;

– tussen de overkoepelende vereniging en de aangesloten organisaties en instellingen bestaat een lidmaatschapsband of een organisatorische band;

– de overkoepelende vereniging waarborgt als zodanig en door het belang van de bij haar aangesloten organisaties en instellingen dat de werkzaamheden worden gekenmerkt door continuïteit en volledigheid alsook voldoende gekwalificeerd zijn, en dat een betrouwbaar beheer wordt gevoerd;

– de organisatie streeft een doel van algemeen nut, een liefdadigheidsdoel of een kerkelijk doel in de zin van het Duitse belastingwetboek na."

19 Zoals uit het vijfde streepje van de in punt 18 van dit arrest genoemde voorwaarden blijkt, bestaat er een band tussen de overkoepelende verenigingen en de organisaties en instellingen die onafhankelijk maatschappelijk werk verrichten. De statuten van de LAG schrijven niet voor dat de onderlinge verhouding tussen deze overkoepelende verenigingen en die organisaties en instellingen in een bepaalde vorm moet worden gegoten.

20 Overeenkomstig § 2, lid 2, tweede streepje, van de statuten van de LAG beslist het bestuur van de LAG over de toetreding van nieuwe leden. In geval van weigering kan de ledenvergadering om een herziening van dit besluit worden verzocht.

21 § 3, lid 1, WohlFödG bepaalt het volgende:

„De in § 2, lid 1, punt 1, en § 2, lid 3, punt 1, bedoelde financiële steun moet worden aangewend ter ondersteuning van taken op het gebied van het maatschappelijk werk. [...] Als maatregelen ten dienste van het maatschappelijk werk worden beschouwd alle maatregelen die beogen bijstand te verlenen aan personen die hulpbehoevend zijn of zonder bijstand hulpbehoevend zouden zijn, alsmede alle maatregelen die beogen de organisatorische en personele voorwaarden voor hulpverlening te scheppen of te verbeteren [...]".

22 Volgens § 3, lid 2, WohlFödG is de betaling van financiële steun aan de LAG afhankelijk van de sluiting van een subsidieovereenkomst tussen het ministerie van Sociale Zaken van de deelstaat Nedersaksen en alle overkoepelende organisaties die deel uitmaken van de LAG (hierna: „subsidieovereenkomst"), die vervolgens door het ministerie van Sociale Zaken wordt gepubliceerd in het Niedersächsische Ministerialblatt en op het internet. Deze overeenkomst moet ten minste het volgende regelen:

„1. de verdeling van de financiële steun over de verschillende overkoepelende verenigingen of groepen van overkoepelende verenigingen;

2. de maatschappelijke taken waarvoor de financiële steun moet worden aangewend;

3. met betrekking tot ten minste 67 % van de in § 2, lid 1, punt 1, bedoelde financiële steun, de te subsidiëren taken, waarbij voor elke taak wordt aangegeven welk deel van de steun daaraan minimaal moet worden besteed;

4. het maximale percentage van de financiële steun dat aan administratieve taken mag worden besteed;

5. het door de overkoepelende organisaties over te leggen bewijs dat de financiële steun en de daaruit afkomstige, aan derden verstrekte middelen overeenkomstig hun bestemming zijn gebruikt."

23 Indien geen dergelijke overeenkomst tot stand komt, kan het bevoegde ministerie deze verschillende onderwerpen volgens § 3, lid 3, WohlFödG bij ministerieel besluit regelen.

24 Op 8 februari 2016 is tussen het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Gendergelijkheid van de deelstaat Nedersaksen en de dertien overkoepelende verenigingen van de LAG een overeenkomst met betrekking tot het gebruik van de financiële steun op grond van de WohlFödG gesloten (Nds. MBl. Nr. 8/2016, blz. 244), zulks ter vervanging van de eerdere overeenkomst van 2007 die op de Wet op de kansspelen 2007 was gebaseerd.

25 In de preambule van deze overeenkomst van 2016 staat onder meer dat „partijen overeenkomen dat zij gezamenlijk wensen bij te dragen tot de ontwikkeling van een sociale infrastructuur in Nedersaksen, waarbij de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd van de verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk" en dat „[d]eze doelstelling tot uiting wordt gebracht door de aanwijzing van voor subsidie in aanmerking komende maatschappelijke taken overeenkomstig bijlage 1".

26 § 2, lid 2, eerste volzin, van deze overeenkomst van 2016 bepaalt dat „de verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk [...] de hun ter beschikking gestelde middelen op hun beurt [mogen] toekennen aan hun leden [...]”.

27 Op 12 maart 2018 is een nieuwe subsidieovereenkomst gesloten tussen het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Gendergelijkheid van de deelstaat Nedersaksen en de dertien overkoepelende verenigingen van de LAG (Nds. MBl. Nr. 12/2018, p. 206). Volgens de derde overweging van de preambule van dit document zal worden toegezien op de naleving van besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB 2012, L 7, blz. 3; hierna: „DAEB-besluit van 2012”) en verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen (PB 2012, L 114, blz. 8).

II. Voorgeschiedenis van het geding

28 Op 16 juni en 12 augustus 2015 heeft de Commissie twee afzonderlijke klachten ontvangen, die onder de nummers SA.42268 en SA.42877 zijn geregistreerd (hierna: „klachten”) en die tot doel hadden dat de financiële ondersteuning van taken van maatschappelijke hulpverlening in Nedersaksen als onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt zou worden aangemerkt.

29 Begunstigden van deze financiële steun zijn de in de punten 15 tot en met 17 hierboven genoemde overkoepelende verenigingen, die via hun regionale of plaatselijke ledenverenigingen diensten verlenen die van economische aard kunnen zijn, zoals ambulante, intramurale of gemengde zorg, of van niet-economische aard, zoals hulp en onderdak voor daklozen, geestelijke bijstand of hulp aan vluchtelingen.

30 In de klachten is door verzoekers aangevoerd dat zij concurreren met verenigingen voor maatschappelijk werk op het gebied van onder meer de zorgverlening aan hulpbehoevenden. Volgens verzoekers genieten deze verenigingen voor maatschappelijk werk financiële steun, waardoor zij hun personeel beter kunnen betalen dan particuliere ondernemingen of hun diensten kunnen aanbieden tegen lagere tarieven dan deze ondernemingen. Particuliere ondernemingen komen dus in een nadeligere positie met betrekking tot de aanwerving van personeel te verkeren. Bovendien worden bij onderhandelingen met zorgverzekeraars **e**n socialezekerheidsorganen de door particuliere ondernemingen geoffreerde tarieven niet aanvaard, omdat zij als te hoog worden ervaren in vergelijking met de tarieven die de sector maatschappelijk werk hanteert. Dit zou particuliere ondernemingen ertoe dwingen hun diensten aan te bieden tegen prijzen die onvoldoende kostendekkend zijn.

31 Voorts hebben verzoekers in de klachten betoogd dat de in 1997 aangenomen Wet op loterijen en weddenschappen van de deelstaat Nedersaksen tot een ingrijpende wijziging van de Loterijwet 1956 heeft geleid, omdat voortaan een forfaitair bedrag in plaats van een percentage van de vergunningsheffingen aan de overkoepelende verenigingen wordt toegekend. Ook de WohlFödG heeft volgens hen tot een ingrijpende wijziging van de Loterijwet 1956 geleid, omdat de financiële ondersteuning van verenigingen voor maatschappelijk werk nog slechts voor een deel afkomstig is uit de loterijopbrengsten en in feite voornamelijk uit de begroting van de deelstaat wordt betaald.

32 Afgezien van de kwestie van de financiële ondersteuning van de overkoepelende verenigingen ingevolge de WohlFödG had de onder nummer SA.42877 geregistreerde klacht ook betrekking op twee andere maatregelen, te weten enerzijds de gestelde indirecte belastingvoordelen op het gebied van de inkomstenbelasting voor de vrijwilligers van de verenigingen voor maatschappelijk werk en anderzijds de vaststelling van lagere audiovisuele vergoedingen voor de door deze verenigingen geëxploiteerde inrichtingen.

33 Bij brieven van 30 juli 2015 en 8 februari 2016 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 10, lid 2, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1) en artikel 12, lid 2, van verordening 2015/1589 de Duitse autoriteiten om informatie verzocht, waarop deze bij brieven van 9 september 2015 en 6 en 7 april 2016 hebben geantwoord.

34 Op 5 juli 2016 heeft een bijeenkomst tussen de Commissie en de Duitse autoriteiten plaatsgevonden, waarbij de Commissie haar voorlopige beoordeling van de financiële steun en de voorgenomen kwalificatie als bestaande steun mondeling kenbaar heeft gemaakt. In de interne notulen van die bijeenkomst, die de Commissie aan het Gerecht heeft overgelegd, wordt opgemerkt dat de maatregelen niet voldeden aan de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2012, met name wat betreft boekhouding, transparantie en de wijze waarop overcompensatie wordt vermeden.

35 Op 30 september en 16 november 2016 hebben de Duitse autoriteiten aanvullende informatie verstrekt.

36 Bij brieven van 14 februari 2017 heeft de Commissie verzoekers in kennis gesteld van haar voorlopige beoordeling van de in de klachten gelaakte maatregelen. Zij gaf als haar oordeel te kennen dat, voor zover de betwiste financiële steun een steunmaatregel vormde, het om bestaande steun ging. De twee andere, door de tweede verzoeker gelaakte maatregelen zouden geen steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zijn. Daarnaast heeft de Commissie verzoekers meegedeeld dat de Duitse autoriteiten haar hadden verzekerd dat zij in de toekomst de bepalingen van het DAEB-besluit van 2012 of, in voorkomend geval, indien aan de toepassingsvoorwaarden ervan was voldaan, de bepalingen van verordening nr. 360/2012 zouden toepassen. Zij heeft bovendien benadrukt dat er sprake was van een voorlopige conclusie, die zou gelden totdat verzoekers eventueel een nadere toelichting zouden verstrekken.

37 Verzoekers hebben deze voorlopige beoordeling betwist bij brieven van 17 en 20 februari en 6 maart 2017. Zij hebben hun argumenten verder uitgewerkt bij brieven van 10 maart 2017. Bij brieven van 31 augustus, 5 september en 14 september 2017 hebben de Duitse autoriteiten de Commissie nadere informatie verstrekt.

III. Bestreden besluit

38 In het bestreden besluit, dat op 11 december 2017 ter kennis van verzoekers is gebracht, heeft de Commissie de wetswijzigingen sinds 1956 onderzocht en naar aanleiding daarvan geoordeeld dat de betrokken maatregel sedertdien in de kern niet was gewijzigd en, voor zover deze maatregel steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, moest worden aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589. Daarnaast heeft de Commissie in het bestreden besluit in elk geval nota genomen van de toezegging van de Duitse

autoriteiten om in de toekomst te verzekeren dat de betrokken financiële steun verenigbaar zou zijn met het DAEB-besluit van 2012. De Commissie heeft de klachten derhalve afgewezen voor zover zij betrekking hadden op de betrokken financiële steun.

39 Met betrekking tot de twee andere maatregelen, die door de tweede verzoeker worden betwist, heeft de Commissie geconstateerd dat deze verzoeker had verzuimd zijn standpunt kenbaar te maken omtrent de door haar in haar brief van 14 februari 2017 uiteengezette voorlopige beoordeling van deze twee maatregelen. Overeenkomstig artikel 24, lid 2, tweede alinea, van verordening 2015/1589, waarin onder meer is bepaald dat „[i]ndien de belanghebbende zijn standpunten niet binnen die vastgestelde termijn kenbaar maakt, [...] de klacht [wordt] geacht te zijn ingetrokken", heeft de Commissie derhalve geoordeeld dat de tweede klacht moest worden geacht te zijn ingetrokken voor zover zij betrekking had op deze twee andere maatregelen.

IV. Procedure en conclusies van partijen

40 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 februari 2018, hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld.

41 Op 21 april 2018 heeft de Commissie een verweerschrift ingediend.

42 Op 26 juni 2018 hebben verzoekers een repliek ingediend.

43 Op 31 augustus 2018 heeft de Commissie een dupliek ingediend.

44 Bij op 30 april, respectievelijk 4 mei 2018 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte hebben Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (hierna: „DWEK") en Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (hierna: „ABH") verzocht om in de onderhavige zaak te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

45 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 mei 2018, hebben Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV, Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV en Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Jüdische Wohlfahrt) (hierna: „derde interveniënten") verzocht om in de onderhavige zaak te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

46 Bij beschikking van de president van de Zesde kamer van 3 oktober 2018 zijn de verzoeken tot tussenkomst toegewezen.

47 Bij akten, neergelegd ter griffie op 3 en 4 december 2018, hebben interveniënten hun memories in interventie ingediend, naar aanleiding waarvan verzoekers en de Commissie op 23 januari respectievelijk 25 januari 2019 hun opmerkingen hebben ingediend.

