Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 14 april 2021 *

”Statligt stöd – Oberoende socialt biståndsarbete – Bidrag som beviljas föreningar i ett regionalt förbund för socialt biståndsarbete – Beslut att avslå ett klagomål – Beslut om att inte göra invändningar efter den preliminära granskningsfasen – Talan om ogiltigförklaring – Ställning som berörd part – Skydd för processuella rättigheter – Påtaglig påverkan på konkurrensställning – Upptagande till prövning – Betydande svårigheter föreligger inte – Ett befintligt stöd som inte har genomgått någon väsentlig förändring”

I mål T-69/18,

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

CarePool Hannover GmbH, Hannover,

företrädda av advokaten T. Unger och professorn S. Korte,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Herrmann och F. Tomat, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Hannover, företrädd av advokaten A. Bartosch,

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, Hannover, företrädd av advokaten C. Jürschik,

och

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Braunschweig (Tyskland), samt övriga intervenienter vars namn anges i bilagan [1], företrädda av advokaterna U. Karpenstein, R. Sangi och C. Johann,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: tyska.

1 Förteckningen över övriga sökande bifogas endast i den version som delges parterna.

angående en talan med stöd av artikel 263 FEUF med yrkande om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2017) 7686 final av den 23 november 2017 om de statliga stödordningarna SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben och SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH vilka Tyskland har genomfört till förmån för välgörenhetsorganisationer som utför uppdrag inom socialomsorgen (EUT C 61, 2018, s. 1),

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av ordföranden J. Svenningsen samt domarna C. Mac Eochaidh och T. Pynnä (referent),

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

Dom

1 Den första sökanden, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, är en förening som bedriver verksamhet i Länder Niedersachsen (delstaten Niedersachsen, Tyskland), Freie Hansestadt Bremen (delstaten Bremen, Tyskland), Schleswig-Holstein (delstaten Schleswig-Holstein, Tyskland) och i Freie und Hansestadt Hamburg (delstaten Hamburg, Tyskland). Enligt ansökan företräder sökanden intressen hos 160 företag som var och en förvaltar eller driver boenden där det tillhandahålls stöd och ambulerande och stationär vård till vårdbehövande personer och stödboenden till personer med handikapp (barn och ungdomar).

2 Den andra sökanden, CarePool Hannover GmbH, är ett aktiebolag med säte i Hannover (Tyskland), som är medlem i den första sökanden. Bolaget tillhandahåller vårdbehövande personer stöd och ambulerande vård i hemmet.

3 Genom förevarande talan har sökandena yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara kommissionens beslut C(2017) 7686 final av den 23 november 2017 om de statliga stödordningarna SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben och SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH vilka Tyskland har genomfört till förmån för välgörenhetsorganisationer som utför uppdrag inom socialomsorgen (EUT C 61, 2018, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet), som de delgavs den 11 december 2017. Det angripna beslutet avser olika nationella åtgärder genom vilka delstaten Niedersachsen ger stöd till enheter som är verksamma i delstaten och som ingår i den oberoende socialomsorgen.

4 De nationella åtgärderna omfattar särskilt ett ekonomiskt stöd som sedan år 1956, på grundval av lagar och andra författningar som har utvecklats över tiden, har beviljats oberoende centrala välgörenhetsorganisationer (nedan kallat det ekonomiska stödet). De tillhandahåller, genom medlemsorganisationerna, olika sociala tjänster till personer som är vårdbehövande och sårbara, såsom ambulerande vård, sjukhusvård eller blandad vård, stöd till hemlösa och flyktingar samt andligt stöd. Sökandena, som är privata enheter som tillhandahåller vissa liknande tjänster eller företräder företag som tillhandahåller sådana tjänster, anser att de lidit skada av det ekonomiska stödet.

5 I det angripna beslutet slog Europeiska kommissionen fast, utan att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF, att även om det ekonomiska stödet utgjorde ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, skulle det kvalificeras som befintligt

stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 FEUF (EUT L 248, 2015, s. 9). Därmed avslog kommissionen sökandenas klagomål.

I. Tillämpliga bestämmelser avseende de nationella åtgärder som avses i det angripna beslutet

6 Socialomsorg (Wohlfahrtspflege) definieras på följande sätt i 66 § 2 i Abgabenordnung (tyska skattelagen):

”Socialomsorg består i att ta hand om personer i behov eller i fara på ett planerat sätt, i allmänhetens intresse och utan vinstsyfte. Stödet kan omfatta hälsa, välbefinnande i fråga om psykiskt mående, utbildning eller ekonomi och syfta till att förebygga eller avhjälpa en viss situation.”

7 Såsom framgår av olika texter avser uttrycket ”oberoende socialomsorg” den ideella socialomsorgen som bedrivs av organisationer som inte lyder under staten (se bland annat 1 § 5 i stadgarna för Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (federalt förbund för oberoende socialomsorg) och 4 § i Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (tredje förordningen om tillämpning av lagen om återbetalning av statslån) av den 4 december 1926).

8 Det ekonomiska stödet till verksamheter som bedrevs av välgörenhetsorganisationer föreskrevs i Gesetz über das Zahlenlotto (lotterilagen) av den 27 februari 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, s. 9) (nedan kallad 1956 års lotterilag), som trädde i kraft samma dag.

9 I enlighet med 11 § 1 och 12 § 1 i 1956 års lotterilag, erhöll centrala välgörenhetsorganisationer, för att utföra uppdrag inom socialomsorgen, en procentuell andel av de koncessionsavgifter som betalades av företag som anordnade vadslagning i delstaten Niedersachsen.

10 År 1956 reglerades användningen av avgifterna i Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (riktlinjer för att använda koncessionsavgifterna i syfte att utföra uppdrag inom socialomsorgen), vilka publicerades i *Niedersächsisches Ministerialblatt* (Nds. MBl. 1956, s. 855).

11 Fastställandet av det ekonomiska stödet har ändrats flera gånger genom olika på varandra följande lagar. 1956 års lotterilag ändrades den 7 juni 1968 (Nds. GVBl. 1968, s. 91) och den 18 februari 1970 (Nds. GVBl. 1970, s. 27). Lagen ersattes år 1997 av Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (Niedersachsens lag om lotteri och vadslagning) (Nds. GVBl. 1997, s. 289), som ändrades år 2003 genom Haushaltsbegleitgesetz (lag om genomförande av budgeten) (Nds. GVBl. GVBl. 2003, s. 446) (nedan kallad 2004 års lag om genomförande av budgeten), och trädde i kraft år 2004. Beloppet för det ekonomiska stödet sänktes år 2005, höjdes år 2007 genom Niedersächsisches Glückspielgesetz (Niedersachsens lag om hasardspel) (Nds. GVBl. 2007, s. 756) (nedan kallad 2007 års lag om hasardspel), som trädde i kraft år 2008, och ändades på nytt genom en lag som antogs år 2012 och som trädde i kraft år 2013 (Nds. GVBl. 2012, s. 544).

12 Lagen om hasardspel från år 2007 har ersatts av Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (Niedersachsens lag om stöd till oberoende socialomsorg), av den 16 december 2014 (Nds. GVBl. 2014, s. 429) (nedan kallad WohlFödG), och är tillämplig sedan den 1 januari 2015. Riktlinjerna för att använda koncessionsavgifterna i syfte att fullgöra uppdrag inom socialomsorgen har också ändrats.

13 Rubriken till 2 § WohlFödG är ”Ekonomiskt stöd till oberoende välgörenhetsorganisationer och till Landesstelle für Suchtfragen”. I 2 § 1 punkt 1 WohlFödG föreskrivs att det ekonomiska stödet ska beviljas de centrala organisationer som är samlade i Landesarbeitsgemeinschaft der Freien

Wohlfahrtspflege eV (regional gruppering för oberoende socialomsorg) (nedan kallad LAG). I 2 § 2 WohlFödG föreskrivs att socialministeriet i delstaten Niedersachsen ska kontrollera att de centrala organisationerna fullgör sina uppdrag och behovet av att öka det ekonomiska stöd som avses i 2 § 1 punkt 1. Vad gäller 2 § 3 WohlFödG föreskrivs att om delstatens intäkter från skatten på hasardspel överstiger 146 300 000 euro, ska delstaten som ytterligare ekonomiskt stöd avsätta 18,63 procent av de överskjutande intäkterna till de centrala organisationerna i LAG och 0,74 procent av de överskjutande intäkterna till Landesstelle für Suchtfragen (Regional myndighet för beroendeproblem).

14 LAG, som det hänvisas till i WohlFödG, är en registrerad förening vars rättsliga grund utgörs av dess stadgar. Föreningen fanns redan innan 1956 års lotterilag trädde i kraft.

15 I ingressen till LAG:s stadgar definieras LAG på följande sätt:

”[LAG] är en uppslutning av de tretton förbunden inom sektorn för oberoende socialomsorg i Niedersachsen.”

16 De tretton centrala organisationerna som är medlemmar i LAG är territoriella underavdelningar på delstatsnivå i Niedersachsen till sex förbund eller ”familjer” inom sektorn för oberoende socialomsorg i Tyskland. Dessa är Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Röda Korset), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Judisk ömsesidig hjälp) och Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 Medlemmarna i LAG identifieras i 2 § i stadgarna på följande sätt:

”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 I 2 § 2 första meningen i LAG:s stadgar föreskrivs att andra centrala organisationer inom socialomsorgen kan antas, förutsatt att en central organisation inom socialomsorgen uppfyller följande villkor:

”– Den ska bedriva sin verksamhet mellan regionerna i Niedersachsen.

– Det faktiska hjälp som organisationen ger ska i princip omfatta all verksamhet som omfattas av oberoende socialomsorg och inte bara vissa delar.

– Den ska främja ideellt och icke yrkesmässigt arbete.

– Den ska helt och hållet samla organisationer och enheter som drivs av samma idéer.

– Mellan den centrala organisationen och de organisationer och enheter som ingår i den, finns ett medlemskap eller ett organisatoriskt band.

– Den centrala organisationen erbjuder generellt och utifrån storleken på de organisationer och enheter den omfattar, en garanti för ett varaktigt, komplett och kvalificerat arbete samt en tillförlitlig förvaltning.

– Organisationen ska ha ett allmännyttigt syfte, välgörenhetssyfte eller religiöst syfte i den mening som avses i den tyska skattelagen.”

19 Såsom framgår av den femte strecksatsen av villkoren i punkt 18 ovan är de centrala organisationerna knutna till organisationer och enheter som tillhandahåller tjänster inom den oberoende socialomsorgen. I LAG:s stadgar föreskrivs inte någon särskild form vad gäller villkoren för uppslutningen mellan dels de centrala organisationerna, dels nämnda organisationer och enheter.

20 Enligt 2 § 2 andra stycket i LAG:s stadgar fattar LAG:s styrelse beslut om nya medlemmars anslutning. Vid avslag får det vid föreningsstämman begäras att beslutet omprövas.

21 I 3 § 1 WohlFödG föreskrivs följande:

”Det ekonomiska stöd som avses i 2 § 1 punkt 1 och i 2 § 3 punkt 1 ska användas till stöd för uppdrag inom sektorn för oberoende välgörenhet … Alla åtgärder som syftar till att bistå personer som behöver hjälp eller som skulle behöva hjälp om det inte fanns stöd och de åtgärder som ska införas eller förbättra de organisatoriska eller personliga villkoren för stödtjänsten ska anses utgöra uppdrag inom socialomsorgen …”

22 Enligt 3 § 2 WohlFödG är utbetalningen av ekonomiskt stöd till LAG villkorad av att socialministeriet i Niedersachsen ingår ett avtal om understöd med samtliga centrala organisationer i LAG (nedan kallat avtalet om understöd). Avtalet offentliggörs därefter av socialministeriet i Niedersächsisches Ministerialblatt (delstaten Niedersachsens officiella tidning) och på internet. Avtalet ska reglera åtminstone följande delar:

”1. Fördelningen av det ekonomiska stödet mellan de olika centrala organisationerna eller grupperingar av centrala organisationer.