48 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de zaak toegewezen aan de Achtste kamer, waaraan een nieuwe rechter-rapporteur is toegevoegd.

49 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 106, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering ambtshalve besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan, waarna het op 27 januari 2020 bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering een aantal schriftelijke vragen aan partijen heeft gesteld. Deze vragen hadden betrekking op de ontvankelijkheid van het beroep, met name in het licht van het arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873). Partijen hebben binnen de gestelde termijn op deze maatregel tot organisatie van de procesgang gereageerd.

50 In verband met de COVID-19-gezondheidscrisis is de aanvankelijk op 17 maart 2020 geplande terechtzitting uitgesteld tot 5 mei 2020 en uiteindelijk tot een latere datum. Bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang zijn partijen op 15 april 2020 uitgenodigd om hun eventuele opmerkingen in te dienen over de antwoorden van de andere partijen op de schriftelijke vragen van het Gerecht van 27 januari 2020. Zij hebben hieraan binnen de gestelde termijn voldaan.

51 Gelet op de antwoorden van partijen op de vragen van het Gerecht en hun opmerkingen over de antwoorden van de andere partijen, achtte het Gerecht zich voldoende voorgelicht door de stukken in het procesdossier, zodat het in het licht van artikel 106, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering heeft geoordeeld dat een uitspraak op het beroep kon worden gedaan zonder dat een pleitzitting werd gehouden. Het Gerecht heeft derhalve op 21 september 2020 besloten om de mondelinge behandeling van de procedure te sluiten.

52 Verzoekers concluderen tot:

– nietigverklaring van het bestreden besluit;

– verwijzing van de Commissie in de kosten.

53 De Commissie concludeert tot:

– verwerping van het beroep;

– verwijzing van verzoekers in de kosten.

54 De interveniënten concluderen tot:

– verwerping van het beroep;

– verwijzing van verzoekers in de kosten.

V. In rechte

55 Tot staving van hun beroep voeren verzoekers drie middelen aan. Het eerste middel heeft betrekking op schending van de procedurele rechten die zij ontlenen aan artikel 108, lid 2, VWEU, het tweede middel op schending van de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU en het derde middel op schending van de artikelen 107 en volgende VWEU.

56 Er zij aan herinnerd dat in het kader van de procedure van toezicht op steunmaatregelen in de zin van artikel 108 VWEU onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, het in lid 3 van dit artikel bedoelde voorafgaande onderzoek van steunmaatregelen, dat er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun, en, anderzijds, de formele onderzoeksprocedure van lid 2 van datzelfde artikel. Alleen in het kader van deze procedure, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, voorziet het Verdrag in de verplichting voor de Commissie om de belanghebbenden uit te nodigen hun opmerkingen in te dienen (arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 38, en 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 27, en beschikking van 11 april 2018, Abes/Commissie, T-813/16, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:189, punt 39).

57 Hieruit volgt dat wanneer de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, bij besluit op grond van lid 3 van dat artikel constateert dat een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt, de begunstigden van deze procedurele waarborgen de eerbiediging daarvan slechts kunnen afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben tegen dat besluit op te komen voor de rechter van de Europese Unie. Om die reden verklaart de Unierechter een door een belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van een dergelijk besluit ontvankelijk wanneer degene die het beroep instelt, met dit beroep de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (arresten van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 28, en 15 januari 2013, Aiscat/Commissie, T-182/10, EU:T:2013:9, punt 42, en beschikking van 11 april 2018, Abes/Commissie, T-813/16, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:189, punt 40).

58 Dit is ook het geval wanneer de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden, stelt dat voor zover de betwiste maatregel een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, deze moet worden aangemerkt als bestaande steun, waarmee zij dus impliciet weigert om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden. Een dergelijk, op door de belanghebbenden verstrekte informatie gebaseerd standpunt van de Commissie vormt een besluit (arresten van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, EU:C:1993:111, punt 26, en 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 53).

59 Derhalve moet een door een belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van een besluit houdende weigering om de in die bepaling bedoelde formele onderzoeksprocedure in te leiden, ontvankelijk worden geacht wanneer degene die het beroep instelt, daarmee de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze bepaling ontleent (zie in die zin arresten van 16 mei 2002, ARAP e.a./Commissie, C-321/99 P, EU:C:2002:292, punten 61 en 66, en 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 56).

60 Indien de verzoekende partij daarentegen de gegrondheid van het besluit tot beoordeling van de steun als zodanig betwist, kan het enkele feit dat zij als belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU kan worden aangemerkt, niet volstaan om het beroep ontvankelijk te verklaren. Zij moet dan aantonen dat zij procesbevoegdheid bezit in de zin van artikel 263, vierde alinea, eerste en tweede zinssnede, VWEU en met name dat zij een bijzondere hoedanigheid heeft in de zin van het arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, EU:C:1963:17), of dat het besluit tot beoordeling van de steun een regelgevingshandeling vormt die geen uitvoeringsmaatregelen met

zich meebrengt en die haar rechtstreeks raakt overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, derde zinssnede, VWEU (zie in die zin arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 19).

61 In casu heeft de Commissie bij het bestreden besluit de klachten afgewezen die verzoekers hadden ingediend op grond van artikel 24, lid 2, eerste alinea, van verordening 2015/1589, dat bepaalt dat „[e]lke belanghebbende [...] een klacht [kan] indienen om de Commissie in kennis te stellen van mogelijk onrechtmatige steun of van mogelijk misbruik van steun".

62 Met haar formele afwijzing, bij het bestreden besluit, van de klachten heeft de Commissie eveneens geweigerd de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

63 Onderzocht moet worden of verzoekers met de door hen aangevoerde middelen willen opkomen tegen het besluit van de Commissie om geen formele onderzoeksprocedure in te leiden door aannemelijk te maken dat de Commissie bij de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover zij tijdens het voorafgaand onderzoek beschikte of had kunnen beschikken, twijfel had moeten koesteren omtrent de kwalificatie van de betrokken steun als bestaande steun, voor zover er sprake is van een steunmaatregel, dan wel of deze middelen of althans een deel ervan juist rechtstreeks gericht zijn tegen de gegrondheid van de toetsing van de betrokken maatregel aan artikel 107 VWEU en tot doel of tot gevolg hebben dat het voorwerp van het beroep wordt gewijzigd en daarmee ook de voorwaarden voor de ontvankelijkheid ervan (zie in die zin arrest van 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 50).

A. Eerste middel: schending van de procedurele rechten van 108, lid 2, VWEU

64 Met hun eerste middel beroepen verzoekers zich op schending van de procedurele rechten die zij aan artikel 108, lid 2, VWEU ontlenen, doordat de Commissie na de behandeling van de klachten ten onrechte zou hebben geweigerd de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de taken van maatschappelijke bijstand in te leiden.

1. Ontvankelijkheid

65 De Commissie betwist niet dat verzoekers, als belanghebbenden in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, procesbevoegdheid bezitten om zich in het kader van hun eerste middel te beroepen op schending van de procedurele rechten die zij aan artikel 108, lid 2, VWEU ontlenen op grond dat zij zou hebben verzuimd de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de taken van maatschappelijke bijstand in te leiden.

66 ABH en de derde interveniënten betogen daarentegen dat verzoekers in wezen reeds alle procedurele rechten hebben genoten die zij in het kader van de formele onderzoeksprocedure zouden hebben gehad. Zij wijzen er in het bijzonder op dat verzoekers kennis hebben kunnen nemen van de voorlopige beoordeling van de betrokken maatregel en daarover opmerkingen hebben kunnen maken die vervolgens grondig zijn onderzocht. Bovendien hebben verzoekers een afschrift van het bestreden besluit ontvangen, dat aan hen is betekend.

67 Verzoekers bestrijden dit. Zij betogen dat de Commissie op grond van de artikelen 7 en volgende van verordening 2015/1589 de bevoegdheid heeft om, wanneer zij de formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid, een andere lidstaat, een onderneming of een ondernemersvereniging om de nodige informatie te verzoeken, teneinde de kwaliteit van de

ontvangen informatie te verbeteren en tegelijkertijd de transparantie en de rechtszekerheid te vergroten. Bovendien zouden de bepalingen van deze verordening met betrekking tot de formele onderzoeksprocedure voorzien in een verlenging van de termijnen voor de indiening van opmerkingen door de klagers en in uitgebreidere motiveringsverplichtingen.

68 Volgens artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 wordt als belanghebbende beschouwd „een lidstaat en een persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden geraakt, in het bijzonder de begunstigde van de steun, concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen".

69 Zoals uit de rechtspraak blijkt, volstaat de bijzondere hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, die is verbonden met het specifieke voorwerp van het beroep, om de verzoekende partij te individualiseren in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU wanneer dat beroep strekt tot bescherming van de procedurele rechten die zij ontleent aan artikel 108, lid 2, VWEU (zie in die zin arresten van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 48; 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 44, en 6 mei 2019, Scor/Commissie, T-135/17, niet-gepubliceerd, EU:T:2019:287, punt 41).

70 Belanghebbende is met name iedere persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden aangetast, en in het bijzonder de ondernemingen die met de begunstigde van de steun concurreren en beroepsverenigingen. Het gaat, met andere woorden, om een onbepaalde categorie van adressaten (arresten van 14 november 1984, Intermills/Commissie, 323/82, EU:C:1984:345, punt 16, en 6 mei 2019, Scor/Commissie, T-135/17, niet-gepubliceerd, EU:T:2019:287, punt 42). Deze bepaling sluit echter niet uit dat een onderneming die niet direct met de begunstigde van de steun concurreert, als „belanghebbende" wordt aangemerkt, voor zover zij betoogt dat haar belangen door de steunverlening nadelig kunnen worden beïnvloed. Daartoe is het van belang dat deze onderneming rechtens genoegzaam aantoont dat de steun haar situatie concreet dreigt te beïnvloeden (zie arrest van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punten 63-65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In casu zijn verzoekers de indieners van de klachten die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen. Zij hebben actief deelgenomen aan de procedure van voorafgaand onderzoek. Bovendien hebben zij herhaaldelijk betoogd dat een van hen een beroepsvereniging is die de belangen behartigt van ondernemingen die concurreren met de begunstigden van de vermeende steun en dat de tweede klager een onderneming is die met deze begunstigden concurreert, en dat hun belangen zouden kunnen worden aangetast door de toekenning van deze steun. Derhalve moet worden geoordeeld – hetgeen door de Commissie niet wordt weersproken – dat verzoekers met het oog op de verdediging van hun procedurele rechten hebben aangetoond dat zij de hoedanigheid van belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 hebben.

72 Zoals uit punt 66 hierboven blijkt, stellen ABH en de derde interveniënten dat verzoekers reeds alle procedurele rechten hebben genoten die zij aan artikel 108, lid 2, VWEU ontlenen.

73 Dienaangaande zij opgemerkt dat de Unierechter weliswaar herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de Commissie niet verplicht was de klagers in het in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde stadium van het voorafgaand onderzoek van de steunmaatregelen te horen, maar de belanghebbenden alleen tijdens de formele onderzoeksfase van artikel 108, lid 2, VWEU in de gelegenheid moest stellen

om hun opmerkingen in te dienen (arresten van 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, EU:C:1993:239, punt 52, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 59), doch dat hieruit niet kan worden afgeleid dat een partij die een klacht heeft ingediend die, nadat deze partij is gehoord, door de Commissie is afgewezen, er geen belang meer bij heeft om op te komen tegen het niet-inleiden van de in artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde formele onderzoeksprocedure.

74 Volgens artikel 4, lid 4, van verordening 2015/1589 besluit de Commissie namelijk, indien zij na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat een aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

75 Zoals artikel 7 van verordening 2015/1589 bepaalt, kan de Commissie na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure andere lidstaten dan de betrokken lidstaat, ondernemingen of ondernemersverenigingen om informatie verzoeken.

76 Zoals voorts uit de hierboven in punt 70 aangehaalde rechtspraak blijkt, doelt artikel 108, lid 2, VWEU, waar het bepaalt dat de Commissie de belanghebbenden aanmaant hun opmerkingen kenbaar te maken, niet enkel op de belanghebbenden die een klacht hebben ingediend, maar op een onbepaalde categorie personen, ondernemingen of verenigingen waarvan de belangen eventueel door de toekenning van de steun worden aangetast, in het bijzonder concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen.

77 Hieruit volgt dat, anders dan ABH en de derde interveniënten stellen, het begrip „procedurele rechten" van de belanghebbenden in het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU niet hetzelfde is als het recht van een klager om te bewerkstelligen dat de formele onderzoeksprocedure wordt ingeleid, in het kader waarvan hij als „belanghebbende", net als alle andere marktdeelnemers die aan de definitie van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 voldoen, opmerkingen kan indienen.

78 Dit betekent dat het eerste middel van het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is voor zover het strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit op grond dat de Commissie de procedurele rechten van verzoekers zou hebben geschonden door te weigeren om naar aanleiding van hun klachten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

2. Ten gronde

79 Met hun eerste middel stellen verzoekers dat er tal van elementen zijn die erop duiden dat de inleidende onderzoeksprocedure ernstige moeilijkheden heeft opgeleverd die de Commissie ertoe hadden moeten aanzetten de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden. Deze moeilijkheden blijken volgens hen uit drie omstandigheden, ten eerste de duur van de inleidende onderzoeksprocedure, die zij als buitengewoon lang kwalificeren, ten tweede de gebrekkige kwaliteit van de door de Commissie verstrekte motivering, die getuigt van een ontoereikend of onvolledig onderzoek, en ten derde de handelwijze van de Commissie tijdens die procedure.

80 Verzoekers betogen dat de totale duur van de inleidende onderzoeksprocedure, 29 maanden, niet te rijmen valt met de summiere motivering en de beknoptheid van het bestreden besluit, dat slechts 10 bladzijden telt. Zij zijn van mening dat de Commissie haar verplichting om de zaak

binnen een redelijke termijn zorgvuldig te onderzoeken, niet in acht heeft genomen, temeer daar in casu niet is gebleken dat zij prioriteiten heeft vastgesteld waarbij zij haar onderzoek van de financiële steun heeft moeten uitstellen wegens andere zaken.

81 Zij betogen voorts dat de motivering van het bestreden besluit, die slechts één bladzijde beslaat, zeer summier is en „juridische onjuistheden" en „inhoudelijke lacunes" bevat die niet te rijmen vallen met de buitensporig lange duur van de procedure en waaruit blijkt dat de Commissie heeft volstaan met een oppervlakkig onderzoek. Zij verwijten de Commissie dat zij niet is ingegaan op het door de autoriteiten van de deelstaat Nedersaksen nagestreefde doel – het vergroten van de voorspelbaarheid van de hoogte van de aan de overkoepelende verenigingen verstrekte financiële steun, gelet op de geleidelijke afschaffing tussen 1997 (of 2004) en 2015 van de band tussen de ondersteuning van het maatschappelijk werk en de loterijopbrengsten – ofschoon de eerste verzoeker zowaar passages uit de toelichting op de verschillende wetten heeft aangehaald. Bovendien heeft zij zich niet uitgesproken over de vraag of met de almaar toenemende hoogte van de steunbedragen nog wel de 20 %-drempel in acht was genomen als bedoeld in artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening (EU) 2015/1589 (PB 2004, L 140, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2015/2282 van de Commissie van 27 november 2015 (PB 2015, L 325, blz. 1), volgens welke bepaling een verhoging van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling vastgestelde middelen met ten hoogste 20 % niet wordt beschouwd als een wijziging van bestaande steun. Daarnaast zou de Commissie niet zijn ingegaan op de gevolgen van de opsplitsing van de steun in een vast deel en een variabel, aan de ontwikkeling van de kansspelbelasting gekoppeld deel. Tot slot onderstrepen verzoekers dat de Commissie zich niet heeft uitgelaten over de in haar bezit zijnde verklaringen van het Niedersächsische Landesrechnungshof (rekenkamer van de deelstaat Nedersaksen, Duitsland), waaruit duidelijk naar voren zou komen dat de financiële steun nieuwe steun is. Ook klagen zij over het ontbreken van een toelichting op of een definitie van wat onder een substantiële wijziging van steun moet worden verstaan.

82 Volgens verzoekers wekt ook de handelwijze van de Commissie het vermoeden dat zij op ernstige moeilijkheden is gestuit bij de kwalificatie van de litigieuze steunmaatregelen in het licht van de artikelen 107 en volgende VWEU. Deze moeilijkheden blijken uit het feit dat in de loop van de procedure verschillende briefwisselingen en een bijeenkomst nodig zijn geweest, alvorens het bestreden besluit kon worden vastgesteld. Daar komt nog bij dat, zoals blijkt uit de notulen die de Duitse autoriteiten op 8 juli 2016 na hun bijeenkomst met de Commissie op 5 juli 2016 hebben opgesteld, deze instelling meer gespitst was op het vinden van een deugdelijke juridische oplossing voor de toekomst, te weten de aanpassing van de financiële steun aan het DAEB-besluit van 2012, dan dat haar aandacht uitging naar de vraag of deze steunmaatregel als bestaande dan wel nieuwe steun moest worden gekwalificeerd.

83 De Commissie stelt dat zij niet op ernstige moeilijkheden is gestuit. In tegenstelling tot verzoekers acht zij de duur van de inleidende onderzoeksprocedure, gelet op de omstandigheden van het geval, niet onredelijk. Zij is uitvoerig ingegaan op de door verzoekers relevant geachte wetswijzigingen en heeft het bestreden besluit genoegzaam gemotiveerd, zonder dat de gegevens die verzoekers ten bewijze van de handelwijze van haar diensten hebben aangevoerd, een schending van artikel 108, lid 2, VWEU aan het licht hebben kunnen brengen.

84 Zij onderstreept dat verzoekers twee afzonderlijke klachten bij haar diensten hebben ingediend, op 24 juni en 12 augustus 2015, en dat de klacht van de tweede verzoeker betrekking had op twee aanvullende nationale maatregelen, zodat het directoraat-generaal (DG) Concurrentie voorafgaand aan zijn voorlopige beoordeling drie maatregelen heeft moeten onderzoeken. Op

30 juli 2015 en 8 februari 2016 zijn twee verzoeken om informatie tot de Duitse autoriteiten gericht, waarop is gereageerd met uitvoerige brieven van respectievelijk 9 september 2015 en 6 en 7 april 2016. Na deze informatie te hebben onderzocht, heeft de Commissie geconcludeerd dat de financiële steun bestaande steun vormde. Tijdens een bijeenkomst op 5 juli 2016 heeft de Commissie de Duitse autoriteiten in kennis gesteld van haar beoordeling en afgetast of zij bereid waren de financiële steun in de toekomst zo in te richten dat deze zou stroken met de regels inzake het toezicht op staatssteun. Bij brief van 16 november 2016 hebben de Duitse autoriteiten toegezegd om deze financiële steun in de toekomst op één lijn te brengen met het DAEB-besluit van 2012. De twee andere, door de tweede verzoeker gelaakte maatregelen zijn tijdens die bijeenkomst eveneens besproken en bij brief van 30 september 2016 is daarover nadere informatie aan de Commissie verstrekt. De Commissie wijst er tot slot nog op dat zij, na alle in de klachten genoemde maatregelen te hebben onderzocht, op 14 februari 2017 haar voorlopige beoordeling met betrekking tot alle in de klachten gelaakte maatregelen heeft kenbaar gemaakt.

85 Volgens de Commissie is de tijdsspanne tussen de toezending van deze voorlopige beoordeling aan verzoekers en de vaststelling van het bestreden besluit niet onredelijk, temeer daar in dat besluit rekening is gehouden met de opmerkingen die verzoekers in hun brieven van 17 en 20 februari en 6 en 10 mei 2017 hebben gemaakt en met de aanvullende informatie die de Duitse autoriteiten op 31 augustus en 5 en 14 september 2017 hebben verstrekt.

86 De derde interveniënten merken op dat de toetsing van steunmaatregelen die vóór het EEG-Verdrag van kracht zijn geworden, een terugkeer in de tijd van verschillende decennia en, in sommige gevallen, historisch archiefonderzoek vergt.

87 Volgens de Commissie getuigt de motivering van het bestreden besluit niet van het bestaan van ernstige moeilijkheden. Zij stelt dat zij de toelichting van verzoekers en met name de toelichting die de eerste verzoeker op 10 mei 2017 ter weerlegging van de kwalificatie van de financiële steun als bestaande steun heeft gegeven, voldoende heeft onderzocht. Dienaangaande merkt zij op dat de toelichting van de eerste verzoeker niet meer dan twee bladzijden besloeg en beperkt was tot een beschrijving van de wetswijzigingen van 1997 en 2014, zonder dat werd uitgelegd in hoeverre deze wijzigingen tot een verhoging van het bedrag van de financiële steun hadden geleid. Door de eerste verzoeker is evenmin informatie verstrekt over het bedrag van de daadwerkelijk sinds 1956 toegekende financiële steun.

88 In dit verband betoogt de Commissie, daarin ondersteund door DWEK, dat artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 794/2004 niet bepaalt dat een verhoging van het steunbedrag met meer dan 20 % op zich volstaat om een bestaande steunregeling te veranderen in nieuwe steun. Hoe dan ook komt uit de door de Duitse autoriteiten verstrekte gegevens, rekening houdend met de inflatie, niet naar voren dat de bedragen van de financiële steun dusdanig zijn verhoogd dat de oorspronkelijk vastgestelde middelen met 20 % zijn overschreden.

89 Wat de kritiek op de handelwijze van de diensten van de Commissie betreft, betoogt deze instelling dat de stellingen van verzoekers louter op veronderstellingen zijn gebaseerd. De briefwisseling met de autoriteiten van een lidstaat maakt hoe dan ook deel uit van de procedure ter behandeling van een klacht. De bijeenkomst met de Duitse autoriteiten heeft de Commissie in de gelegenheid gesteld om haar beoordeling van de maatregel kenbaar te maken en de deelstaat Nedersaksen te verzoeken om ervoor te zorgen dat de financiële steun in de toekomst strookt met het DAEB-besluit van 2012.

90 Volgens de rechtspraak is de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU volstrekt noodzakelijk wanneer de Commissie op ernstige moeilijkheden stuit bij de beoordeling of een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt. De Commissie mag zich dus alleen dan tot het in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde vooronderzoek beperken om een voor een steunmaatregel gunstig besluit te geven, indien zij na een eerste onderzoek tot de overtuiging kan komen dat die steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt. Brengt dat eerste onderzoek de Commissie echter tot de tegenovergestelde conclusie, of heeft zij niet alle problemen weten op te lossen die zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die steun met de interne markt voordoen, dan is zij verplicht alle nodige adviezen in te winnen en hiertoe de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (zie arresten van 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 december 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punt 30; zie in die zin ook arrest van 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punten 52-54).

91 In casu heeft de door het Gerecht in het kader van de beoordeling van het eerste middel verrichte rechtmatigheidstoetsing tot doel om na te gaan of de inleidende onderzoeksprocedure ernstige moeilijkheden heeft opgeleverd bij de analyse van de litigieuze maatregel en bij de beoordeling van de vraag of deze als bestaande steun kan worden gekwalificeerd. In het kader van dit middel, waarmee verzoekers opkomen tegen de schending van de procedurele rechten die zij krachtens artikel 108, lid 2, VWEU genieten, dient het Gerecht dus niet de beoordeling als zodanig door de Commissie van de mogelijkheid om de litigieuze maatregel als bestaande steun aan te merken of de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt te toetsen, maar dient het enkel te beoordelen of de Commissie ernstige moeilijkheden bij die beoordeling heeft ondervonden.

92 Het criterium inzake ernstige moeilijkheden is een objectief criterium, zodat de vraag of dergelijke moeilijkheden zich hebben voorgedaan niet alleen moet worden beantwoord tegen de achtergrond van de omstandigheden waarin het besluit van de Commissie na het eerste onderzoek is vastgesteld, maar ook tegen de achtergrond van de beoordelingen waarop de Commissie zich heeft gebaseerd (zie arrest van 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 21 december 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punt 31).