2. De uppdrag inom socialomsorgen som det ekonomiska stödet ska användas till.

3. Vad gäller åtminstone 67 procent av det ekonomiska stöd som avses i 2 § 1 punkt 1, de uppdrag som ska stödjas och med en precisering, för var och en av dem, av den minsta andel av stödet som ska avsättas för det.

4. Den högsta andel av det ekonomiska stödet som kan användas för administrativa uppgifter.

5. Bevisning, som ska inges av de centrala organisationerna, för att det ekonomiska stödet och de medel varifrån stödet härrör, vilka har beviljats tredje man, har använts på ett sätt som är förenligt med dess ändamål.”

23 Enligt 3 § 3 i WohlFödG kan det behöriga ministeriet reglera dessa olika aspekter genom ministerbeslut om inget avtal har ingåtts.

24 Ett avtal om användning av det ekonomiska stödet som beviljats i enlighet med WohlFödG, ingicks den 8 februari 2016 mellan social-, hälsovårds- och jämställdhetsministeriet i delstaten Niedersachsen och de tretton centrala organisationerna inom LAG (Nds. MBl. Nr. 8/2016, s. 244), vilket ersatte det tidigare avtal som hade ingåtts år 2007 med stöd av 2007 års lag om hasardspel.

25 I ingressen till 2016 års avtal föreskrivs bland annat att ”[d]e avtalsslutande parterna är överens om att de avser att gemensamt bidra till utvecklingen av en social infrastruktur i Niedersachsen med iakttagande av organisationers oberoende inom sektorn för oberoende välgörenhet” och att ”[f]örevarande målsättning kommer till uttryck genom att de välgörenhetsuppdrag som är stödberättigade utses i enlighet med bilaga 1”.

26 I artikel 2 § 2 första meningen i samma avtal anges att ”[o]rganisationer inom välgörenhetssektorn kan överföra de medel som ställs till deras förfogande till sina medlemmar”.

27 Den 12 mars 2018 ingick social-, hälsovårds- och jämställdhetsministeriet i Niedersachsen och de tretton centrala organisationerna inom LAG (Nds.) MBl. Nr. 12/2018, s. 206) ett nytt avtal om understöd. I det tredje skälet i handlingen anges att den ska säkerställa iakttagandet av kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 FEUF på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 2012, s. 3) (nedan kallat 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) och iakttagandet av kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 FEUF på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 114, 2012, s. 8).

II. Bakgrunden till tvisten

28 Den 16 juni och den 12 augusti 2015 mottog kommissionen två separata klagomål, vilka registrerades under referensnumren SA.42268 och SA.42877 (nedan kallade klagomålen). De syftade till att få det ekonomiska stödet till uppdrag inom socialomsorgen i Niedersachsen kvalificerat som olagligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden.

29 Mottagarna av det ekonomiska stödet är de centrala organisationer som det hänvisas till i punkterna 15–17 ovan och som genom sina regionala eller lokala medlemsorganisationer tillhandahåller tjänster av ekonomisk art, såsom ambulatorisk vård, sjukhusvård eller blandad vård, eller av icke-ekonomisk art, såsom hjälp och inhysning av hemlösa, andlig hjälp eller hjälp till flyktingar.

30 I klagomålen gjorde sökandena gällande att de konkurrerar med välgörenhetsorganisationerna vad gäller bland annat vårdtjänster till vårdbehövande personer. Enligt sökandena erhåller dessa välgörenhetsorganisationer ekonomiskt stöd, vilket gör det möjligt för dem att bättre betala sina anställda än privata företag eller att erbjuda sina tjänster till lägre avgifter än dessa företag. Privata företag missgynnas följaktligen vad gäller rekrytering av personal. Under förhandlingar med vårdkassorna och socialomsorgsorganen, godtas inte de avgifter som privata företag erbjuder, eftersom de anses för höga i förhållande till de avgifter som välgörenhetssektorn tar ut. Det gör att de privata företagen är tvungna att erbjuda sina tjänster till ett pris som förhindrar dem att korrekt täcka sina kostnader.

31 Sökandena har dessutom i klagomålen hävdat att Niedersachsens lag om lotteri och vadslagning, som antogs år 1997, på ett väsentligt sätt hade ändrat 1956 års lotterilag, eftersom de centrala organisationerna hade tilldelats ett schablonbelopp och inte en procentandel av koncessionsavgifterna. WohlFödG innebar på samma sätt även väsentliga ändringar av 1956 års lotterilag, eftersom det ekonomiska stödet till välgörenhetsorganisationer numera endast delvis kom från lotteriintäkterna och i själva verket till största del kom från delstatens budget.

32 Förutom frågan om ekonomiskt stöd till de centrala organisationerna genom WohlFödG, avsåg klagomålet med referensnummer SA.42877 även två andra åtgärder, nämligen dels påstådda indirekta skatteförmåner i fråga om inkomstskatt för de ideella medarbetarna i välgörenhetsorganisationerna, dels fastställandet av nedsatta audiovisuella avgifter för organisationernas institutioner.

33 Genom skrivelser av den 30 juli 2015 och den 8 februari 2016 begärde kommissionen, i enlighet med artikel 10.2 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1) och artikel 12.2 i förordning 2015/1589, upplysningar från de tyska myndigheterna, som svarade genom skrivelser av den 9 september 2015 och av den 6 och den 7 april 2016.

34 Den 5 juli 2016 hölls ett möte mellan kommissionen och de tyska myndigheterna, under vilket kommissionen muntligen meddelade sin preliminära bedömning av det ekonomiska stödet och hur det befintliga stödet kunde komma att kvalificeras. I kommissionens interna protokoll från mötet, vilket kommissionen ingav till tribunalen, påpekades att åtgärderna inte uppfyllde kraven i 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, bland annat vad gäller bokföring, öppenhet och sätt att förhindra överkompensation.

35 Den 30 september och den 16 november 2016 lämnade de tyska myndigheterna ytterligare upplysningar.

36 Genom skrivelser av den 14 februari 2017 översände kommissionen, till sökandena, sin preliminära bedömning av de åtgärder som hade ifrågasatts i klagomålen. Kommissionen angav att den ansåg att även om det omtvistade ekonomiska stödet utgjorde ett stöd, rörde det sig om ett befintligt stöd. När det gäller de två andra åtgärder som den andra sökanden hade ifrågasatt, var det inte fråga om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Kommissionen underrättade dessutom sökandena om att de tyska myndigheterna hade försäkrat att de i framtiden skulle tillämpa bestämmelserna i 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller, i förekommande fall, om villkoren för tillämpning var uppfyllda, bestämmelserna i förordning nr 360/2012. Kommissionen underströk dessutom att det rörde sig om en preliminär slutsats som var tillämplig fram till dess att kommissionen hade erhållit ytterligare förklaringar från sökandena.

37 Sökandena bestred den preliminära bedömningen genom skrivelser av den 17 och den 20 februari och den 6 mars 2017. De utvecklade sina argument i skrivelser av den 10 mars 2017. Genom skrivelser av den 31 augusti, den 5 september och den 14 september 2017 lämnade de tyska myndigheterna ytterligare upplysningar till kommissionen.

III. Det angripna beslutet

38 Genom det angripna beslutet, som delgavs sökandena den 11 december 2017, fann kommissionen, efter att ha granskat lagändringarna sedan år 1956, att den aktuella åtgärden sedan dess inte hade ändrats vad gäller det materiella innehållet och att åtgärden, även om den utgjorde ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, skulle kvalificeras som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589. Under alla omständigheter konstaterade kommissionen dessutom i det angripna beslutet att de tyska myndigheterna hade åtagit sig att i framtiden försäkra sig om att det

aktuella ekonomiska stödet var förenligt med 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen avslog således sökandenas klagomål i den mån de avsåg det aktuella ekonomiska stödet.

39 Vad gäller de två andra åtgärder som ifrågasatts av den andra sökanden konstaterade kommissionen att förevarande sökande inte hade yttrat sig över den preliminära bedömningen av dessa två åtgärder, vilken kommissionen hade redogjort för i sin skrivelse av den 14 februari 2017. Med tillämpning av artikel 24.2 andra stycket i förordning nr 2015/1589, i vilken det bland annat föreskrivs att ”[o]m den berörda parten inte … framför[de] några synpunkter inom den föreskrivna tidsfristen, [kom] klagomålet att anses ha återkallats”, ansåg kommissionen således att det andra klagomålet skulle anses ha återkallats i den del det avsåg dessa två andra åtgärder.

IV. Förfarandet och parternas yrkanden

40 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 5 februari 2018 väckte sökandena förevarande talan.

41 Kommissionen ingav sitt svaromål den 21 april 2018.

42 Sökandena lämnade in sin replik den 26 juni 2018.

43 Den 31 augusti 2018 inkom kommissionen med dupliken.

44 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 30 april respektive den 4 maj 2018 ansökte Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (nedan kallad DWEK) och Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (nedan kallat ABH) om att få intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

45 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 14 maj 2018 ansökte 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 Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV och Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (nedan gemensamt kallade den tredje intervenienten) om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

46 Genom beslut av ordföranden på tribunalens sjätte avdelning av den 3 oktober 2018 bifölls interventionsansökningarna.

47 Genom handlingar som inkom till kansliet den 3 och den 4 december 2018, ingav intervenienterna sina interventionsinlagor. Sökandena och kommissionen yttrade sig över dessa inlagor den 23 januari respektive den 25 januari 2019.

48 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades tilldelades detta mål en ny referent på åttonde avdelningen.

49 På förslag av referenten beslutade tribunalen, i enlighet med artikel 106.1 i tribunalens rättegångsregler, att på eget initiativ inleda den muntliga delen av förfarandet och ställde, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, skriftliga frågor till parterna den 27 januari 2020. Frågorna avsåg huruvida talan kunde tas upp till sakprövning, särskilt mot bakgrund av domen av den

6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873). Parterna svarade på åtgärden för processledning inom den angivna fristen.

50 På grund av den hälsokris som orsakats av covid-19 flyttades förhandlingen, som ursprungligen skulle ha ägt rum den 17 mars 2020, fram till den 5 maj 2020 och slutligen till ett senare datum. Som en åtgärd för processledning uppmanades parterna den 15 april 2020 att inkomma med eventuella synpunkter på de övriga parternas svar på tribunalens skriftliga frågor av den 27 januari 2020. Parterna efterkom denna anmodan inom den föreskrivna fristen.

51 Mot bakgrund av parternas svar på tribunalens frågor och deras respektive yttranden över dessa svar fann tribunalen, som ansåg att den har tillräckligt underlag för avgörandet, mot bakgrund av artikel 106.3 i rättegångsreglerna att det inte längre var nödvändigt att pröva talan efter en muntlig förhandling och beslutade följaktligen den 21 september 2020 att avsluta den muntliga delen av förfarandet.

52 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

53 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

54 Intervenienterna har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

V. Rättslig bedömning

55 Sökandena har till stöd för sin talan anfört tre grunder. Den första grunden avser ett åsidosättande av sökandenas processuella rättigheter enligt artikel 108.2 FEUF. Såvitt avser den andra grunden har sökandena gjort gällande ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF. Sökandena har som tredje grund gjort gällande att artikel 107 och följande artiklar FEUF har åsidosatts.