93 Hieruit volgt dat de rechtmatigheid van een op artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 gebaseerd besluit om geen bezwaar te maken, afhangt van het antwoord op de vraag of de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover de Commissie tijdens het vooronderzoek van de aangemelde maatregel beschikte of had kunnen beschikken (zie in die zin arrest van 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punt 71), objectief gezien twijfel had moeten doen rijzen over de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt, aangezien bij twijfel in die zin een formele onderzoeksprocedure moet worden ingeleid waaraan de in artikel 1, onder h), van die verordening bedoelde belanghebbenden kunnen deelnemen (arresten van 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 72, en 21 december 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punt 32).

94 Uit de rechtspraak blijkt eveneens dat een door de Commissie tijdens de eerste onderzoeksfase ontoereikend of onvolledig uitgevoerd onderzoek een aanwijzing is dat er ernstige moeilijkheden bestaan (zie arrest van 10 februari 2009, Deutsche Post en DHL International/Commissie, T-388/03, EU:T:2009:30, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 19 september 2018, HH Ferries e.a./Commissie, T-68/15, EU:T:2018:563, punt 62).

95 Op verzoekers rust de last om het bestaan van ernstige moeilijkheden te bewijzen, welk bewijs zij kunnen leveren aan de hand van een reeks onderling overeenstemmende aanwijzingen (arrest van 19 september 2018, HH Ferries e.a./Commissie, T-68/15, EU:T:2018:563, punt 63; zie in die zin ook arrest van 17 maart 2015, Pollmeier Massivholz/Commissie, T-89/09, EU:T:2015:153, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

96 In casu zijn verzoekers van mening dat de Commissie in het kader van de inleidende onderzoeksprocedure op ernstige moeilijkheden is gestuit bij de analyse van de litigieuze maatregel en bij de beoordeling van de mogelijkheid om deze maatregel als bestaande steun aan te merken. Zij hebben daarvoor een drietal aanwijzingen genoemd, te weten de duur van de inleidende onderzoeksprocedure, de motivering van het bestreden besluit en de handelwijze van de Commissie. Deze drie aspecten moeten achtereenvolgens worden onderzocht.

a) Duur van de inleidende onderzoeksprocedure

97 Geconstateerd moet worden dat 29 maanden zijn verstreken tussen de indiening van de klachten op 16 juni en 12 augustus 2015 en de vaststelling van het bestreden besluit op 23 november 2017.

98 De Commissie betoogt dat de duur van de inleidende onderzoeksprocedure van 29 maanden met name wordt gerechtvaardigd door de verzoeken om inlichtingen aan de Duitse autoriteiten, het verstrekken van deze inlichtingen, de bijeenkomst met deze autoriteiten en hun toezeggingen. Zij wijst voorts op de tijd die benodigd was om de door verzoekers gelaakte wetswijzigingen te onderzoeken en om hun opmerkingen over de voorlopige beoordeling die zij hun op 14 februari 2017 had doen toekomen, in aanmerking te nemen.

99 Een dergelijke duur kan weliswaar een aanwijzing vormen dat er twijfel bestaat aangaande de kwalificatie van de litigieuze maatregel als bestaande steun of de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt, maar zij wettigt op zich niet de conclusie dat de inleidende onderzoeksprocedure ernstige moeilijkheden heeft opgeleverd waardoor de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU moest inleiden (zie arrest van 24 januari 2013, 3F/Commissie, C-646/11 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2013:36, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 12 december 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid en Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Commissie, T-95/03, EU:T:2006:385, punt 135).

100 Voorts moet de vraag of de duur van een inleidende onderzoeksprocedure redelijk is, volgens de rechtspraak worden beantwoord met inachtneming van de specifieke omstandigheden van elke zaak, met name de context ervan, de verschillende procedurele fasen die de Commissie moet volgen en de complexiteit van de zaak (zie arrest van 14 september 2016, Trajektna luka Split/Commissie, T-57/15, niet-gepubliceerd, EU:T:2016:470, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

101 Bovendien bepaalt punt 47 van de Gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures (PB 2009, C 136, blz. 13) weliswaar dat „[d]e Commissie zal trachten een klacht binnen een indicatieve termijn van twaalf maanden na de ontvangst ervan te onderzoeken”, doch met dien verstande dat „[d]eze termijn [...] niet bindend [is]” en dat, afhankelijk van de omstandigheden van elk afzonderlijk geval, de onderzoeksduur langer kan uitvallen, indien de klager, de lidstaat of de belanghebbenden om aanvullende informatie moet worden verzocht.

102 In weerwil van de uiterst bondige aard van de klachten moest voor de behandeling ervan een grote hoeveelheid documenten worden geanalyseerd – waaronder talrijke wetsteksten die wegens de achtereenvolgende vaststelling van verschillende wetten tussen 1956 en 2015 van een zekere complexiteit waren – en moest worden onderzocht welke bedragen tijdens die periode aan de overkoepelende verenigingen waren toegekend.

103 Zo heeft de Commissie de Duitse autoriteiten herhaaldelijk om uitleg en informatie moeten vragen, die op hun beurt het nodige onderzoek moesten verrichten om de verlangde gegevens te kunnen verstrekken. Ook verzoekers zijn door de Commissie verschillende keren verzocht om hun opmerkingen kenbaar te maken.

104 Ook al was de duur van de inleidende onderzoeksprocedure dus vrij lang en aanmerkelijk langer dan de door de Commissie in haar gedragscode vermelde indicatieve termijn van twaalf maanden, dit laat onverlet dat nergens uit het dossier blijkt dat die duur te wijten was aan ernstige moeilijkheden bij de analyse van de litigieuze maatregel en bij de beoordeling van de mogelijkheid om deze maatregel als bestaande steun te kwalificeren.

105 Bovendien mag de Commissie, zoals uit de rechtspraak en uit punt 48 van de gedragscode blijkt, verschillende maten van prioriteit toekennen aan de bij haar ingediende klachten (arresten van 4 maart 1999, Ufex e.a./Commissie, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punt 88, en 4 juli 2007, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie, T-475/04, EU:T:2007:196, punt 158).

106 Op grond van deze overwegingen moet worden geconcludeerd dat de duur van de inleidende procedure niet aantoont dat de Commissie bij haar beoordeling van deze maatregel als bestaande steun op ernstige moeilijkheden is gestuit.

b) Motivering van het bestreden besluit

107 Wat de motivering van het bestreden besluit betreft, volgt uit de rechtspraak dat de ontoereikendheid of de onvolledigheid van het door de Commissie tijdens het vooronderzoek verrichte onderzoek een aanwijzing is dat er ernstige moeilijkheden zijn (zie arrest van 12 september 2017, Bayerische Motoren Werke/Commissie, T-671/14, EU:T:2017:599, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aan de hand van de motivering van een besluit om niet de formele onderzoeksprocedure in te leiden, geeft de Commissie rekenschap van het door haar verrichte onderzoek van de financiële steun, zodat de motivering van een dergelijk besluit een aanwijzing kan opleveren dat het onderzoek voldoende omvattend of toereikend was.

108 In het besluit dat zij na afloop van het onderzoek van de klacht vaststelt, zoals het bestreden besluit, moet de Commissie de klager voldoende duidelijk uiteenzetten waarom de in de klacht aangevoerde feitelijke en juridische elementen ontoereikend zijn geweest om aan te tonen dat de litigieuze maatregel twijfel moest oproepen omtrent de verenigbaarheid ervan met de interne markt. Er moet dus een verband bestaan tussen de argumenten in de klacht en de toelichting die de Commissie heeft gegeven in haar besluit om geen bezwaar te maken of, zoals in het onderhavige geval, om geen formele onderzoeksprocedure in te leiden (zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 96).

109 De Commissie is echter niet verplicht haar standpunt te bepalen over alle argumenten die de belanghebbenden hebben aangevoerd. Zij kan volstaan met een uiteenzetting van de feiten en juridische overwegingen die in het bestek van haar besluit van wezenlijk belang zijn (zie arrest van

3 maart 2010, Bundesverband deutscher Banken/Commissie, T-36/06, EU:T:2010:61, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daarnaast hoeft zij geen standpunt in te nemen over in een klacht aangevoerde gegevens die kennelijk niet ter zake doende, zonder betekenis of duidelijk bijkomstig zijn (zie in die zin arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punten 63 en 64, en 28 maart 2012, Ryanair/Commissie, T-123/09, EU:T:2012:164, punt 180).

110 In casu moet worden geconstateerd dat de Commissie in de punten 32 en 33 van het bestreden besluit heeft herinnerd aan de tekst van de toepasselijke regelgeving van de Unie en meer in het bijzonder de definitie van het begrip bestaande steun. In de punten 34 tot en met 43 van dit besluit heeft zij een beschrijving gegeven van de wettelijke ontwikkelingen die zich tussen 1956 en 2014 met betrekking tot de betrokken maatregelen hebben voorgedaan, waarbij zij telkens het bedrag van de aan de overkoepelende verenigingen toegekende financiële steun en de herkomst van deze steun heeft vermeld. Uit deze uiteenzetting blijkt duidelijk dat die financiële steun afkomstig was uit hetzij de vergunningsheffingen voor loterijen en sportweddenschappen, hetzij de kansspelbelasting, hetzij een combinatie van de begroting van de deelstaat Nedersaksen en de kansspelbelasting wanneer de inkomsten uit deze belasting een bepaald bedrag overschreden.

111 In punt 47 van het bestreden besluit heeft de Commissie vastgesteld dat het doel en de begunstigden van de financiële overheidssteun sinds 1956 niet zijn gewijzigd. In de punten 48 en 49 van dat besluit heeft de Commissie haar standpunt bepaald ten aanzien van de door verzoekers in hun klachten geuite kritiek in relatie tot de wettelijke regelingen van 1997 en 2014. Volgens verzoekers behelzen deze wettelijke regelingen belangrijke wijzigingen en vormen zij nieuwe steun die de overkoepelende verenigingen bevoordeelt, omdat voortaan forfaitaire bedragen worden toegekend waardoor zij hun activiteiten beter kunnen plannen.

112 Wat om te beginnen de overgang van een procentueel bedrag naar een forfaitair bedrag betreft die in 1997 zou hebben plaatsgevonden, heeft de Commissie opgemerkt dat deze wijziging niet van 1997 dateert, zoals in de klacht ten onrechte is gesteld, maar van 2004, in het kader van de Begeleidende begrotingswet 2004. Onder verwijzing naar de toelichting op artikel 11 van het desbetreffende wetsontwerp heeft zij geconstateerd dat er geen sprake was van een substantiële wijziging, omdat deze wijziging geen afbreuk deed aan het fundamentele recht van de overkoepelende verenigingen op financiële ondersteuning door de overheid ten behoeve van de door hen verleende diensten van maatschappelijke bijstand. Verder heeft zij nog opgemerkt dat de wijziging slechts betrekking had op het bedrag van de steun en tot een vermindering van de financiële steun aan de verenigingen voor maatschappelijk werk had geleid.

113 Wat bovendien de gestelde afschaffing bij het WohlFödG van de band tussen de financiële ondersteuning van het maatschappelijk werk en de heffingen op kansspelen aangaat, heeft de Commissie onder verwijzing naar de sedert 1956 geldende wettelijke bepalingen geoordeeld dat de aard noch de bron van de financiële steun was gewijzigd, aangezien de door de organisatoren van kansspelen betaalde vergunningsheffingen altijd in de begroting van de deelstaat Nedersaksen zijn gestort.

114 Hoewel de Commissie niet expliciet een standpunt heeft ingenomen met betrekking tot het doel van een grotere voorspelbaarheid dat met de toekenning van een forfaitair bedrag zou worden nagestreefd, waardoor de verenigingen voor maatschappelijk werk hun maatschappelijke activiteiten beter zouden kunnen plannen, heeft zij niettemin onderzocht of de toekenning van forfaitaire bedragen een substantiële wijziging van de steunregeling behelsde, hetgeen zij ontkennend heeft beantwoord.

115 Wat betreft de doelstellingen die met de door verzoekers aangehaalde wetsontwerpen zouden worden nagestreefd, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak artikel 107 VWEU geen onderscheid maakt naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, maar op hun gevolgen ziet (arresten van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punten 87 en 89, en 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punt 87). De Commissie hoefde bij haar analyse van de litigieuze maatregel dus niet noodzakelijkerwijs rekening te houden met de door verzoekers aangevoerde doelstellingen, gesteld al dat dit daadwerkelijk de doelstellingen waren die de Duitse autoriteiten met de wijziging van de litigieuze maatregel voor ogen stonden.

116 Met betrekking tot het gestelde verzuim van de Commissie om zich uit te spreken over de vraag of de toenemende hoogte van de financiële steun tussen 1956 en 2015 de drempel van 20 % als bedoeld in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 in acht nam, zij erop gewezen dat de Commissie, zoals onder meer uit de overwegingen 33 en 50 van het bestreden besluit blijkt, heeft geconcludeerd dat de wijzigingen die de ondersteunende maatregelen ten behoeve van het maatschappelijk werk sedert 1956 hebben ondergaan, van louter formele of administratieve aard waren, los van de concrete ontwikkeling van de betrokken bedragen. Derhalve was een specifieke motivering met betrekking tot de vraag of deze drempel al dan niet in acht was genomen, niet noodzakelijk.

117 Hoe dan ook blijkt uit de financiële gegevens die de Duitse autoriteiten haar tijdens de administratieve procedure hebben verstrekt, dat de verhogingen van het bedrag van de financiële steun in hun geheel bezien niet tot een steunniveau hebben geleid dat het oorspronkelijke steunbedrag met meer dan 20 % overschreed.

118 Ten slotte moet worden opgemerkt dat de Commissie geenszins gebonden was door de verklaringen van het Niedersächsische Landesrechnungshof en dat de omstandigheid dat zij zich hierover niet heeft uitgelaten, dus niet van invloed kan zijn op de vraag of er sprake was van ernstige moeilijkheden.

119 Hieruit volgt dat uit de motivering van het bestreden besluit niet naar voren komt dat de Commissie een oppervlakkig, ontoereikend of onvolledig onderzoek van de litigieuze maatregel heeft verricht of dat zij bij haar beoordeling van die maatregel als bestaande steun op ernstige moeilijkheden is gestuit. Verzoekers zijn evenmin geslaagd in het bewijs dat de Commissie in het bestreden besluit niet naar behoren is ingegaan op enig argument in hun klachten dat niet bijkomstig, niet ter zake doende of zonder betekenis was.

c) Handelwijze van de Commissie

120 Wat de handelwijze van de Commissie en meer in het bijzonder haar contacten met de Duitse autoriteiten betreft, volgt uit de rechtspraak dat het enkele feit dat er tijdens het vooronderzoek besprekingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat hebben plaatsgevonden en dat de Commissie in dat kader om aanvullende inlichtingen over de door haar onderzochte maatregelen heeft verzocht, op zich niet kan worden beschouwd als een aanwijzing dat zij ernstige moeilijkheden heeft ondervonden (arrest van 10 juli 2012, TF1 e.a./Commissie, T-520/09, niet-gepubliceerd, EU:T:2012:352, punt 76).

121 Overeenkomstig het doel van artikel 108, lid 3, VWEU en de op haar rustende verplichting van behoorlijk bestuur kan de Commissie onder meer contact opnemen met de betrokken staat of met derden om in de loop van het eerste onderzoek de eventueel gerezen moeilijkheden op te lossen. Deze mogelijkheid vooronderstelt dat de Commissie naargelang de uitkomst van de aangegane dialoog haar standpunt kan aanpassen zonder dat deze aanpassing a priori als bewijs voor het bestaan van ernstige moeilijkheden dient te worden uitgelegd (arresten van 13 juni 2013, Ryanair/Commissie, C-287/12 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2013:395, punt 71, en 21 december 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punt 35). De Commissie kan dus rechtmatig op grond van artikel 4, lid 2, van verordening 2015/1589 een besluit geven waarbij zij vaststelt dat er geen sprake is van staatssteun, maar tegelijk de toezeggingen van de lidstaat vastlegt (arrest van 21 december 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punt 36; zie in die zin ook arrest van 13 juni 2013, Ryanair/Commissie, C-287/12 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2013:395, punt 72).

122 In casu kan het aantal informatieverzoeken en briefwisselingen en het feit dat een bijeenkomst is belegd gelet op de noodzaak om de betrokken wetgeving en de overzichten van de sinds 1957 aan de verenigingen voor maatschappelijk werk toegekende financiële steun te analyseren, weliswaar duiden op het bestaan van inhoudelijke moeilijkheden om de betrokken regelgeving goed te begrijpen, maar dit kan niet a priori worden uitgelegd als een bewijs van het bestaan van ernstige moeilijkheden met betrekking tot de kwalificatie van de door verzoekers betwiste maatregel.

123 Wat betreft de aanbeveling aan de Duitse autoriteiten om de financiële steun aan te passen aan het DAEB-besluit van 2012, moet worden geconstateerd dat dit een handeling is die de Commissie niet kan worden verweten, net zomin als het een aanwijzing kan vormen voor het bestaan van ernstige moeilijkheden die de inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU vergen.

124 De Commissie heeft de Duitse autoriteiten namelijk tegelijkertijd meegedeeld dat de financiële steun volgens haar als bestaande steun kon worden aangemerkt en dat deze maatregel niet voldeed aan de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2012. Uit het dossier blijkt niet dat eerstgenoemde beoordeling, namelijk dat het om bestaande steun ging, ervan afhing dat de Duitse autoriteiten de financiële steun aan dit besluit zouden aanpassen.

125 Doordat de Duitse autoriteiten eigener beweging de nodige stappen hebben ondernomen om de bestaande steun in overeenstemming te brengen met het DAEB-besluit van 2012, is in werkelijkheid voorkomen dat de Commissie genoodzaakt was om de vaststelling van dienstige maatregelen voor te stellen krachtens artikel 22 van verordening 2015/1589.

126 Uit deze elementen volgt dat de door verzoekers bekritiseerde handelwijze van de Commissie niet kan worden uitgelegd als een aanwijzing dat er sprake was van ernstige moeilijkheden die noopten tot de inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU.

127 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat uit de onderzochte aanwijzingen, in hun geheel beschouwd, niet blijkt dat zich dergelijke ernstige moeilijkheden hebben voorgedaan.

128 Derhalve is het eerste middel ongegrond en moet het worden afgewezen.

B. Tweede middel: schending van de motiveringsplicht

129 Met hun tweede middel betogen verzoekers dat de motivering van het bestreden besluit betrekkelijk mager en ontoereikend is, voorbijgaat aan Unierechtelijke concepten, de relevante rechtssituatie onvolledig weergeeft en geen enkele verwijzing naar de rechtspraak bevat. In repliek preciseren zij dat de Commissie verzuimd heeft in te gaan op de grief betreffende de grotere voorspelbaarheid van de middelen waardoor de verenigingen voor maatschappelijk werk hun maatschappelijke activiteiten beter kunnen plannen.

130 Geconstateerd moet worden dat de argumenten die verzoekers formeel in het kader van het tweede middel aanvoeren, in werkelijkheid overeenkomen met de argumenten die zij in het eerste middel hebben aangevoerd om aan te tonen dat de ontoereikende motivering van het bestreden besluit een aanwijzing vormt voor het bestaan van ernstige moeilijkheden die hadden moeten leiden tot de inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU.

131 Derhalve moet, om dezelfde redenen als die welke in de punten 107 tot en met 119 van dit arrest zijn uiteengezet, worden geoordeeld dat de motivering van het bestreden besluit toereikend was om verzoekers in staat te stellen te begrijpen waarom de Commissie, gelet met name op de in de klachten aangevoerde elementen, van oordeel was dat de litigieuze maatregel niet substantieel was gewijzigd.

132 Bijgevolg wordt het tweede middel afgewezen.

C. Derde middel: schending van de artikelen 107 en volgende VWEU

1. Ontvankelijkheid

133 Er zij aan herinnerd dat voor de ontvankelijkheid van een beroep van een natuurlijke persoon of rechtspersoon tegen een handeling die niet tot hem is gericht, krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, de voorwaarde geldt dat hij procesbevoegdheid heeft. Daarvan is sprake in twee gevallen. Om te beginnen kan hij een dergelijk beroep instellen indien deze handeling hem rechtstreeks en individueel raakt. Voorts kan hij beroep instellen tegen een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, indien deze hem rechtstreeks raakt (zie arrest van 4 december 2019, PGNiG Supply & Trading/Commissie, C-117/18 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2019:1042, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

134 Het tweede geval, betreffende artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU, behoeft nader onderzoek.

135 De Commissie en interveniënten betogen dat het bestreden besluit niet kan worden aangemerkt als een regelgevingshandeling die verzoekers rechtstreeks raakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU.

136 Enerzijds stellen de Commissie en interveniënten dat het bestreden besluit geen regelgevingshandeling is, omdat het niet van algemene strekking is, aangezien de bij de WohlFödG ingestelde financiële steun waarvan sprake is in het bestreden besluit geen steunregeling in de zin van artikel 1, onder d), eerste zinsnede, van verordening 2015/1589 is. Dientengevolge kunnen de in het arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria

Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873), geformuleerde beginselen naar hun mening niet op de onderhavige zaak worden toegepast.

137 Ten eerste zijn de begunstigden namelijk niet algemeen en abstract omschreven, maar identificeerbaar, aangezien de financiële steun is toegekend aan de overkoepelende verenigingen die lid zijn van de LAG, dat wil zeggen de overkoepelende verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk in Nedersaksen. Ten tweede vergen de bepalingen die in deze steun voorzien, aanvullende uitvoeringsmaatregelen, namelijk het sluiten van een subsidieovereenkomst of, bij gebreke daarvan, de vaststelling van een ministerieel besluit dat onder meer de verdeling van de steun regelt. Ten derde vormt de financiële steun, voor zover deze als staatssteun kan worden aangemerkt, een steunregeling in de zin van artikel 1, onder d), tweede zinsnede, van verordening 2015/1589, welk type regeling betrekking heeft op „een of meer ondernemingen" en niet op algemeen en abstract omschreven ondernemingen.

138 Anderzijds stellen de Commissie en interveniënten dat het bestreden besluit verzoekers niet rechtstreeks raakt. Dienaangaande zouden verzoekers niet hebben aangetoond waarom het bestreden besluit hen in een nadelige concurrentiepositie kan brengen en dus gevolgen kan hebben voor hun rechtspositie. Bovendien had de litigieuze maatregel uitsluitend tot doel om financiële steun aan de overkoepelende verenigingen van de LAG toe te kennen en niet om de financiële middelen vervolgens te verdelen onder de instellingen die bij deze verenigingen zijn aangesloten, welke verdeling bovendien onder de verantwoordelijkheid van deze verenigingen valt. Uitsluitend die verdeling kan de rechtspositie van verzoekers beïnvloeden.

139 Verzoekers bestrijden dit betoog.

140 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat bij het Verdrag van Lissabon in artikel 263, vierde alinea, VWEU een derde zinsnede is ingevoegd waarbij de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een door natuurlijke of rechtspersonen ingesteld beroep tot nietigverklaring zijn versoepeld. Zonder de ontvankelijkheid van door natuurlijke en rechtspersonen ingestelde beroepen tot nietigverklaring aan de voorwaarde van individuele geraaktheid te onderwerpen, stelt deze zinsnede dat rechtsmiddel immers open tegen „regelgevingshandelingen", dat wil zeggen alle niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen en een verzoeker rechtstreeks raken (zie in die zin arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 57, en 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 22 en 28).

141 De voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU zijn cumulatief, zodat het tegen deze handeling ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk moet worden geacht wanneer een van deze voorwaarden niet is vervuld.

a) Kwalificatie van het bestreden besluit als regelgevingshandeling

142 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een handeling een algemene strekking heeft, indien zij van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en abstract aangewezen categorieën van personen (zie arrest van

6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

143 Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat, op het gebied van staatssteun, besluiten van de Commissie waarbij een nationale steunregeling wordt goedgekeurd of verboden, een algemene strekking hebben. Deze algemene strekking vloeit voort uit het feit dat dergelijke besluiten van toepassing zijn op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen hebben voor algemeen en abstract omschreven categorieën (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

144 Artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589 omschrijft het begrip steunregeling als „elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn" (eerste variant zoals omschreven in de eerste zinsnede) en „elke regeling op grond waarvan steun die niet gebonden is aan een specifiek project voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend" (tweede variant zoals omschreven in de tweede zinsnede). Noch uit deze definitie noch uit het arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873), volgt dat een steunregeling die onder de noemer van de tweede variant van het begrip „steunregeling" in artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589 kan worden gebracht, geen algemene strekking heeft.

145 In casu moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat § 1 WohlFödG bepaalt dat „het onafhankelijk maatschappelijk werk wordt ondersteund door middel van financiële steun van de deelstaat [Nedersaksen]", zodat deze wettelijke maatregel betrekking heeft op het onafhankelijk maatschappelijk werk in zijn geheel en op het niveau van de deelstaat.