56 Tribunalen erinrar om att i samband med förfarandet för kontroll av statligt stöd enligt artikel 108 FEUF ska en åtskillnad göras mellan å ena sidan den preliminära granskning av stödåtgärderna som anges i artikel 108.3 FEUF och å andra sidan den granskning som anges i artikel 108.2 FEUF. Den förstnämnda granskningen syftar enbart till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödet helt eller delvis är förenligt med den inre marknaden, medan den sistnämnda granskningen syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet och det är först i detta skede som kommissionen enligt fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 38, dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 27, och beslut av den 11 april 2018, Abes/kommissionen, T-813/16, ej publicerat, EU:T:2018:189, punkt 39).

57 Härav följer att när kommissionen – utan att ha inlett det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF – genom beslut med stöd av artikel 108.3 FEUF fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, så kan de personer som åtnjuter dessa processuella skyddsregler endast göra dessa skyddsregler gällande om de har möjlighet att väcka talan mot kommissionens beslut vid Europeiska unionens domstol. Av dessa skäl kommer unionsdomstolen att ta upp en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut till prövning som väckts av en berörd part enligt artikel 108.2 FEUF om den som väckt talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han eller hon åtnjuter enligt denna bestämmelse (dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 28, dom av den 15 januari 2013, Aiscat/kommissionen, T-182/10, EU:T:2013:9, punkt 42, och beslut av den 11 april 2018, Abes/kommissionen, T-813/16, ej publicerat, EU:T:2018:189, punkt 40).

58 Så är även fallet när kommissionen, utan att inleda det formella granskningsförfarandet, gör gällande att den omtvistade åtgärden, även om den utgör ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, ska kvalificeras som befintligt stöd och därmed indirekt vägrar att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF. Ett sådant ställningstagande av kommissionen grundat på uppgifter som lämnats av berörda parter utgör ett beslut (dom av den 24 mars 1993, CIRFS m.fl./kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, punkt 26, och dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 53).

59 Således ska en talan som väcks av en berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF om ogiltigförklaring kunna tas upp till sakprövning, när den avser ett beslut att inte inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i förevarande bestämmelse, när den som väckt denna talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han eller hon åtnjuter enligt den sistnämnda bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2002, ARAP m.fl./kommissionen, C-321/99 P, EU:C:2002:292, punkterna 61 och 66, och dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 56).

60 Om en sökande däremot ifrågasätter att det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet är välgrundat, är det inte tillräckligt att sökanden anses vara berörd enligt artikel 108.2 FEUF för att talan ska kunna prövas. Sökanden måste då visa att den har rätt att väcka talan enligt artikel 263 fjärde stycket första och andra meningen FEUF och i synnerhet att den har särskild ställning i den mening som avses i domen av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen (25/62, EU:C:1963:17) eller att det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet utgör en akt som inte medför genomförandeåtgärder och berör sökanden direkt i enlighet med artikel 263 fjärde stycket tredje meningen FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 19).

61 I förevarande fall avslog kommissionen genom det angripna beslutet de klagomål som sökandena hade ingett med stöd av artikel 24.2 första stycket i förordning nr 2015/1589, där det föreskrivs att ”[a]lla berörda parter får inge ett klagomål för att underrätta kommissionen om påstått olagligt stöd och påstått missbruk av stöd”.

62 I förevarande fall ska det anses att kommissionen genom det angripna beslutet beslutade att inte inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF och avslog samtidigt formellt klagomålen.

63 Det ska prövas huruvida de grunder som sökandena har anfört syftar till att bestrida kommissionens beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet genom att visa att bedömningen av de uppgifter och de omständigheter som kommissionen hade eller skulle kunnat ha haft till sitt förfogande under den preliminära granskningen borde ha föranlett tveksamhet i fråga om kvalificeringen av det aktuella stödet som befintligt stöd, i den mån det rör sig om ett statligt stöd, eller om grunderna eller vissa av dem tvärtom innebär ett ifrågasättande av om bedömningen av den aktuella åtgärden mot bakgrund av artikel 107 FEUF är välgrundad och har till syfte eller får som följd

att ändra föremålet för talan och följaktligen förutsättningarna för att bedöma om talan kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 50).

A. Den första grunden: Åsidosättande av de processuella rättigheter som följer av artikel 108.2 FEUF

64 Inom ramen för den första grunden har sökandena gjort gällande att deras processuella rättigheter enligt artikel 108.2 FEUF åsidosattes genom att kommissionen, efter prövningen av deras klagomål, felaktigt beslutade att inte inleda det formella granskningsförfarandet avseende uppdragen inom socialomsorgen.

1. Upptagande till sakprövning

65 Kommissionen har inte ifrågasatt att sökandena har rätt att väcka talan i egenskap av intresserad part i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589, för att med sin första grund göra gällande att deras processuella rättigheter enligt artikel 108.2 FEUF har åsidosatts, med anledning av att kommissionen inte inledde det formella granskningsförfarandet med avseende på uppdragen inom socialomsorgen.

66 ABH och den tredje intervenienten har däremot hävdat att sökandena i huvudsak redan har åtnjutit alla processuella rättigheter som de tillerkänns i det formella granskningsförfarandet. Intervenienterna har bland annat anfört att sökandena har kunnat få kännedom om den preliminära bedömningen av den aktuella åtgärden och inkomma med synpunkter som har granskats utförligt. Sökandena erhöll dessutom en kopia av det angripna beslutet, vilket de delgavs.

67 Sökandena har bestridit detta argument. Sökandena har gjort gällande att kommissionen genom artikel 7 och följande artiklar i förordning 2015/1589 har befogenhet att begära upplysningar som är nödvändiga från en annan medlemsstat, ett företag eller en företagssammanslutning när den har inlett det formella granskningsförfarandet, i syfte att förbättra kvaliteten på den mottagna informationen, samtidigt som det förstärker insynen och rättssäkerheten. Bestämmelserna i denna förordning om det formella granskningsförfarandet gör det dessutom möjligt att förlänga fristerna för klagandena att inge synpunkter och fastställer mer omfattande motiveringsskyldigheter.

68 Enligt artikel 1 h i förordning nr 2015/1589 är en intresserad part ”en medlemsstat eller en person … eller en företagssammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas, framför allt stödmottagaren, konkurrerande företag och branschorganisationer”.

69 Det följer av rättspraxis att om sökanden erkänts den särställning som en intresserad part i den mening som avses i artikel 1 h i förordning nr 2015/1589, vilken hänger samman med det särskilda föremålet för talan, räcker detta för att sökanden ska anses individualiserad enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF när talan syftar till att skydda sökandens processuella rättigheter enligt artikel 108.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 48, dom av den 27 oktober 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 44, och dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen, T-135/17, ej publicerad, EU:T:2019:287, punkt 41).

70 En intresserad part är en person, ett företag eller en företagssammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas, framför allt konkurrerande företag till stödmottagaren och branschorganisationer. Det rör sig med andra ord om en obestämd grupp av adressater (dom av den 14 november 1984, Intermills/kommissionen, 323/82, EU:C:1984:345, punkt 16, och dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen, T-135/17, ej publicerad, EU:T:2019:287, punkt 42). Det är dock inte

uteslutet enligt denna bestämmelse att ett företag som inte är en direkt konkurrent till stödmottagaren kvalificeras som ”berörd part”, förutsatt att detta företag gör gällande att dess intressen kan påverkas av att stödet beviljas. Företaget ska således styrka att det föreligger en risk för att stödet har konkret inverkan på dess situation (se dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkterna 63–65 och där angiven rättspraxis).

71 I förevarande fall var sökandena de som ingav de klagomål som ledde fram till det angripna beslutet. De deltog aktivt i det preliminära granskningsförfarandet. De har dessutom vid flera tillfällen gjort gällande att den första sökanden är en branschorganisation som tillvaratar intressena hos de företag som konkurrerar med mottagarna av det påstådda stödet, och att den andra sökanden är ett företag som konkurrerar med stödmottagarna och att deras intressen kan påverkas av att stödet beviljas. Det ska således anses, vilket kommissionen inte har bestridit, att sökandena har styrkt att de har ställning som berörda parter i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF och artikel 1 h i förordning 2015/1589 för att tillvarata sina processuella rättigheter.

72 Såsom framgår av punkt 66 ovan har ABH och den tredje intervenienten hävdat att sökandena redan har åtnjutit samtliga processuella rättigheter som de har enligt artikel 108.2 FEUF.

73 Även om unionsdomstolen vid flera tillfällen har ansett att kommissionen inte är skyldig att höra klagandena under den preliminära granskningen av stöd enligt artikel 108.3 FEUF, utan endast att uppmana intresserade parter att inge yttranden under det formella granskningsförfarande som avses i artikel 108.2 FEUF (dom av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 52, och dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 59), kan slutsatsen inte dras att en part som ingett ett klagomål, som kommissionen avslagit efter att ha hört parten, inte längre har något intresse av att bestrida underlåtenheten att inleda det formella granskningsförfarande som avses i artikel 108.2 FEUF.

74 Det framgår nämligen av artikel 4.4 i förordning 2015/1589 att om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, ska den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 FEUF.

75 Såsom föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 2015/1589 får kommissionen när det formella granskningsförfarandet har inletts kräva upplysningar från andra medlemsstater än den berörda medlemsstaten samt från företag eller företagssammanslutningar.

76 Såsom framgår av den rättspraxis som avses i punkt 70 ovan avser inte endast artikel 108.2 FEUF, när det föreskrivs att kommissionen ska ge berörda parter tillfälle att yttra sig, de berörda parter som har ingett klagomål, utan en obestämd grupp av personer, företag eller företagssammanslutningar vars intressen eventuellt påverkas av att stöd beviljas, särskilt konkurrerande företag och branschorganisationer.

77 Av dessa omständigheter följer, i motsats till vad ABH och den tredje intervenienten har gjort gällande, att begreppet ”processuella rättigheter” som intresserade parter åtnjuter inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF inte ska förväxlas med rätten för en klagande att erhålla ett inledande av det formella granskningsförfarande i vilket klaganden i egenskap av ”intresserad part” kan yttra sig på samma sätt som vilken annan aktör som uppfyller den definition som uppställs i artikel 1 h i förordning 2015/1589.

78 Härav följer att den första grunden för talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning i den del den avser ogiltigförklaring av det angripna beslutet på grund av att kommissionen åsidosatte sökandenas processuella rättigheter genom att som svar på deras klagomål besluta att inte inleda det förfarande som föreskrivs enligt artikel 108.2 FEUF.

2. Prövning i sak

79 Genom den första grunden har sökandena gjort gällande att flera omständigheter tyder på att det preliminära granskningsförfarandet gav upphov till betydande svårigheter, vilket borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF. Förekomsten av sådana svårigheter framgår av följande tre omständigheter. För det första, det preliminära granskningsförfarandets varaktighet, som de anser är ovanligt lång. För det andra, bristen på kvalitet i kommissionens motivering, vilken vittnar om en otillräcklig eller ofullständig granskning. För det tredje, kommissionens inställning under förfarandet.

80 Sökandena har gjort gällande att den sammanlagda varaktigheten av det preliminära granskningsförfarandet på 29 månader är motsägelsefull med hänsyn till att skälen och det angripna beslutet är kortfattade, varav det senaste endast består av tio sidor. Sökandena anser att kommissionen åsidosatte sin skyldighet att göra en omsorgsfull undersökning av ärendet inom rimlig tid, särskilt som det i förevarande fall inte förefaller som om kommissionen prioriterade eller försenade sin granskning av det ekonomiska stödet till förmån för andra ärenden.

81 De har även hävdat att motiveringen i det angripna beslutet, som endast är på en sida, är mycket kortfattad och är behäftad med ”juridiska felaktigheter” och ”materiella brister” som inte är förenliga med förfarandets orimligt långa varaktighet och som visar att kommissionen gjorde en ytlig granskning. De har kritiserat kommissionen för att inte ha prövat syftet att öka förutsägbarheten av nivån på det ekonomiska stöd som ges till de centrala organisationerna, vilket myndigheterna i Niedersachsen eftersträvade med anledning av att kopplingen mellan stödet till välgörenhetssektorn och intäkterna från lotterierna gradvis avskaffades under åren 1997 (eller 2004) och 2015, och detta trots att den första sökanden hade hänvisat till avsnitt i motiveringen till de olika aktuella lagarna. Kommissionen uttalade sig inte heller om huruvida den ökande utvecklingen av stödbeloppen mellan åren 1956 och 2015 uppfyllde det tröskelvärde på 20 procent som föreskrivs i artikel 4.1 i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av förordning 2015/1589 (EUT L 140, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2015/2282 av den 27 november 2015 (EUT L 325, 2015, s. 1), enligt vilken en ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 procent inte ska betraktas som en ändring av befintligt stöd. Kommissionen uttalade sig inte heller om följderna av att stödet är uppdelat i en fast del och en rörlig del som hänger ihop med utvecklingen av hasardspelsskatten. Sökandena har slutligen understrukit att kommissionen inte tog ställning till uttalandena från Niedersächsischer Landesrechnungshof (Revisionsrätten i Niedersachsen, Tyskland) som den hade tillgång till och av vilka det enligt sökandena tydligt framgår att det ekonomiska stödet utgör ett nytt stöd. De har även gjort gällande att det saknas en redogörelse eller definitioner av vad som utgör en väsentlig ändring av ett stöd.

82 Enligt sökandena talar kommissionens beteende även för att den stötte på allvarliga svårigheter vid kvalificeringen av de omtvistade stöden mot bakgrund av artikel 107 och följande artiklar FEUF. Dessa svårigheter framgår av att det under förfarandet krävdes flera skriftväxlingar och ett möte för att kunna anta det angripna beslutet. Till detta kommer, såsom framgår av det protokoll som de tyska myndigheterna upprättade den 8 juli 2016, efter deras möte med kommissionen den 5 juli 2016, att kommissionen var mer angelägen om att finna en hållbar rättslig lösning för framtiden, nämligen att anpassa det ekonomiska stödet till 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, än att kvalificera förevarande åtgärd som ett befintligt eller nytt stöd.

83 Kommissionen har gjort gällande att den inte stötte på allvarliga svårigheter och anser, i motsats till vad sökandena har hävdat, att det preliminära granskningsförfarandet inte pågick orimligt länge med hänsyn till omständigheterna i ärendet. Kommissionen granskade utförligt de lagändringar som sökandena hade åberopat och som ansågs vara relevanta, genom att i tillräcklig utsträckning motivera det angripna beslutet, och de omständigheter som sökandena har åberopat för att kritisera kommissionens inställning kan inte styrka att artikel 108.2 FEUF åsidosattes.

84 Kommissionen har understrukit att sökandena ingav två olika klagomål till kommissionen den 24 juni och den 12 augusti 2015 och att den andra sökandens klagomål avsåg två ytterligare nationella åtgärder, varför generaldirektoratet för konkurrens var tvungen att undersöka tre åtgärder fram till den preliminära bedömningen. Två begäran om upplysningar riktades till de tyska myndigheterna den 30 juli 2015 och den 8 februari 2016, vilka besvarades genom långa skrivelser av den 9 september 2015 respektive den 6 och den 7 april 2016. Efter att ha granskat dessa uppgifter kom kommissionen fram till slutsatsen att det ekonomiska stödet utgjorde befintligt stöd. Vid ett möte den 5 juli 2016 underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om sin bedömning och avstämde med dem om de var beredda att i framtiden ändra det ekonomiska stödet i enlighet med bestämmelserna om kontroll av statligt stöd. Genom skrivelse av den 16 november 2016 åtog sig de tyska myndigheterna att se till att ekonomiska stöd i framtiden blev förenligt med 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. De två andra åtgärder som den andra sökanden hade ifrågasatt togs även upp vid mötet och andra uppgifter skickades till kommissionen genom skrivelse av den 30 september 2016. Kommissionen framhåller slutligen att den, den 14 februari 2017, efter att ha granskat samtliga åtgärder som avsågs i klagomålen, skickade sin provisoriska bedömning av samtliga åtgärder som påtalats i klagomålen.

85 Vidare anser kommissionen att tiden mellan det att den preliminära bedömningen skickades till sökandena och att det angripna beslutet antogs inte var orimligt lång, i synnerhet inte då beslutet omfattade sökandenas synpunkter som hade framförts i skrivelserna av den 17 och den 20 februari 2017 och av den 6 och 10 mars och de ytterligare uppgifter som de tyska myndigheterna hade överlämnat den 31 augusti, den 5 september och den 14 september 2017.

86 Den tredje intervenienten har påpekat att granskningen av stöd som trätt i kraft före EEG-fördraget medför en skyldighet att gå tillbaka flera decennier och att ibland göra historiska efterforskningar i arkiv.

87 Enligt kommissionen visar inte motiveringen av det angripna beslutet att det förelåg allvarliga svårigheter. Kommissionen har hävdat att den i tillräcklig utsträckning prövade sökandenas förklaringar och särskilt de förklaringar som den första sökanden framförde den 10 mars 2017 för att vederlägga kvalificeringen av det ekonomiska stödet som befintligt stöd. Kommissionen har noterat att den första sökandens förklaringar inte översteg två sidor och endast beskrev lagändringarna åren 1997 och 2014, utan att ange på vilket sätt dessa ändringar hade medfört en ökning av det ekonomiska stödet. Den första sökanden har inte heller lämnat några uppgifter om storleken på det ekonomiska stöd som faktiskt beviljats sedan år 1956.

88 Kommissionen har med stöd av DWEK gjort gällande att artikel 4.1 i förordning nr 794/2004 inte föreskriver att en ökning med mer än 20 procent av stödbeloppet i sig räcker för att anse att en befintlig stödordning har omvandlats till nytt stöd. Med hänsyn till inflationen visar i vart fall inte de uppgifter som de tyska myndigheterna ingav någon ökning av stödbeloppen som överstiger den ursprungliga budgeten med 20 procent.

89 Gällande kritiken mot kommissionens inställning har kommissionen hävdat att sökandenas påståenden bygger på rena antaganden. Under alla omständigheter utgör skriftväxlingen med myndigheterna i en medlemsstat en del av förfarandet för att undersöka ett klagomål. Vad gäller mötet med de tyska myndigheterna gjorde detta det möjligt för kommissionen att meddela sin bedömning av åtgärden och att begära att delstaten Niedersachsen i framtiden skulle anpassa det ekonomiska stödet till 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

90 Enligt rättspraxis är det nödvändigt att inleda förfarandet i artikel 108.2 FEUF då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den inre marknaden. Kommissionen kan begränsa sig till den preliminära granskningen enligt artikel 108.3 EG när den fattar ett beslut om att godkänna en stödåtgärd endast i de fall då kommissionen efter en första granskning är övertygad om att den är förenlig med den gemensamma marknaden. Om denna första granskning däremot leder

till att kommissionen intar motsatt ståndpunkt eller inte kan avgöra huruvida stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, är kommissionen skyldig att införskaffa alla nödvändiga yttranden och att i detta syfte inleda förfarandet enligt artikel 108.2 FEUF (se dom av den 27 oktober 2011, Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 70 och där angiven rättspraxis, dom av den 21 december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 30; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkterna 52–54).

91 I förevarande fall syftar tribunalens lagenlighetskontroll vid prövningen av den första grunden till att undersöka huruvida det preliminära granskningsförfarandet gav upphov till allvarliga svårigheter vid bedömningen av den omtvistade åtgärden och vid bedömningen av huruvida det var möjligt att kvalificera den som befintligt stöd. Inom ramen för denna grund, genom vilken sökandena har åberopat att deras processuella rättigheter enligt artikel 108.2 FEUF har åsidosatts, ankommer det följaktligen inte på tribunalen att i sig pröva kommissionens bedömning av om den omtvistade åtgärden kunde kvalificeras som befintligt stöd eller huruvida åtgärden är förenliga med den inre marknaden, utan endast att bedöma om kommissionen vid bedömningen stötte på allvarliga svårigheter.

92 Begreppet allvarliga svårigheter är objektivt och förekomsten av sådana svårigheter ska inte endast sökas med utgångspunkt i de omständigheter som låg till grund för antagandet av det beslut som kommissionen antagit efter den preliminära granskningen, utan även i de bedömningar som kommissionen grundat sig på (se dom av den 27 oktober 2011, Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 71 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 31).

93 Av detta följer att lagenligheten av ett beslut att inte göra invändningar som antagits med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 2015/1589 beror på huruvida bedömningen av de uppgifter och den bevisning som kommissionen förfogat över eller kunde ha förfogat över (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2017, kommissionen/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punkt 71), under den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden objektivt sett borde ha föranlett tveksamhet i fråga om åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Detta med hänsyn till att sådan tveksamhet föranleder en skyldighet att inleda ett formellt granskningsförfarande, i vilket intresserade parter i den mening som avses i artikel 1 h i nämnda förordning får delta (dom av den 27 oktober 2011, Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 72, och dom av den 21 december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 32).

94 Att kommissionen har gjort en otillräcklig eller ofullständig granskning under det preliminära granskningsförfarandet är enligt rättspraxis ett tecken på att det har förelegat betydande svårigheter (se dom av den 10 februari 2009, Deutsche Post och DHL International/kommissionen, T-388/03, EU:T:2009:30, punkt 95 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 september 2018, HH Ferries m.fl./kommissionen, T-68/15, EU:T:2018:563, punkt 62).

95 Det är på sökandena som det ankommer att bevisa att det förelegat betydande svårigheter. Denna bevisning kan utgöras av en rad samstämmiga indicier (dom av den 19 september 2018, HH Ferries m.fl./kommissionen, T-68/15, EU:T:2018:563, punkt 63; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2015, Pollmeier Massivholz/kommissionen, T-89/09, EU:T:2015:153, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

96 I förevarande fall anser sökandena att kommissionen under det preliminära granskningsförfarandet stötte på allvarliga svårigheter vid bedömningen av den omtvistade åtgärden och vid bedömningen av huruvida den kunde kvalificeras som befintligt stöd. De åberopade tre indicier, nämligen tidsåtgången för det preliminära granskningsförfarandet, motiveringen av det angripna beslutet och kommissionens inställning. Dessa tre aspekter ska prövas i tur och ordning.

a) Det preliminära granskningsförfarandets varaktighet

97 Det kan konstateras att det gick 29 månader mellan det att klagomålen ingavs den 16 juni och den 12 augusti 2015 och det angripna beslutet antogs den 23 november 2017.

98 Kommissionen har gjort gällande att det preliminära granskningsförfarandets längd på 29 månader motiverades av bland annat begäran om upplysningar till de tyska myndigheterna, överlämnandet av dessa upplysningar, mötet med myndigheterna och deras åtaganden. Kommissionen har även understrukit den tid som togs i anspråk för att granska de lagändringar som sökandena hade åberopat och för att beakta sökandenas synpunkter på den provisoriska bedömning som kommissionen överlämnade till dem den 14 februari 2017.