146 Insgelijks staat in het opschrift van § 2 WohlFödG dat de deelstaat de financiële steun onder meer toekent aan de verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk, waarmee wordt aangegeven dat de begunstigden van de steun bestaan uit alle – op algemene en abstracte wijze omschreven – verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk van de deelstaat Nedersaksen. Voorts bepaalt § 2, lid 1, punt 1, WohlFödG dat de in deze bepaling bedoelde steun wordt toegekend aan de overkoepelende verenigingen die deel uitmaken van de LAG. Deze bepaling heeft dus betrekking op een objectief en abstract bepaalde categorie personen, te weten de overkoepelende verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk van de deelstaat Nedersaksen die zijn aangesloten bij de LAG.

147 Het is juist dat de LAG, zoals uit de preambule en § 2 van haar statuten naar voren komt, wordt gevormd door de dertien overkoepelende verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk in Nedersaksen, die reeds vóór de inwerkingtreding van de Loterijwet 1956 lid van de LAG waren. Tevens hangt de betaling van de financiële steun aan de LAG ingevolge § 3, lid 2, WohlFödG af van de sluiting van een subsidieovereenkomst tussen het ministerie van Sociale Zaken van de deelstaat Nedersaksen en alle overkoepelende verenigingen van de LAG, zodat de toetreding van een aanvullende overkoepelende vereniging als lid van de LAG het sluiten van een nieuwe subsidieovereenkomst zou vergen.

148 Deze omstandigheden sluiten echter niet uit dat ook andere overkoepelende verenigingen lid van de LAG worden. Volgens § 2, lid 2, van de statuten van de LAG kan zij namelijk nieuwe leden toelaten, mits een kandidaat-koepelvereniging voldoet aan de voorwaarden van § 2, lid 2, van haar statuten, die onder meer vereisen dat de activiteiten van een dergelijke kandidaat-vereniging binnen het kader van het onafhankelijk maatschappelijk werk vallen en een doel van algemeen nut, een liefdadigheidsdoel of een kerkelijk doel in de zin van de belastingwetgeving nastreven, en dat de toetreding van de betrokken vereniging wordt aanvaard door het bestuur van de LAG. Verder blijkt noch uit de bewoordingen van de WohlFödG noch uit het aan het Gerecht voorgelegde dossier dat het ministerie van Sociale Zaken van de deelstaat Nedersaksen en de overkoepelende verenigingen van de LAG in voorkomend geval geen nieuwe subsidieovereenkomst zouden kunnen sluiten, indien een aanvullende overkoepelende vereniging als lid van de LAG werd toegelaten.

149 Daarnaast kan een handeling haar regelgevend karakter niet verliezen doordat het mogelijk is om het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie zij op een gegeven ogenblik van toepassing is, min of meer nauwkeurig te bepalen, zolang maar vaststaat dat die toepassing voortvloeit uit een objectieve feitelijke of rechtstoestand zoals omschreven in die handeling en verband houdt met haar doelstelling (arrest van 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Raad, 6/68, EU:C:1968:43, blz. 579). In dezelfde zin heeft het Hof reeds geoordeeld dat het feit dat een bepaalde onderneming feitelijk de enige begunstigde was van een steunregeling die op een vrijstelling van accijnsrechten neerkwam, niet uitsloot dat de begunstigden van die vrijstelling op algemene en abstracte wijze werden omschreven (zie in die zin beschikking van 7 december 2017, Ierland/Commissie, C-369/16 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2017:955, punt 39).

150 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de overkoepelende verenigingen, als rechtstreekse ontvangers van de financiële steun, op grond van § 2, lid 2, van de subsidieovereenkomst 2016 (zie punt 24 hierboven) de hun ter beschikking gestelde middelen kunnen doorgeven aan hun eigen leden, die indirecte ontvangers van die financiële steun zijn. Daarnaast kunnen de overkoepelende verenigingen nieuwe organisaties voor maatschappelijk werk als lokale of regionale leden met een vestigingsplaats in de deelstaat Nedersaksen accepteren. Deze lokale of regionale leden vormen een algemeen en abstract bepaalde categorie personen.

151 In de derde plaats heeft de Commissie in het bestreden besluit geconcludeerd dat, voor zover de betrokken financiële steun een steunmaatregel vormde, deze steun moest worden aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589. Dus ook al zouden de begunstigden van de betrokken maatregel een beperkte kring vormen, dit laat onverlet dat dit besluit de gevolgen bestendigt van de algemene en abstracte maatregel die deze steun vormt ten aanzien van een onbepaald aantal concurrenten van de directe of indirecte begunstigden van deze steun, zodat dit besluit van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen sorteert ten aanzien van algemeen en abstract bepaalde categorieën personen (zie in die zin arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 31, 36 en 38).

152 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit van algemene strekking is en dus een regelgevingshandeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU vormt.

b) Het rechtstreeks geraakt zijn van verzoekers

153 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet ter vervulling van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen beroep is ingesteld, aan twee cumulatieve criteria zijn voldaan. Ten eerste moet de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier en ten tweede moet hij aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

154 Wat meer specifiek de staatssteunregels aangaat, dient te worden benadrukt dat deze tot doel hebben de mededinging veilig te stellen. Het feit dat een besluit van de Commissie de gevolgen van nationale maatregelen met betrekking waartoe een verzoeker in een bij deze instelling ingediende klacht stelt dat zij niet verenigbaar waren met die doelstelling en hem in een nadelige concurrentiepositie hebben gebracht, onverminderd laat voortbestaan leidt derhalve op dat gebied tot de conclusie dat dit besluit rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie, met name voor zijn recht, dat voortvloeit uit de VWEU-bepalingen inzake staatssteun, om geen vervalsing van de mededinging door de betrokken nationale maatregelen te moeten ondergaan (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

155 Met betrekking tot het eerste van de twee hierboven in punt 153 genoemde criteria heeft het Hof opgemerkt dat, hoewel het niet aan de Unierechter staat om zich in het stadium van de ontvankelijkheid definitief uit te spreken over de concurrentieverhouding tussen een verzoeker en de begunstigden van de nationale maatregelen die worden beoordeeld in een beslissing van de Commissie inzake staatssteun, zoals het bestreden besluit, de rechtstreekse geraaktheid van een dergelijke verzoeker niet kan worden afgeleid uit de enkele mogelijkheid dat er sprake zou zijn van een concurrentieverhouding (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

156 Voor zover de voorwaarde inzake rechtstreekse geraaktheid vereist dat de bestreden handeling rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de verzoeker, moet de Unierechter immers nagaan of deze laatste afdoende heeft uiteengezet waarom het besluit van de Commissie hem in een nadelige concurrentiepositie kan brengen en bijgevolg gevolgen kan hebben voor zijn rechtspositie (arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 47).

157 In casu is de tweede verzoekende partij een onderneming die ambulante hulp en zorg aanbiedt in de agglomeratie Hannover (Duitsland), de hoofdstad van de deelstaat Nedersaksen. Bij de uitoefening van haar activiteiten concurreert zij in elk geval met een deel van de organisaties die zijn aangesloten bij de overkoepelende verenigingen van de LAG en in de nabijheid van haar vestigingsplaats zijn gevestigd, hetgeen door de Commissie niet wordt weersproken. Op het

eerste gezicht komen deze organisaties evenwel, via hun overkoepelende verenigingen, in aanmerking voor een deel van de middelen die de deelstaat Nedersaksen in het kader van de betrokken financiële steun heeft toegekend. Bovendien komt de steun, voor zover deze het mogelijk maakt de exploitatiekosten van de overkoepelende verenigingen te dekken, ook aan deze organisaties ten goede, aangezien zij lid zijn van deze verenigingen.

158 Aangezien het niet aan de Unierechter staat om zich in het stadium van de ontvankelijkheidstoetsing definitief uit te spreken over de concurrentieverhouding tussen een verzoeker en de begunstigden van de betrokken financiële steun, moet worden geoordeeld dat de tweede verzoeker afdoende heeft aangetoond dat het bestreden besluit, dat de gevolgen van de betrokken financiële steun onaangetast laat, hem in een nadelige concurrentiepositie kan brengen en dat dit besluit dus rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie, met name voor zijn recht om op deze markt geen door deze financiële steun verstoorde concurrentie te ondervinden (zie in die zin arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 50).

159 Daar het om een en hetzelfde beroep gaat, hoeft niet te worden onderzocht of de eerste verzoeker procesbevoegd is (zie in die zin arrest van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, EU:C:1993:111, punt 31).

160 Met betrekking tot het tweede van de hierboven in punt 153 genoemde criteria volstaat de opmerking dat de Commissie in het bestreden besluit heeft geconcludeerd dat, voor zover de litigieuze maatregel een steunmaatregel is, hij moet worden aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589, zodat dit besluit de gevolgen van de betrokken maatregel in stand laat en zijn rechtsgevolgen zuiver automatisch en uitsluitend op grond van de Unieregelgeving sorteert, zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen (zie in die zin arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 54).

161 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit verzoekers rechtstreeks raakt.

c) Het bestaan van uitvoeringsmaatregelen

162 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de woorden „die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen” in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU worden uitgelegd in het licht van het doel van deze bepaling, die, zoals uit de ontstaansgeschiedenis ervan blijkt, beoogt te voorkomen dat een particulier gedwongen is om het recht te schenden om toegang tot de rechter te krijgen. Wanneer een regelgevingshandeling rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat daarvoor enige uitvoeringsmaatregel vereist is, loopt deze het risico verstoken te blijven van een effectieve rechterlijke bescherming indien hij niet rechtstreeks beroep zou kunnen instellen bij de rechter van de Unie om de rechtmatigheid van deze regelgevingshandeling te betwisten. Bij ontbreken van uitvoeringsmaatregelen zou een natuurlijke persoon of een rechtspersoon immers, ook al zou hij door de betrokken handeling rechtstreeks worden geraakt, de bepalingen ervan eerst moeten schenden voordat hij deze handeling door de rechter zou kunnen laten toetsen, door de onrechtmatigheid ervan aan te voeren in het kader van de procedures die voor de nationale rechterlijke instanties tegen hem zouden worden ingesteld (zie arrest van 6 november 2018,

Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

163 Wanneer een regelgevingshandeling daarentegen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, wordt het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie verzekerd, ongeacht of deze maatregelen zijn genomen door de Unie of door de lidstaten. Natuurlijke personen of rechtspersonen die wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU een regelgevingshandeling van de Unie niet rechtstreeks voor de Unierechter kunnen aanvechten, kunnen zich tegen de toepassing van deze handeling verweren door beroep in te stellen tegen de uitvoeringsmaatregelen die deze handeling met zich meebrengt (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

164 Wanneer de uitvoering van een dergelijke handeling berust bij de instellingen, organen of instanties van de Unie, kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen onder de voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU bij de Unierechter rechtstreeks beroep instellen tegen de uitvoeringsmaatregelen en op grond van artikel 277 VWEU tot staving van dat beroep de onrechtmatigheid van de betrokken basishandeling aanvoeren. Berust de uitvoering van een dergelijke handeling bij de lidstaten, dan kunnen deze personen de ongeldigheid van de betrokken basishandeling aanvoeren voor de nationale rechterlijke instanties en deze verzoeken om het Hof krachtens artikel 267 VWEU prejudiciële vragen te stellen (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

165 Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat voor de vraag of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, de positie van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen op grond van artikel 263, vierde alinea, derde zinsnede, VWEU in de beschouwing moet worden betrokken. Het is dus irrelevant of de betrokken handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt voor andere justitiabelen. Bovendien dient in het kader van die beoordeling uitsluitend te worden uitgegaan van het voorwerp van het beroep (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

166 In casu gaat het bestreden besluit, zoals de Commissie erkent, niet gepaard met uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van verzoekers.

167 Enerzijds zijn er namelijk geen maatregelen van de Commissie of andere instellingen van de Unie ter uitvoering van het bestreden besluit.