99 Även om en sådan tidsutdräkt kan utgöra ett indicium på att det föreligger tvivel om huruvida de omtvistade åtgärderna kan kvalificeras som befintligt stöd eller huruvida åtgärden är förenlig med den inre marknaden, kan den dock inte i sig leda till slutsatsen att det preliminära granskningsförfarandet gav upphov till allvarliga svårigheter som tvingade kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF (se dom av den 24 januari 2013, 3F/kommissionen, C-646/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:36, punkt 32 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 december 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid och Federación Catalana de Estaciones de Servicio/kommissionen, T-95/03, EU:T:2006:385, punkt 135).

100 Det följer dessutom av rättspraxis att frågan huruvida ett preliminärt granskningsförfarande pågått under rimlig tid ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, och särskilt det sammanhang i vilket förfarandet genomförts, de olika leden i det administrativa förfarandet som kommissionen ska gå igenom och ärendets komplexitet (se dom av den 14 september 2016, Trajektna luka Split/kommissionen, T-57/15, ej publicerad, EU:T:2016:470, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

101 Även om det i punkt 47 i reglerna om bästa praxis vid kontroll av statligt stöd (EUT C 136, 2009, s. 13) föreskrivs att ”[k]ommissionen kommer att göra sitt yttersta för att undersöka ett klagomål inom en vägledande tidsram på tolv månader efter mottagandet”, preciseras dock följande: ”Denna tidsfrist är inte bindande [och] [b]eroende på omständigheterna i det enskilda fallet om ytterligare upplysningar måste begäras från den klagande, medlemsstaten eller intresserade parter kan granskningen av ett klagomål dra ut på tiden.”

102 Trots att klagomålen var synnerligen kortfattade var det i förevarande fall nödvändigt att analysera en stor mängd handlingar, bland annat på grund av att olika successiva lagar hade antagits mellan åren 1956 och 2015, varav ett stort antal lagstiftningstexter var relativt komplicerade, samt att identifiera de belopp som hade beviljats de centrala organisationerna under denna period.

103 Kommissionen var således tvungen att vid ett flertal tillfällen begära förklaringar och upplysningar från de tyska myndigheterna, som var tvungna att göra de efterforskningar som krävdes för att tillhandahålla de nödvändiga uppgifterna. Kommissionen uppmanade vid flera tillfällen sökandena att inkomma med synpunkter.

104 Även om det preliminära granskningsförfarandet pågick relativt länge, och uppenbarligen längre än den vägledande tidsramen på 12 månader som kommissionen anger i sina regler om bästa praxis, framgår det således inte av handlingarna i målet att tidsutdräkten beror på att kommissionen stötte på allvarliga svårigheter vid bedömningen av den omtvistade åtgärden och vid bedömningen av huruvida den kunde kvalificeras som befintligt stöd.

105 Såsom framgår av rättspraxis och punkt 48 i reglerna om bästa praxis har kommissionen dessutom rätt att ge olika prioritet åt ingivna klagomål (dom av den 4 mars 1999, Ufex m.fl./kommissionen, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punkt 88, och dom av den 4 juli 2007, Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen, T-475/04, EU:T:2007:196, punkt 158).

106 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att det preliminära förfarandets längd inte visar att kommissionen påträffade allvarliga svårigheter vid sin bedömning av om åtgärden utgjorde ett befintligt stöd.

b) Motiveringen i det angripna beslutet

107 Vad gäller motiveringen av det angripna beslutet följer det av rättspraxis att det förhållandet att kommissionen gjorde en otillräcklig eller ofullständig granskning under det preliminära granskningsförfarandet är ett tecken på att det förelegat allvarliga svårigheter (se dom av den 12 september 2017, Bayerische Motoren Werke/kommissionen, T-671/14, EU:T:2017:599, punkt 39 och där angiven rättspraxis). Genom motiveringen i ett beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet redogör kommissionen för sin granskning av det ekonomiska stödet och därmed kan motiveringen av ett sådant beslut följaktligen utgöra ett tecken på att granskningen är tillräckligt fullständig eller nöjaktig.

108 I det beslut som kommissionen antar efter prövningen av klagomålet, såsom det angripna beslutet, är kommissionen skyldig att på ett tillräckligt tydligt sätt för klagandena redogöra för skälen till att de faktiska och rättsliga omständigheter som åberopats i klagomålet inte räckte för att visa att den omtvistade åtgärden borde föranleda tvivel om huruvida den var förenlig med den inre marknaden. Det måste således finnas ett samband mellan argumenten i klagomålet och de förklaringar som kommissionen ger i beslut om att inte göra invändningar eller, som i förevarande fall, att inte inleda det formella granskningsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 96).

109 Kommissionen är i synnerhet inte skyldig att ta ställning till samtliga argument som de som berörs har åberopat inför kommissionen, utan det räcker att ange de omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutet (se dom av den 3 mars 2010, Bundesverband deutscher Banken/kommissionen, T-36/06, EU:T:2010:61, punkt 45 och där angiven rättspraxis). Kommissionen är vidare inte skyldig att ta ställning till omständigheter som åberopats i ett klagomål när det är uppenbart att de är irrelevanta, saknar betydelse eller uppenbart är av underordnad betydelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 63 och 64, och dom av den 28 mars 2012, Ryanair/kommissionen, T-123/09, EU:T:2012:164, punkt 180).

110 Det kan i förevarande fall konstateras att i punkterna 32 och 33 i det angripna beslutet erinrade kommissionen om den tillämpliga unionslagstiftningen och, närmare bestämt, om definitionen av begreppet befintligt stöd. I punkterna 34–43 i beslutet beskrev kommissionen den lagstiftningsutveckling som skett mellan åren 1956 och 2014 avseende de aktuella åtgärderna och angav varje gång beloppet av det ekonomiska stöd som beviljats de centrala organisationerna och det ekonomiska stödets ursprung. Det framgår av redogörelsen att det ekonomiska stödet härrörde från antingen koncessionsavgifter för lotterier och sportvadhållning eller skatter på hasardspel eller både delstaten Niedersachsens budget och skatter på hasardspel när intäkterna från dessa skatter översteg ett visst belopp.

111 I punkt 47 i det angripna beslutet konstaterade kommissionen att syftet med det offentliga ekonomiska stödet och stödmottagarna inte hade ändrats sedan år 1956. I punkterna 48 och 49 i nämnda beslut tog kommissionen ställning till den kritik mot lagstiftningen från år 1997 och år 2014 som sökandena hade angett i sina klagomål. Enligt sökandena innehåller dessa lagstiftningar betydande ändringar och utgör nytt stöd som gynnar de centrala organisationerna tack vare att det beviljas schablonbelopp som garanterar dessa organisationer en säkerhet i planeringen.

112 När det för det första gäller övergången från ett belopp uttryckt i procent till ett schablonbelopp som skedde år 1997, påpekade kommissionen att förevarande ändring inte hade skett år 1997, såsom felaktigt hade angetts i klagomålet, utan år 2004 inom ramen för 2004 års lag om genomförande av budgeten. Genom att det i motiveringen hänvisas till 11 § i förslaget till förevarande lag, konstaterade kommissionen att det inte hade skett någon väsentlig ändring, eftersom ändringen inte hade påverkat de centrala organisationernas grundläggande rätt att erhålla ett offentligt ekonomiskt stöd för de tjänster inom socialomsorgen som de tillhandahöll. Kommissionen påpekade dessutom att ändringen endast avsåg stödbeloppet och att ändringen hade lett till en minskning av det ekonomiska stödet till välgörenhetsorganisationer.

113 När det vidare gäller det påstådda avskaffandet, genom WohlFödG, av det befintliga sambandet mellan det ekonomiska stödet till välgörenhetssektorn och de avgifter som kommer från hasardspel, ansåg kommissionen med hänvisning till lagbestämmelser sedan år 1956, att varken arten av eller källan till det ekonomiska stödet hade ändrats, eftersom de koncessionsavgifter som betalades av anordnarna av hasardspel alltid hade betalats in till delstaten Niedersachsens budget.

114 Även om kommissionen inte uttryckligen tog ställning till syftet med en påstådd ökning av förutsägbarheten tack vare att det hade beviljats ett schablonbelopp vilket gjorde det möjligt för välgörenhetsorganisationerna att bättre planera sina verksamheter inom socialomsorgen, prövade dock kommissionen frågan om huruvida beviljandet av schablonbeloppen hade medfört en väsentlig ändring av stödordningen och besvarade den nekande.

115 När det gäller de mål som påstås eftersträvas med de lagförslag som sökandena har hänvisat till, följer det av fast rättspraxis att det i artikel 107 FEUF inte sker någon uppdelning av de statliga ingripandena utifrån skälen eller målen, utan de definieras i förhållande till verkningarna (dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkterna 87 och 89, och dom av den 15 november 2011, kommissionen och Spanien/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 87). Kommissionens bedömning av de omtvistade åtgärderna behövde således inte nödvändigtvis omfatta de mål som åberopats av sökandena, även om det antogs att de utgjorde verkliga mål som de tyska myndigheterna eftersträvade vid ändringen av de omtvistade åtgärderna.

116 När det gäller kommissionens påstådda underlåtenhet att uttala sig om huruvida ökningen av det ekonomiska stödet mellan åren 1956 och 2015 låg under det tröskelvärde på 20 procent som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, ska det anges att kommissionen, såsom framgår av bland annat skälen 33 och 50 i det angripna beslutet, drog slutsatsen att de ändringar som gjorts sedan år 1956 av stödåtgärderna till välgörenhetssektorn var av rent formell eller administrativ karaktär, oberoende av den exakta utvecklingen av de aktuella beloppen. Det var således inte nödvändigt att särskilt motivera huruvida tröskelvärdet hade iakttagits.

117 Av de finansiella uppgifter som de tyska myndigheterna lämnade till kommissionen under det administrativa förfarandet framgår i vart fall att ökningen av det finansiella stödet totalt sett inte gav upphov till en stödnivå som översteg det ursprungliga stödbeloppet med mer än 20 procent.

118 Slutligen var inte kommissionen på något sätt bunden av förklaringarna från Niedersächsischer Landesrechnungshof (Revisionsrätten i Niedersachsen) och den omständigheten att kommissionen inte uttalade sig om förklaringarna kan därmed inte ha någon inverkan på frågan huruvida det förelåg allvarliga svårigheter.

119 Av dessa omständigheter följer att motiveringen i det angripna beslutet inte visar att kommissionen gjorde en ytlig, otillräcklig eller ofullständig granskning av den omtvistade åtgärden eller att kommissionen stötte på allvarliga svårigheter vid sin bedömning av om åtgärden utgjorde ett befintligt

stöd. På samma sätt har sökandena inte visat att kommissionen, i det angripna beslutet, inte behandlade ett argument i deras klagomål på ett ändamålsenligt sätt, förutom de som är av underordnad betydelse, är irrelevanta eller saknar betydelse.

c) Kommissionens inställning

120 När det gäller kommissionens inställning och, särskilt, kommissionens kontakter med de tyska myndigheterna, framgår det av rättspraxis att den omständigheten att det fördes samtal mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten under den preliminära granskningen, och att kommissionen därvid kunde begära kompletterande upplysningar om de åtgärder som den skulle kontrollera, inte i sig kan anses vara ett tecken för att denna institution påträffade allvarliga svårigheter vid sin bedömning (dom av den 10 juli 2012, TF1 m.fl./kommissionen, T-520/09, ej publicerad, EU:T:2012:352, punkt 76).