168 Anderzijds worden verzoekers niet geraakt door de in casu eventueel relevante nationale uitvoeringsmaatregelen, namelijk de sluiting van een subsidieovereenkomst of de vaststelling van een ministerieel besluit betreffende onder meer de verdeling van de financiële steun over de overkoepelende verenigingen van de LAG. De situatie van verzoekers verschilt immers van die van de directe of indirecte begunstigden van de financiële steun, aangezien zij geen lid kunnen worden van een dergelijke vereniging of van de LAG, omdat zij niet voldoen aan de daarvoor geldende voorwaarden, inzonderheid de voorwaarde dat hun activiteiten op het gebied van de

maatschappelijke dienstverlening moeten liggen. Tegen die achtergrond zou het gekunsteld zijn om van verzoekers te verlangen dat zij een subsidieovereenkomst, ministerieel besluit of enige andere nationale maatregel betreffende de verdeling van de financiële steun aanvechten voor een nationale rechter, teneinde deze ertoe te brengen het Hof te vragen of het bestreden besluit betreffende de betrokken financiële steun geldig is (zie naar analogie arresten van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 65-67, en 28 oktober 2020, Associazione GranoSalus/Commissie, C-313/19 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2020:869, punten 38 tot en met 42).

169 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat het beroep ook ontvankelijk is voor zover het is gebaseerd op het derde middel.

2. Ten gronde

170 Het derde middel bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel stellen verzoekers dat de Commissie de artikelen 107 en volgende VWEU heeft geschonden door de financiële steun aan te merken als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589. In het tweede onderdeel stellen verzoekers dat de litigieuze maatregel aan alle voorwaarden voor staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU voldoet.

a) Eerste onderdeel: de financiële steun is ten onrechte aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589

171 In het eerste onderdeel van het derde middel betogen verzoekers dat de financiële steun geen bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589 is. Subsidiair stellen zij dat, mocht de litigieuze maatregel al bestaande steun zijn geweest, deze maatregel substantieel is gewijzigd ten gevolge van de inwerkingtreding van de WohlFödG en een nieuwe steunmaatregel is geworden in de zin van artikel 108, lid 3, eerste volzin, VWEU of artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589.

1) Onjuiste kwalificatie van de financiële steun als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589

172 Verzoekers stellen allereerst dat de financiële steun weliswaar is ingevoerd bij § 12 van de Loterijwet 1956, doch waarschijnlijk pas na 1 januari 1958, de datum waarop het EEG-Verdrag in de Bondsrepubliek Duitsland in werking is getreden, ten uitvoer is gebracht en voor het eerst daadwerkelijk aan de overkoepelende verenigingen is uitbetaald.

173 De Commissie stelt dat het betoog van verzoekers enkel op aannamen is gebaseerd, zonder dat hiervoor enig bewijs wordt geleverd, en dat zij dit vóór de vaststelling van het bestreden besluit niet eerder hadden aangevoerd. Bovendien merkt zij, daarin ondersteund door de derde interveniënten, op dat verzoekers niet betwisten dat de overdracht van de heffingen aan de in aanmerking komende overkoepelende verenigingen heeft plaatsgevonden in 1957, dus vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag. Onder verwijzing naar archiefdocumenten stelt ook DWEK dat het hoogstwaarschijnlijk is dat de eerste daadwerkelijke betaling van de financiële middelen vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag heeft plaatsgevonden.

174 In dit verband zij eraan herinnerd dat het tijdstip van uitvoering van een steunregeling of van een individuele steunmaatregel is gelegen op het moment van vaststelling of sluiting van de juridisch bindende handeling waarmee de bevoegde nationale autoriteit zich door een onvoorwaardelijke toezegging ertoe verbindt steun te verlenen aan de begunstigden ervan (zie in die zin arrest van 25 januari 2018, BSCA/Commissie, T-818/14, EU:T:2018:33, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

175 In casu staat vast dat de handeling waarbij werd voorzien in de betaling van de financiële steun aan de overkoepelende verenigingen voor maatschappelijk werk de Loterijwet 1956 was, die op 27 februari 1956 is aangenomen en op diezelfde dag in werking is getreden. Zoals bovendien hierboven in punt 10 is overwogen, werden in 1956 in het Niedersächsische Ministerialblatt richtlijnen voor de aanwending van vergunningsheffingen ten behoeve van de vervulling van taken van maatschappelijk werk gepubliceerd. Deze wet en deze richtlijnen zijn dus vóór de datum van inwerkingtreding van het EEG-Verdrag aangenomen.

176 Voorts blijkt uit het dossier van het Gerecht dat in 1956 en 1957 bedragen zijn toegekend aan de verenigingen voor onafhankelijk maatschappelijk werk. Zo maken verzoekers zelf melding van de betaling van een bedrag van 6,8 miljoen DEM in 1956, onder verwijzing naar hoofdstuk 13 van de begrotingsrekeningen van de deelstaat Nedersaksen van 1956 en 1957. Bovendien moet worden geconstateerd dat de in 1956 en 1957 betaalde bedragen, afgezien van de door DWEK overgelegde archiefdocumenten, worden gespecificeerd in bijlage 16 bij de mededeling van de Duitse regering van 6 april 2016, waarin de steunbedragen staan vermeld die sinds 1957 aan het onafhankelijk maatschappelijk werk zijn toegekend. Derhalve heeft ook de daadwerkelijke betaling van de betrokken steun vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag plaatsgevonden (zie in die zin arrest van 22 april 2016, Ierland en Aughinish Alumina/Commissie, T-50/06 RENV II en T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punt 201).

177 Hieruit volgt dat de betrokken financiële steun vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag tot uitvoering is gebracht en dat de Commissie deze maatregel, voor zover hij een steunmaatregel vormde, als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589 mocht aanmerken.

178 In de tweede plaats betogen verzoekers dat er in 1956 nog geen markt voor diensten van ambulante en intramurale zorgverlening bestond, aangezien de bevolking zelf voor ouderen of zieken zorgde. Volgens hen is de financiële steun nieuwe steun geworden, omdat het werkterrein van het onafhankelijk maatschappelijk werk sindsdien is veranderd. Verzoekers voegen hieraan toe dat deze verandering moet worden onderscheiden van een „ontwikkeling van de interne markt” in de zin van artikel 1, onder b), v), van verordening 2015/1589, zodat voornoemde steun geen bestaande steun in de zin van deze bepaling kan vormen.

179 De Commissie, daarin ondersteund door de derde interveniënten, betoogt dat de opmerkingen van verzoekers geen doel treffen.

180 Zoals uit het bestreden besluit blijkt, is de financiële steun, voor zover deze een steunmaatregel vormt, een sedert de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag bestaande steun die binnen de werkingssfeer van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589 valt. Het betoog aangaande het ontbreken in 1956 van een markt voor particuliere ambulante en intramurale zorgverlening en de niet-toepasselijkheid van artikel 1, onder b), v), van verordening (EG) nr. 2015/1589 is derhalve niet relevant.

2) Substantiële wijziging van de betrokken maatregel

181 Subsidiair betogen verzoekers dat, gesteld al dat de uit de kansspelbelasting gefinancierde en in 1956 ingevoerde steun mogelijkerwijs als bestaande steun had kunnen worden aangemerkt, deze steun als gevolg van de inwerkingtreding van de WohlFödG substantieel is gewijzigd en nieuwe steun is geworden in de zin van artikel 108, lid 3, eerste volzin, VWEU of artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589, volgens welke bepaling „wijzigingen in bestaande steun" nieuwe steun vormt. Verzoekers voeren vijf argumenten aan. Ten eerste stellen zij dat de overkoepelende verenigingen meer invloed hebben gekregen, aangezien het ministerie van Sociale Zaken van de deelstaat Nedersaksen ingevolge § 3, lid 3, WohlFödG enkel voor de uitvaardiging van een ministerieel besluit in plaats van de sluiting van een subsidieovereenkomst mag opteren indien de onderhandelingen met de verenigingen voor maatschappelijk werk over de wijze van besteding van de steun mislukken, terwijl dit ministerie op grond van § 16, lid 2, van de Wet op de kansspelen 2007 de mogelijkheid had om een eenzijdige regeling vast te stellen in plaats van een overeenkomst met de overkoepelende verenigingen te sluiten.

182 In de tweede plaats stellen verzoekers dat de steun aan het maatschappelijk werk niet langer afhankelijk is van de markt voor kansspelen, maar van de begroting van de deelstaat Nedersaksen, waardoor een betere planning van dit werk mogelijk is geworden.

183 In de derde plaats zijn zij van mening dat het „juridische en feitelijke kader" met betrekking tot de inkomsten uit kansspelen en het werkterrein van de verenigingen voor maatschappelijk werk substantieel zijn gewijzigd, aangezien de inkomsten uit kansspelen niet langer adequaat worden geacht, omdat zij niet langer uit een maatschappelijk ongewenste activiteit voortvloeien. In hun reactie op de memories in interventie betogen verzoekers in wezen dat de afzwakking van de band tussen de inkomsten uit kansspelen en de ondersteuning van maatschappelijke projecten de aanvankelijke grondslag voor de legitimiteit van de litigieuze subsidiëring ondermijnt.

184 In de vierde plaats stellen verzoekers dat de substantiële aard van de wijzigingen voortvloeit uit een algehele analyse van de wetswijzigingen die zich sedert 1956 hebben voorgedaan. Ten eerste vond in 2004 de overgang plaats van financiering van de steun door middel van een percentage van de kansspelbelasting naar financiering door middel van een forfaitair bedrag, dat tot 2014 uit die belasting en daarna rechtstreeks uit de begroting van de deelstaat werd betaald. Ten tweede was er sprake van een wijziging van de bestedingsvoorwaarden van de financiële steun: waar deze aanvankelijk eenzijdig door de deelstaat werden vastgesteld met behulp van richtlijnen van de deelstaatregering, kwamen de bestedingsvoorwaarden nadien tot stand aan de hand van onderhandelingen tussen de deelstaat en de overkoepelende verenigingen. Ten derde heeft het steunbedrag een aanzienlijke ontwikkeling ondergaan. Volgens hen volgt hieruit dat zowel de wetswijzigingen als de sinds 1956 bestaande basissteun op zijn laatst vanaf 2015 als nieuwe steun zouden moeten worden aangemerkt.

185 In de vijfde plaats voeren verzoekers aan dat § 2, lid 3, WohlFödG tot een substantiële wijziging leidt, aangezien de overkoepelende verenigingen volgens deze bepaling voortaan vrijelijk een aanvullend steunbedrag tussen de in de subsidieovereenkomst vastgestelde werkterreinen kunnen verdelen. Volgens de ramingen van verzoekers betekent dit dat gemiddeld 22 % van de middelen voor het jaar 2015 vrij besteedbaar waren, hetgeen zou neerkomen op een substantiële wijziging van de bestaande steun in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004.

186 De Commissie betoogt met name dat de meeste van deze grieven niet zijn geuit tijdens de administratieve procedure, zodat zij daarover geen standpunt heeft kunnen innemen in het bestreden besluit. Voor het overige betwisten de Commissie en interveniënten deze grieven en achten zij de door verzoekers aangevoerde wijzigingen niet van substantiële aard.

187 In dit verband volgt uit artikel 1, onder c), van verordening 2015/1589 dat de kwalificatie van nieuwe steun geldt voor alle steun, dat wil zeggen elke steunregeling of individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun.

188 Voorts zij opgemerkt dat artikel 4 van verordening nr. 794/2004, dat het opschrift „Vereenvoudigde aanmeldingsprocedure voor bepaalde wijzigingen in bestaande steun" draagt, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van artikel 1, onder c), van [verordening nr. 659/1999] wordt onder een wijziging in bestaande steun iedere wijziging verstaan, met uitzondering van aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden. Een verhoging van de oorspronkelijk voor een bestaande steunregeling voorziene middelen met maximaal 20 procent, wordt echter niet als een wijziging van bestaande steun beschouwd."

189 Blijkens deze bepaling worden aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de steunmaatregel niet kunnen beïnvloeden, niet beschouwd als wijzigingen van bestaande steun. Om nieuwe steun te vormen, moet de wijziging van bestaande steun dus substantieel zijn (arrest van 11 juli 2014, Telefónica de España en Telefónica Móviles España/Commissie, T-151/11, EU:T:2014:631, punt 62).

190 Bovendien is het slechts de wijziging als zodanig die nieuwe steun oplevert. Enkel wanneer de wijziging de kern van de oorspronkelijke steunregeling raakt, wordt deze laatste in een nieuwe steunregeling omgezet. Van een dergelijke substantiële wijziging kan echter geen sprake zijn wanneer het nieuwe element duidelijk losstaat van de oorspronkelijke regeling (arresten van 30 april 2002, Government of Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk/Commissie, T-195/01 en T-207/01, EU:T:2002:111, punten 109-111; 20 maart 2013, Rousse Industry/Commissie, T-489/11, niet-gepubliceerd, EU:T:2013:144, punt 55, en 11 juli 2014, Telefónica de España en Telefónica Móviles España/Commissie, T-151/11, EU:T:2014:631, punt 63).