121 I enlighet med syftet med artikel 108.3 FEUF och kommissionens skyldighet att iaktta god förvaltningssed, kan kommissionen bland annat inleda diskussioner med den berörda staten eller tredje man för att övervinna allvarliga svårigheter som eventuellt kan uppkomma under den preliminära granskningen. Denna befogenhet förutsätter emellertid att kommissionen kan anpassa sin ståndpunkt efter resultatet av de diskussioner som inletts utan att denna anpassning i förväg ska tolkas som ett bevis på att det föreligger allvarliga svårigheter (dom av den 13 juni 2013, Ryanair/kommissionen, C-287/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:395, punkt 71, och dom av den 21 december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 35). Kommissionen kan följaktligen, på grundval av artikel 4.2 i förordning 2015/1589, rättsenligt anta ett beslut i vilket den konstaterar att det inte är fråga om statligt stöd och samtidigt noterar medlemsstatens åtaganden (dom av den 21 december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 36; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2013, Ryanair/kommissionen, C-287/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:395, punkt 72).

122 Med hänsyn till att det i förevarande fall var nödvändigt att analysera den aktuella lagstiftningen och uppgifterna om det ekonomiska stödet till välgörenhetsorganisationer sedan år 1957, kan antalet begäran om upplysningar, skriftväxlingarna och anordnandet av ett möte visa att det förelåg materiella svårigheter för att korrekt förstå hur det aktuella regelverket fungerade, men det kan i princip inte tolkas som att det styrker att det förelåg allvarliga svårigheter vid kvalificeringen av den omtvistade åtgärd som sökandena ifrågasatts.

123 Vad gäller rekommendationen till de tyska myndigheterna att anpassa det ekonomiska stödet till 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är det fråga om en handling som inte kan läggas kommissionen till last och den utgör inte heller något tecken på att det förelåg allvarliga svårigheter som krävde att förfarandet enligt artikel 108.2 FEUF skulle inledas.

124 Kommissionen hade nämligen vid samma tidpunkt informerat de tyska myndigheterna om att det ekonomiska stödet, enligt kommissionen, kunde kvalificeras som befintligt stöd och om att åtgärden inte uppfyllde villkoren i 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det framgår inte av handlingarna i målet att den första bedömningen, om huruvida stödet kunde vara ett befintligt stöd, var beroende av att de tyska myndigheterna anpassade det ekonomiska stödet till förevarande beslut.

125 Den omständigheten att de tyska myndigheterna i själva verket spontant vidtog nödvändiga åtgärder för att göra det befintliga stödet förenligt med 2012 års beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse gjorde att kommissionen kunde undvika att behöva föreslå lämpliga åtgärder med tillämpning av artikel 22 i förordning 2015/1589.

126 Det följer av dessa omständigheter att kommissionens inställning, som sökandena har gjort gällande, inte kan tolkas som ett tecken på att det förelåg allvarliga svårigheter som gjorde det nödvändigt att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF.

127 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att samtliga indicier som prövats tillsammans inte visar att det förelåg sådana allvarliga svårigheter.

128 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den första grunden.

B. Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

129 Genom den andra grunden har sökandena gjort gällande att motiveringen i det angripna beslutet är relativt tunn och otillräcklig, att den inte beaktar unionsrättens begrepp, att den på ett ofullständigt sätt beskriver den relevanta rättsliga situationen och inte innehåller någon hänvisning till rättspraxis. Sökandena har i sin replik preciserat att kommissionen inte besvarade anmärkningen om att resurserna är mer förutsägbara för att välgörenhetsorganisationerna bättre ska kunna planera sina verksamheter inom socialomsorgen.

130 Det ska konstateras att de argument som sökandena formellt har anfört inom ramen för den andra grunden i själva verket motsvarar dem som anförts inom ramen för den första grunden i syfte att visa att den omständigheten att det angripna beslutet är otillräckligt motiverat var ett tecken på att det förelåg allvarliga svårigheter som krävde att det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF inleddes.

131 Av samma skäl som angetts i punkterna 107–119 ovan ska det således konstateras att motiveringen i det angripna beslutet var tillräcklig för att sökandena skulle kunna förstå skälen till att kommissionen ansåg, bland annat med hänsyn till de omständigheter som anförts i deras klagomål, att den omtvistade åtgärden inte hade ändrats väsentligt.

132 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

C. Den tredje grunden: Åsidosättande av artiklarna 107 och följande artiklar FEUF

1. Upptagande till sakprövning

133 För att en talan som väckts av en fysisk eller juridisk person mot en akt som riktar sig mot någon annan än personen i fråga ska kunna upptas till sakprövning enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, krävs det att den personen har talerätt. Sådan talerätt föreligger i två typfall. För det första får en sådan talan väckas på villkor att akten direkt och personligen berör personen. För det andra kan en sådan person väcka talan mot en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder om regleringsakten berör personen direkt (se dom av den 4 december 2019, PGNiG Supply & Trading/kommissionen, C-117/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:1042, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

134 Det ska prövas om det andra typfallet, som avser artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF, föreligger.

135 Kommissionen och intervenienterna har hävdat att det angripna beslutet inte kan anses som en regleringsakt som direkt berör sökandena i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF.

136 Kommissionen och intervenienterna har dels hävdat att det angripna beslutet inte är en regleringsakt då den saknar allmän giltighet, eftersom det ekonomiska stöd som upprättades genom WohlFödG, som är aktuell i det angripna beslutet, inte utgör en stödordning i den mening som avses i artikel 1 d första delen av meningen i förordning 2015/1589. De principer som följer av domen av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873), kan följaktligen inte överföras på förevarande fall.

137 Kommissionen och intervenienterna har nämligen för det första gjort gällande att stödmottagarna inte definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan i stället att de går att identifiera, eftersom det ekonomiska stödet beviljas de centrala organisationer som är medlemmar i LAG, det vill säga de tretton förbunden inom sektorn för oberoende socialomsorg i Niedersachsen. För det andra har dessa parter gjort gällande att de bestämmelser som föreskriver detta stöd kräver ytterligare genomförandeåtgärder, nämligen ingående av ett avtal om understöd eller, om så inte är fallet, antagandet av ett ministerbeslut som bland annat reglerar fördelningen av stödet. För det tredje, om det ekonomiska stödet kan kvalificeras som statligt stöd, utgör det en stödordning i den mening som avses i artikel 1 d andra ledet i förordning 2015/1589, den typen av stödordning som avser ”ett eller flera företag” och inte företag som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt.

138 Kommissionen och intervenienterna har dels gjort gällande att det angripna beslutet inte direkt berör sökandena. Sökandena har inte visat varför det angripna beslutet kan försätta dem i en ofördelaktig konkurrenssituation och därmed påverka deras rättsliga ställning. Vidare hade den omtvistade åtgärden som enda syfte att bevilja ett ekonomiskt stöd till de centrala organisationerna inom LAG och inte att senare utdela ekonomiska medel till dessa organisationers medlemsinstitutioner. För övrigt är det dessa organisationer som svarar för utdelningen. Det är emellertid endast denna utdelning som kan påverka sökandenas rättsliga ställning.

139 Sökandena har bestridit detta argument.

140 Genom Lissabonfördraget infördes ett tredje led i artikel 263 fjärde stycket FEUF, som mildrar villkoren för upptagande till sakprövning av en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person. Nämnda led innebär nämligen att talan om ogiltigförklaring kan väckas mot ”regleringsakter”, det vill säga samtliga icke-lagstiftningsakter med allmän giltighet, som inte medför genomförandeåtgärder och som direkt berör sökanden, eftersom fysiska eller juridiska personer inte behöver vara personligen berörda för att talan om ogiltigförklaring ska tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 57, och dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 22 och 28).

141 Villkoren i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF är kumulativa, vilket innebär att om ett av dem inte är uppfyllt medför det att en talan om ogiltigförklaring av denna akt ska avvisas.

a) Huruvida det angripna beslutet ska kvalificeras som en regleringsakt

142 Enligt domstolens fasta praxis har en rättsakt allmän giltighet om den är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

143 Domstolen har dessutom slagit fast att inom området statligt stöd har kommissionens beslut att tillåta eller förbjuda en nationell ordning allmän giltighet. Denna allmänna giltighet är följden av att sådana beslut är tillämpliga på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

144 I artikel 1 d i förordning nr 2015/1589 definieras begreppet stödordning inom ramen för det första fall som definieras i det första ledet som ”varje rättsakt på grundval av vilket individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs”, och inom ramen för det andra fall som definieras i det andra ledet som ”varje rättsakt på grundval av vilket stöd, som inte är hänförbart till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp”. Det framgår varken av förevarande definition eller av domen av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873), att en stödordning som kan omfattas av det andra fallet av begreppet stödordning i artikel 1 d i förordning 2015/1589 saknar allmän giltighet.

145 I förevarande fall ska det för det första påpekas att det i 1 § WohlFödG föreskrivs att ”[s]ektorn för oberoende välgörenhet stöds med ekonomiskt stöd från delstaten [Niedersachsen]”, vilket innebär att lagstiftningsåtgärden avser hela den oberoende välgörenhetssektorn i förevarande delstat.

146 På samma sätt anges i 2 § i WohlFödG att delstaten bland annat beviljar ekonomiskt stöd till oberoende organisationer inom sektorn för oberoende välgörenhet, och det anges således att stödmottagarna är samtliga organisationer inom sektorn för oberoende välgörenhet i delstaten Niedersachsen, vilka definieras på ett allmänt och abstrakt sätt. I 2 § 1 punkt 1 WohlFödG föreskrivs dessutom att det ekonomiska stöd som föreskrivs i denna lag ska beviljas de centrala organisationer som är medlemmar i LAG. Lagen avser således en allmänt och abstrakt angiven personkrets, nämligen de centrala organisationer som är verksamma inom sektorn för oberoende välgörenhet i delstaten Niedersachsen och som är medlemmar i LAG.

147 Såsom framgår av ingressen och av 2 § i LAG:s stadgar utgör visserligen LAG en uppslutning av de tretton centrala förbunden inom sektorn för oberoende socialomsorg i Niedersachsen, vilka var medlemmar i LAG redan innan 1956 års lotterilag trädde i kraft. I artikel 3 § 2 WohlFödG föreskrivs dessutom att utbetalningen av det ekonomiska stödet förutsätter att det har ingåtts ett avtal om understöd mellan socialministeriet i Niedersachsen och de centrala organisationer som är samlade i LAG, vilket innebär att för att en ytterligare central organisation ska antas som medlem i LAG krävs att ett nytt avtal om understöd ingås.

148 Dessa omständigheter utesluter emellertid inte att andra centrala organisationer blir medlemmar i LAG. Enligt 2 § 2 i LAG:s stadgar kan LAG nämligen ta in nya medlemmar, under förutsättning att den kandiderande centrala organisationen uppfyller villkoren i 2 § 2 i stadgarna, där det bland annat krävs att den verksamhet som en sådan kandiderande organisation bedriver ska falla inom området för oberoende socialomsorg i ett allmännyttigt syfte, välgörenhetssyfte eller religiöst syfte i den mening som avses i den tyska skattelagen och att LAG:s styrelse godkänner att organisationen tas in. Inte heller framgår av lydelsen i WohlFödG eller av handlingarna i målet vid tribunalen att för det fall en central organisation godtas som medlem i LAG, är det i så fall inte möjligt för socialministeriet i Niedersachsen och de centrala organisationer som är samlade i LAG att ingå ett nytt avtal om understöd.

149 Vidare förlorar inte en rättsakt sin karaktär av förordning därför att det med större eller mindre säkerhet kan fastställas hur många eller till och med vilka rättssubjekt som den vid en viss tidpunkt är tillämplig på, så länge som denna tillämpning sker på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk situation som anges i rättsakten och som överensstämmer med dess syfte (dom av den 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/rådet, 6/68, EU:C:1968:43, s. 605). På samma sätt har domstolen redan slagit fast att den omständigheten att ett visst företag faktiskt var den enda mottagaren av en stödordning som utgjordes av ett undantag från punktskatt inte uteslöt att de som omfattades av undantaget kunde definieras på ett allmänt och abstrakt sätt (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 7 december 2017, Irland/kommissionen, C-369/16 P, ej publicerat, EU:C:2017:955, punkt 39).

150 För det andra föreskrivs det i 2 § 2 i 2016 års avtal om understöd (se punkt 24 ovan) att de centrala organisationerna, som är de direkta mottagarna av det ekonomiska stödet, kan överföra de medel som ställts till deras förfogande till sina egna medlemmar, vilka utgör de indirekta mottagarna av det ekonomiska stödet. Dessutom kan de centrala organisationerna ta in nya välgörenhetsorganisationer som lokala eller regionala medlemmar som är etablerade i delstaten Niedersachsen. De lokala eller regionala medlemmarna utgör en allmänt och abstrakt angiven personkrets.

151 För det tredje fann kommissionen i det angripna beslutet att även om det ekonomiska stödet utgjorde ett stöd utgjorde det ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589. Även om det antogs att mottagarna av den aktuella åtgärden utgör en begränsad krets, permanentar beslutet effekterna av den allmänna, abstrakta åtgärd som detta stöd utgör för ett obestämt antal konkurrenter till de direkta och indirekta mottagarna av stödet, vilket innebär att beslutet således är tillämpligt på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar gentemot personkategorier som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 31, 36 och 38).

152 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att det angripna beslutet har allmän giltighet och följaktligen utgör en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF.

b) Huruvida sökandena är direkt berörda

153 Enligt domstolens fasta praxis är villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som talan avser, enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, uppfyllt om två kriterier samtidigt är uppfyllda. För det första måste den ifrågasatta rättsakten ha direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

154 Vad specifikt gäller bestämmelserna om statligt stöd, ska det betonas att de syftar till att skydda konkurrensen. Att ett kommissionsbeslut på detta område lämnar orörda de verkningar av nationella åtgärder som enligt vad sökanden angett i ett klagomål till kommissionen inte var förenliga med det syftet och gav sökanden konkurrensnackdelar betyder således att det beslutet direkt påverkar dennes rättsliga ställning, i synnerhet dennes rätt enligt EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd att inte utsättas för en snedvridning av konkurrensen genom de nationella åtgärderna i fråga (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

155 Vad gäller det första av de två kriterierna i punkt 153 ovan har domstolen angett att det visserligen inte ankommer på unionsdomstolen att vid bedömningen av huruvida talan kan tas upp till prövning slutgiltigt ta ställning till konkurrensförhållandet mellan en sökande och mottagare av de nationella stödåtgärder som bedömts i ett kommissionsbeslut om statligt stöd, såsom det angripna beslutet. Det går emellertid inte att dra slutsatsen att sökanden är direkt påverkad enbart utifrån den omständigheten att det kan föreligga ett konkurrensförhållande (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

156 I den mån villkoret direkt berörd fordrar att den angripna rättsakten har direkt inverkan på sökandens rättsliga ställning, ska unionsdomstolen kontrollera huruvida sökanden på ett relevant sätt har redogjort för skälen till varför kommissionsbeslutet kan ge denne en konkurrensnackdel och därmed påverka dennes rättsliga ställning (dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 47).

157 I förevarande fall är den andra sökanden ett företag som tillhandahåller tjänster inom socialomsorgen och ambulatoriska vårdtjänster i tätorten Hannover (Tyskland), huvudstaden i delstaten Niedersachsen, och inom ramen för sin verksamhet konkurrerar förevarande sökande med åtminstone vissa av de organisationer som är medlemmar i de centrala organisationerna inom LAG och som är verksamma i närheten av förevarande sökandens etableringsort, vilket kommissionen inte har bestridit. Dessa organisationer har i princip, genom sina centrala organisationer, rätt till en del av de medel som delstaten Niedersachsen utbetalar inom ramen för det aktuella ekonomiska stödet. Eftersom detta stöd dessutom gör det möjligt att täcka de centrala organisationernas driftskostnader, gynnar det även dessa organisationer i och med att de är medlemmar i de centrala organisationerna.

158 Eftersom det inte ankommer på unionsdomstolen att, vid prövningen av huruvida talan kan tas upp till sakprövning, slutgiltigt ta ställning till konkurrensförhållandet mellan en sökande och mottagarna av det aktuella ekonomiska stödet, ska den andra sökanden anses ha getts en relevant motivering av varför det angripna beslutet, som lämnar verkningarna av det aktuella ekonomiska stödet orörda, kunde innebära en konkurrensnackdel för sökanden och följaktligen varför beslutet direkt påverkade dess rättsliga ställning, särskilt rätten att inte utsättas för snedvriden konkurrens på denna marknad till följd av det ekonomiska stödet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 50).

159 Eftersom det rör sig om en och samma talan, saknas skäl att pröva den första sökandens talerätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 1993, CIRFS m.fl./kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, punkt 31).

160 När det gäller det andra kriteriet i punkt 153 ovan, räcker det att påpeka att i den del kommissionen i det angripna beslutet slog fast att även om den omtvistade åtgärden utgör ett stöd, utgör den ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589, lämnar beslutet verkningarna av den aktuella åtgärden orörda och rättsverkningarna av beslutet följer rent automatiskt av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 54).

161 Mot bakgrund av det ovan anförda berörs sökandena direkt av det angripna beslutet.

c) Huruvida det föreligger genomförandeåtgärder

162 Enligt domstolens fasta praxis ska frasen ”som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF tolkas mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse, vilket – såsom framgår av förarbetena – är att undvika att en enskild först måste åsidosätta gällande rätt för att kunna få sin sak prövad i domstol. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om den inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens rättsenlighet. Utan genomförandeåtgärder saknar nämligen fysiska och juridiska personer, även sådana som är direkt berörda av den ifrågavarande akten, möjlighet att få akten prövad i domstol med mindre än att de först bryter mot bestämmelserna i denna och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds mot dem vid nationell domstol – gör gällande att bestämmelserna är rättsstridiga (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

163 När en regleringsakt medför genomförandeåtgärder är däremot domstolsprövningen av att unionens rättsordning iakttas säkerställd oberoende av om genomförandeåtgärderna vidtas på unions- eller medlemsstatsnivå. Fysiska eller juridiska personer som på grund av sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte kan väcka talan direkt vid unionsdomstolen mot en unionsregleringsakt är skyddade mot att akten tillämpas på dem genom möjligheten att angripa de genomförandeåtgärder som denna medför (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

164 När genomförandet av en sådan akt ankommer på unionens institutioner, organ eller byråer kan fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF, väcka direkt talan vid unionsdomstolarna mot tillämpningsakterna och, med tillämpning av artikel 277 FEUF, till stöd för denna talan åberopa att den berörda grundläggande akten är rättsstridig. När genomförandet av en sådan regleringsakt ankommer på medlemsstaterna kan personerna i fråga vid nationell domstol göra gällande att den berörda grundläggande akten är ogiltig och anmoda den nationella domstolen att med stöd av artikel 267 FEUF begära förhandsavgörande i detta hänseende av EU-domstolen (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

165 Domstolen har dessutom slagit fast att vid bedömningen av huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder är den viktigaste frågan vilken ställning den person har som gör anspråk på talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF. Det saknar således betydelse huruvida den berörda akten medför genomförandeåtgärder i förhållande till andra enskilda. Denna bedömning ska vidare hänföra sig enbart till saken i målet (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

166 I förevarande fall medför inte det angripna beslutet, vilket kommissionen för övrigt har medgett, några genomförandeåtgärder i förhållande till sökandena.

167 För det första finns det nämligen inte någon åtgärd för att genomföra det angripna beslutet som härrör från kommissionen eller från andra unionsinstitutioner.

168 För det andra berörs inte sökandena av de nationella genomförandeåtgärder som eventuellt är relevanta här, i förevarande fall ingåendet av ett avtal om understöd eller antagandet av ett ministerbeslut om bland annat fördelningen av det ekonomiska stödet mellan de centrala organisationer som är medlemmar i LAG. Sökandenas situation skiljer sig nämligen från situationen för de direkta eller indirekta mottagarna av det ekonomiska stödet, eftersom de varken kan bli medlemmar i en sådan organisation eller i LAG, med hänsyn till att de inte uppfyller de föreskrivna villkoren, i synnerhet villkoret att deras verksamhet ska vara av välgörande natur. Under dessa omständigheter skulle det vara konstlat att förvänta sig att sökandena borde överklaga ett avtal om understöd, ett ministerbeslut eller någon annan nationell åtgärd avseende fördelningen av det ekonomiska stödet till en nationell domstol, så att denna kan fråga EU-domstolen om det angripna beslutet om det aktuella ekonomiska stödet är giltigt (se, analogt, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 65–67, och dom av den 28 oktober 2020, Associazione GranoSalus/kommissionen, C-313/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:869, punkterna 38–42).

169 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan även tas upp till sakprövning i den del den avser den tredje grunden.

2. Prövning i sak

170 Den tredje grunden består av två delar. Genom den första delgrunden har sökandena gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 107 och följande artiklar FEUF när den fann att det ekonomiska stödet utgjorde ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589. Genom den andra delgrunden har sökandena gjort gällande att den omtvistade åtgärden uppfyller samtliga villkor för statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF.

a) Den första delgrunden: Felaktig kvalificering av det ekonomiska stödet som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589

171 Genom den tredje grundens första del har sökandena gjort gällande att det ekonomiska stödet inte var ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589 och, i andra hand, förutsatt att den omtvistade åtgärden kunde ha utgjort ett befintligt stöd, att det hade ändrats väsentligt och blivit ett nytt stöd i den mening som avses i artikel 108.3 första meningen FEUF eller artikel 1 c i förordning 2015/1589 till följd av att WohlFödG trädde i kraft.

1) Huruvida det var fel att kvalificera det ekonomiska stödet som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589

172 Sökandena har för det första påstått att även om det ekonomiska stödet föreskrevs i 12 § i 1956 års lotterilag, var det sannolikt inte förrän efter den 1 januari 1958, då EEG-fördraget trädde i kraft i Förbundsrepubliken Tyskland, som stödet verkställdes och faktiskt utbetalades för första gången till de centrala organisationerna.

173 Kommissionen har gjort gällande att sökandena endast har lagt fram antaganden utan bevis och att de inte hade framfört denna argumentation innan det angripna beslutet antogs. Kommissionen har vidare, med stöd av den tredje intervenienten, påpekat att sökandena inte har bestridit att överföringen av avgifterna till de stödberättigade centrala organisationerna faktiskt ägde rum år 1957, innan EEG-fördraget trädde i kraft. Med hänvisning till arkivhandlingar har DWEK även gjort gällande att de första faktiska utbetalningarna av medlen med största sannolikhet ägde rum innan EEG-fördraget trädde i kraft.

174 Tidpunkten för genomförandet av en stödordning eller ett individuellt stöd är antagandet eller ingåendet av den rättsakt genom vilken den behöriga nationella myndigheten förbinder sig att villkorslöst bevilja stödet till mottagaren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 januari 2018, BSCA/kommissionen, T-818/14, EU:T:2018:33, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

175 I förevarande fall framgår det att den rättsakt genom vilken det föreskrevs att ekonomiskt stöd skulle utbetalas till centrala välgörenhetsorganisationer var 1956 års lotterilag, som antogs den 27 februari 1956 och som trädde i kraft samma dag. Såsom anges i punkt 10 ovan offentliggjordes dessutom riktlinjerna för att använda koncessionsavgifterna i syfte att utföra uppdrag inom socialomsorgen i Niedersächsisches Ministerialblatt år 1956. Denna lag och dessa riktlinjer antogs således innan EEG-fördraget trädde i kraft.