191 In casu moet worden nagegaan of de achtereenvolgende ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving tot een substantiële wijziging van de bij de Loterijwet 1956 ingevoerde financiële steun hebben geleid. Onderzocht moet dus worden of die wijzigingen de hoofdbestanddelen van die financieringsregeling hebben aangetast, zoals de kring van begunstigden, de doelstelling van de financiële steun en de aan de begunstigden opgedragen taak van openbare dienstverlening, alsmede de herkomst van die steun en het bedrag ervan (zie in die zin arresten van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, punt 29; 20 september 2018, Carrefour Hypermarchés e.a., C-510/16, EU:C:2018:751, punt 41, en 13 december 2018, Rittinger e.a., C-492/17, EU:C:2018:1019, punten 60-63).

192 Door verzoekers wordt niet bestreden dat de begunstigden van de huidige financiële steun dezelfde overkoepelende verenigingen zijn als die welke steun in het kader van de Loterijwet 1956 hebben genoten. Voorts zij erop gewezen dat het doel van de financiële steun, namelijk

verenigingen voor maatschappelijk werk te ondersteunen bij de door hen te bieden maatschappelijke dienstverlening, onveranderd is gebleven sinds de invoering van de Loterijwet 1956.

193 Met betrekking tot de door verzoekers in de punten 181 tot en met 185 van dit arrest aangevoerde argumenten moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat § 3, lid 3, WohlFödG de overkoepelende verenigingen geen grotere invloed heeft toegekend door het ministerie van Sociale Zaken van de deelstaat Nedersaksen uitsluitend de mogelijkheid te bieden een ministerieel besluit uit te vaardigen, in plaats van een subsidieovereenkomst te sluiten, wanneer de onderhandelingen met de overkoepelende verenigingen over de wijze van besteding van de steun mislukken. De formulering en de uitlegging van deze bepaling leiden niet tot verschillen in vergelijking met § 16, lid 2, van de Loterijwet 2007, op grond waarvan dit ministerie eveneens de mogelijkheid had een eenzijdige regeling vast te stellen in plaats van een overeenkomst met de overkoepelende verenigingen te sluiten. Zoals DWEK heeft opgemerkt, voorzag § 16, lid 2, van deze wet van 2007 in dezelfde bevoegdheid als de WohlFödG.

194 Hoe dan ook doet het argument betreffende de toegenomen invloed van de overkoepelende verenigingen niet ter zake, want het laat onverlet dat het doel van de toekenning van de financiële steun, de aard van de activiteiten en de kring van begunstigden niet substantieel zijn gewijzigd sinds de invoering van de Loterijwet 1956.

195 Wat in de tweede plaats het argument inzake de herkomst van de middelen betreft, volstaat de vaststelling dat de in het kader van de financiële steun verstrekte middelen altijd afkomstig zijn geweest uit de begroting van de deelstaat Nedersaksen, die werd gefinancierd uit de loterij- en kansspelinkomsten. Bovendien hebben verzoekers geen kritiek geuit op punt 49 van het bestreden besluit, waarin de Commissie heeft gepreciseerd dat de aard en de herkomst van de vergoeding niet zijn gewijzigd als gevolg van de inwerkingtreding van de WohlFödG, aangezien de loterij-exploitanten altijd al verplicht waren om de vergunningsheffingen en de kansspelbelasting af te dragen aan de deelstaat.

196 Wat de toegenomen voorspelbaarheid van het toegekende bedrag betreft waardoor een betere planning mogelijk is, moet worden geconstateerd dat de Commissie in punt 48 van het bestreden besluit terecht heeft geoordeeld dat de overgang van een procentueel bedrag naar een forfaitair bedrag als gevolg van een wijziging van de Begeleidende begrotingswet 2004 geen substantiële wijziging vormde, aangezien hiermee geen afbreuk werd gedaan aan het fundamentele recht van de overkoepelende verenigingen op financiële overheidssteun voor de door hen te verlenen diensten van maatschappelijke bijstand. Hetzelfde geldt met betrekking tot de gevolgen van de WohlFödG voor de financiële steun, zodat ook hier, net als in 2004, geen sprake was van een substantiële wijziging, temeer daar de Begeleidende begrotingswet 2004 noch de WohlFödG tot een verhoging van de subsidie ten opzichte van de vóór deze overgang toegekende bedragen heeft geleid.

197 In de derde plaats moet erop worden gewezen dat, voor zover verzoekers zich erop beroepen dat de band tussen de kansspelinkomsten en de ondersteuning van maatschappelijke projecten is doorgesneden, deze wezenlijke elementen van de maatregel niet substantieel zijn gewijzigd, aangezien de kansspelinkomsten in 1957 deel uitmaakten van de begroting van de deelstaat en de maatschappelijke projecten van de overkoepelende verenigingen in wezen hetzelfde zijn gebleven sedert 1957.

198 In de vierde plaats moet worden vastgesteld dat de door verzoekers gepresenteerde algehele analyse niet de conclusie wettigt dat er sprake is van een wijziging die de kern van de steunregeling raakt. Uit een onderzoek van de relevante wettelijke bepalingen en de ontwikkeling daarvan tussen 1956 en 2016 blijkt namelijk dat de wijzigingen van de rechtsgrondslagen louter van formele of administratieve aard waren, aangezien zij niet tot gevolg hadden dat de essentiële bestanddelen van de maatregel, zoals inzonderheid het bedrag van de aan de begunstigden toegekende steun, substantieel werden gewijzigd. Dit geldt met name voor de WohlFödG, die niet heeft geleid tot een wijziging van de begunstigden van de maatregel, het doel van de ondersteuning en de herkomst van de steun en evenmin tot een substantiële wijziging van het bedrag van de steun.

199 Wat de wijziging van de bestedingsvoorwaarden van deze steun betreft, moet enerzijds worden geconstateerd dat deze voorwaarden volgens § 3, lid 3, WohlFödG door het ministerie van Sociale Zaken van de deelstaat Nedersaksen worden bepaald wanneer de „onderhandelingen" tussen dit ministerie en de LAG mislukken, zodat de situatie niet op significante wijze veranderd is sinds de periode waarin de deelstaat Nedersaksen, zoals uit punt 10 van dit arrest blijkt, deze voorwaarden eenzijdig in richtlijnen vastlegde. Anderzijds beoogt § 3, lid 2, WohlFödG een kader voor deze onderhandelingen te bieden. Uit de ontwikkelingen die zich op het gebied van de methode ter vaststelling van de bestedingsvoorwaarden van de steun hebben voorgedaan, komt dus niet naar voren dat dit noodzakelijkerwijs tot een wijziging van de kern van deze voorwaarden of tot een substantiële wijziging van de betrokken maatregel heeft geleid.

200 Wat de bedragen van de steun betreft, blijkt – zoals hierboven in punt 117 is uiteengezet – uit de financiële gegevens die de Duitse autoriteiten tijdens de administratieve procedure aan de Commissie hebben verstrekt, dat de verhogingen van het bedrag van de financiële steun in hun geheel bezien niet hebben geleid tot een steunniveau dat het oorspronkelijke steunbedrag met meer dan 20 % overschreed. De aanpassingen van de steunbedragen hebben derhalve niet tot een overschrijding van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 bedoelde drempel geleid.

201 In de vijfde plaats komen verzoekers op tegen het bepaalde in § 2, lid 3, WohlFödG. Volgens deze bepaling wordt in geval van aanzienlijke inkomsten uit de kansspelbelasting aanvullende financiële steun toegekend, deels aan de overkoepelende verenigingen van de LAG en deels aan het regionaal bureau voor verslavingsproblematiek (zie punt 13 hierboven). Dienaangaande moet worden geconstateerd dat deze grief betreffende de gestelde flexibele besteding van de aanvullende steun niet is geuit in de loop van de administratieve procedure. Hoe dan ook hebben verzoekers niet aangetoond dat deze aanvullende steun de kern van de financiële steun aantast of een element is dat kan worden losgekoppeld van de in § 2, lid 1, punt 1, van deze wet bedoelde basissteun.

202 Evenzo zij eraan herinnerd dat § 3 WohlFödG een omschrijving geeft van de taken van het onafhankelijk maatschappelijk werk en de voorwaarden die aan de overkoepelende verenigingen van de LAG worden gesteld. § 3, lid 1, eerste volzin, WohlFödG bepaalt dat „de in § 2, lid 1, punt 1, en § 2, lid 3, punt 1, bedoelde financiële steun moet worden aangewend ter ondersteuning van taken op het gebied van het maatschappelijk werk". Hieruit volgt dat de door verzoekers bekritiseerde aanvullende financiële steun geen substantiële wijziging van de maatregel behelst waardoor er sprake zou zijn van nieuwe steun omdat deze aanvullende steun vrijelijk door de overkoepelende verenigingen zou kunnen worden besteed. Zowel de basissteun als de aanvullende steun is immers uitsluitend bedoeld om subsidieerbare taken op het gebied van het maatschappelijk werk te ondersteunen. Overigens wordt de aanvullende steun ook niet systematisch uitgekeerd, aangezien deze steun afhangt van het bestaan van extra inkomsten uit kansspelen die een bedrag van 147 300 000 EUR overschrijden.

203 Uit het voorgaande volgt dat de betrokken maatregel sinds de invoering ervan in 1956 niet substantieel is gewijzigd. Derhalve moet het eerste onderdeel van het derde middel worden afgewezen, zonder dat hoeft te worden ingegaan op het betoog van de Commissie dat de vraag betreffende een dergelijke substantiële wijziging niet aan de orde is gesteld tijdens de administratieve procedure.

a) Tweede onderdeel: de financiële steun is ten onrechte niet als steunmaatregel in de zin van artikel 107 VWEU aangemerkt

204 In het tweede onderdeel van het derde middel betogen verzoekers dat de litigieuze maatregel aan alle voorwaarden voldoet om als staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU te worden gekwalificeerd.

205 De Commissie concludeert dat dit onderdeel moet worden afgewezen.

206 Dienaangaande zij erop gewezen dat verzoekers met dit tweede onderdeel trachten aan te tonen dat de betrokken financiële steun staatssteun vormt. De Commissie heeft in het bestreden besluit echter niet beoordeeld of deze maatregel al dan niet staatssteun vormt. Zij heeft zich daarin niet uitgesproken over de vraag of aan de voorwaarden van artikel 107 VWEU was voldaan en evenmin over de vraag of deze maatregel verenigbaar was met de interne markt. Derhalve is het door verzoekers aangevoerde argument niet ter zake doende. Hieruit volgt dat het tweede onderdeel van het derde middel, en daarmee het derde middel in zijn geheel, moet worden afgewezen.

207 Uit het voorgaande volgt dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

VI. Kosten

208 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie en interveniënten te worden verwezen in hun eigen kosten, alsook in de kosten van de Commissie en van interveniënten.

HET GERECHT (Achtste kamer)

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV en CarePool Hannover GmbH worden verwezen in hun eigen kosten en die van de Europese Commissie, alsook in de kosten van Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV en de overige, in de bijlage vermelde interveniënten.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 april 2021.

ondertekeningen

Inhoud

I. Juridisch kader van de nationale maatregelen waarop het bestreden besluit betrekking heeft . . 3

II. Voorgeschiedenis van het geding 7

III. Bestreden besluit 8

IV. Procedure en conclusies van partijen 9

V. In rechte 10

A. Eerste middel: schending van de procedurele rechten van 108, lid 2, VWEU 12

1. Ontvankelijkheid 12

2. Ten gronde 14

a) Duur van de inleidende onderzoeksprocedure 18

b) Motivering van het bestreden besluit 19

c) Handelwijze van de Commissie 21

B. Tweede middel: schending van de motiveringsplicht 23

C. Derde middel: schending van de artikelen 107 en volgende VWEU 23

1. Ontvankelijkheid 23

a) Kwalificatie van het bestreden besluit als regelgevingshandeling 24

b) Het rechtstreeks geraakt zijn van verzoekers 27

c) Het bestaan van uitvoeringsmaatregelen 28

2. Ten gronde 30

a) Eerste onderdeel: de financiële steun is ten onrechte aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589 30

1) Onjuiste kwalificatie van de financiële steun als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), i), van verordening 2015/1589 30

2) Substantiële wijziging van de betrokken maatregel 32

a) Tweede onderdeel: de financiële steun is ten onrechte niet als steunmaatregel in de zin van artikel 107 VWEU aangemerkt 36

VI. Kosten 36