176 Det framgår vidare av handlingarna i målet vid tribunalen att belopp hade beviljats organisationer inom välgörenhetssektorn år 1956 och år 1957. Såsom sökandena själva angav utbetalades således ett belopp på 6,8 miljoner tyska mark år 1956, med hänvisning till delstaten Niedersachsens budget från år 1956 och år 1957, avsnitt 13. Förutom de arkivhandlingar som DWEK ingav ska det dessutom konstateras att de belopp som utbetalades år 1956 och år 1957 hade specificerats i bilaga 16 till den tyska regeringens meddelande av den 6 april 2016 som innehöll de stödbelopp som beviljats till oberoende välgörenhet sedan 1957. Följaktligen skedde faktiska utbetalningar av det aktuella ekonomiska stödet även innan EEG-fördraget trädde i kraft (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 april 2016, Irland och Aughinish Alumina/kommissionen, T-50/06 RENV II och T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punkt 201).

177 Av detta följer att det aktuella stödet genomfördes innan EEG-fördraget trädde i kraft och att kommissionen kunde anse att även om åtgärden utgjorde ett stöd utgjorde den ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589.

178 För det andra har sökandena gjort gällande att det ännu inte fanns någon marknad för ambulerande och stationära vårdtjänster år 1956, eftersom befolkningen själv tog hand om den åldrande generationen eller sjuka. De anser att det ekonomiska stödet har blivit ett nytt stöd på grund av en senare ändring av verksamhetsområdet för sektorn för oberoende välgörenhet. Sökandena har på denna punkt tillagt att ändringen skiljer sig från en ”utveckling av den inre marknaden” i den mening som avses i artikel 1 b v i förordning 2015/1589, vilket innebär att stödet inte kan anses utgöra ett befintligt stöd i den mening som avses i bestämmelsen.

179 Kommissionen har med stöd av den tredje intervenienten gjort gällande att sökandenas yttranden är verkningslösa.

180 Såsom framgår av det angripna beslutet är det ekonomiska stödet, i den mån det utgör ett stöd, ett befintligt stöd sedan EEG-fördraget trädde i kraft och omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 b i) i förordning nr 2015/1589. Argumenten att det år 1956 inte fanns någon marknad för privata ambulerande och stationära vårdtjänster och att artikel 1 b v i förordning nr 2015/1589 inte var tillämplig saknar följaktligen relevans.

2) Huruvida den aktuella åtgärden har ändrats väsentligt

181 Sökandena har i andra hand gjort gällande att även om det stöd som finansierades genom den skatt på hasardspel som infördes år 1956 kunde ha utgjort ett befintligt stöd, ändrades stödet väsentligt på grund av att WohlFödG trädde i kraft och det blev ett nytt stöd i den mening som avses i artikel 108.3 första meningen FEUF eller i artikel 1 c i förordning 2015/1589, där det bland annat föreskrivs att alla ”ändringar av befintligt stöd” utgör nytt stöd. Sökandena har anfört fem argument. De har för det första hävdat att de centrala organisationerna har ett större inflytande eftersom det i 3 § 3 WohlFödG endast föreskrivs att socialministeriet i delstaten Niedersachsen kan anta ett

ministerbeslut i stället för avtalet om understöd när förhandlingar med välgörenhetsorganisationer om villkoren för att använda stödet misslyckas, medan 16 § 2 i 2007 års lag om hasardspel gav socialministeriet en möjlighet att ensidig anta en förordning i stället för att ingå ett avtal med de centrala organisationerna.

182 För det andra har sökandena gjort gällande att stödet till välgörenhetssektorn inte längre är beroende av marknaden för hasardspel, utan det beror på delstaten Niedersachsens budget, vilket ökar förutsägbarheten vad gäller planering.

183 För det tredje anser de att ”de rättsliga och faktiska ramarna” avseende intäkterna från hasardspel och välgörenhetsorganisationernas olika verksamheter har ändrats väsentligt i och med att intäkterna från hasardspel inte längre anses vara användbara, eftersom de inte längre härrör från socialt oönskad verksamhet. I sitt svar på interventionsinlagorna har sökandena i huvudsak hävdat att den mindre starka kopplingen mellan intäkterna från hasardspel och stödet till sociala projekt försvagade det som låg till grund för det omtvistade anslagets legitimitet.

184 Sökandena har för det fjärde gjort gällande att de väsentliga ändringarna framgår av en övergripande analys av de lagändringar som skett sedan år 1956. Dessa lagändringar omfattar följande. För det första, övergången år 2004 från finansieringen av stödet genom en procentsats på hasardspelskatten till en finansiering med ett schablonbelopp som finansierades genom nämnda skatt fram till år 2014 och därefter direkt från delstatens budget. För det andra, en ändring av villkoren för att använda det ekonomiska stödet, vilka ursprungligen hade fastställts med hjälp av riktlinjer för förvaltning som delstaten ensidigt hade fastställt, därefter genom förhandlingar mellan delstaten och de centrala organisationerna. För det tredje, stödbeloppets betydande utveckling. Härav följer att såväl lagändringarna som det huvudsakliga stödet sedan år 1956 borde ha kvalificerats som nytt stöd senast år 2015.

185 För det femte har sökandena gjort gällande att 2 § 3 WohlFödG leder till en väsentlig ändring, eftersom det föreskrivs att de centrala organisationerna hädanefter fritt kan fördela ytterligare stöd inom de verksamhetsområden som anges i avtalet om understöd. Enligt sökandenas beräkningar fick det som följd att i genomsnitt 22 procent av resurserna för år 2015 kunde användas fritt, vilket ledde till en väsentlig ändring av det befintliga stödet i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004.

186 Kommissionen har bland annat gjort gällande att merparten av dessa anmärkningar inte framfördes under det administrativa förfarandet och att det därför inte var möjligt att ta ställning till dem i det angripna beslutet. I övrigt har kommissionen och intervenienterna bestridit dessa anmärkningar och anser att de ändringar som sökandena har åberopat inte är väsentliga.

187 Det framgår av artikel 1 c i förordning 2015/1589 att kvalificeringen som nytt stöd ska tillämpas på allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, och ändringar av befintligt stöd.

188 Det ska dessutom påpekas att artikel 4 i förordning nr 794/2004 har rubriken ”Förenklat förfarande för anmälan av vissa ändringar av befintligt stöd” och lyder enligt följande:

”1. För det ändamål som avses i artikel 1 c i [förordning nr 659/1999] skall en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden. En ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 % skall dock inte betraktas som en ändring av befintligt stöd.”

189 Såsom framgår av denna bestämmelse anses ändringar av rent formell eller administrativ art, som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärden, inte vara ändringar av befintligt stöd. För att utgöra ett nytt stöd måste ändringen av ett befintligt stöd således vara väsentlig (dom av den 11 juli 2014, Telefónica de España och Telefónica Móviles España/kommissionen, T-151/11, EU:T:2014:631, punkt 62).

190 Dessutom är det endast ändringen som sådan som utgör ett nytt stöd. Det är endast när ändringen påverkar själva det materiella innehållet i den ursprungliga stödordningen som detta ska anses omvandlas till en ny stödordning. En ändring påverkar däremot inte själva det materiella innehållet i den ursprungliga stödordningen när den nya beståndsdelen klart kan särskiljas från den ursprungliga ordningen (dom av den 30 april 2002, Government of Gibraltar/kommissionen, T-195/01 och T-207/01, EU:T:2002:111, punkterna 109–111, dom av den 20 mars 2013, Rousse Industry/kommissionen, T-489/11, ej publicerad, EU:T:2013:144, punkt 55, och dom av den 11 juli 2014, Telefónica de España och Telefónica Móviles España/kommissionen, T-151/11, EU:T:2014:631, punkt 63).

191 I förevarande fall ska det prövas huruvida den successiva lagutvecklingen har lett till en väsentlig ändring av det ekonomiska stöd som infördes genom 1956 års lotterilag. Det ska därmed prövas huruvida dessa ändringar har påverkat grunderna för systemet för finansiering, såsom kretsen av stödmottagare, syftet med det finansiella stödet och det uppdrag att tillhandahålla en tjänst i allmänhetens intresse som anförtrotts stödmottagarna och stödets källa och belopp (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, punkt 29, dom av den 20 september 2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, punkt 41, och dom av den 13 december 2018, Rittinger m.fl., C-492/17, EU:C:2018:1019, punkterna 60–63).

192 Sökandena har inte bestridit att mottagarna av det aktuella finansiella stödet är samma centrala organisationer som de som var mottagare av det stöd som finansierades med stöd av 1956 års lotterilag. Vidare har inte syftet med det finansiella stödet, det vill säga att hjälpa välgörenhetsorganisationer att tillhandahålla sociala tjänster, ändrats sedan 1956 års lotterilag infördes.

193 Vad beträffar de argument som sökandena har framfört och som det erinrats om i punkterna 181–185 ovan, ska det för det första anges att 3 § 3 i WohlFödG inte har gett de centrala organisationerna ett större inflytande genom att det föreskrivs att socialministeriet i delstaten Niedersachsen endast får anta ett ministerbeslut i stället för avtalet om understöd när förhandlingarna med de centrala organisationerna om villkoren för att använda stödet misslyckas. Ordalydelsen och tolkningen av denna bestämmelse skiljer sig nämligen inte från 16 § 2 i 2007 års lag om hasardspel, som även ger ministeriet en möjlighet att anta en ensidig förordning i stället för att ingå ett avtal med de centrala organisationerna. Såsom DWEK har påpekat föreskrevs samma befogenhet i 16 § 2 i 2007 års lag som i WohlFödG.

194 Argumentet att de centrala organisationerna har fått ett ökat inflytande är under alla omständigheter inte relevant, eftersom det inte påverkar konstaterandet att syftet med att bevilja det ekonomiska stödet, arten av verksamheterna och kretsen av stödmottagare i huvudsak inte har utvecklats sedan 1956 års lotterilag antogs.

195 Vad för det andra gäller argumentet om medlens ursprung är det tillräckligt att konstatera att de medel som beviljades inom ramen för det ekonomiska stödet alltid härrörde från delstaten Niedersachsens budget, som finansierades med intäkter från lotterier och hasardspel. Sökandena har inte heller bestridit punkt 49 i det angripna beslutet, i vilken kommissionen preciserade att arten av och källan till ersättningen inte ändrades när WohlFödG trädde i kraft, eftersom lotteriföretagen alltid varit tvungna att betala koncessionsavgifter och avgifter för hasardspel till delstaten.

196 Vad gäller förbättringen i fråga om att förutse de belopp som skulle beviljas, ska det konstateras att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 48 i det angripna beslutet ansåg att övergången från ett belopp uttryckt i procent till ett schablonbelopp, vilket skedde genom en ändring i 2004 års lag om genomförande av budgeten, inte utgjorde någon väsentlig ändring, eftersom den inte påverkade de centrala organisationernas grundläggande rätt till ett offentligt ekonomiskt stöd för de tjänster inom socialomsorgen som de tillhandahöll. När det gäller följden från WohlFödG på det ekonomiska stödet, förhåller det sig inte annorlunda, vilket innebär att på samma sätt som år 2004 var det inte fråga om någon väsentlig ändring, i synnerhet inte då varken 2004 års lag om genomförande av budgeten eller WohlFödG innebar någon ökning av understödet i förhållande till de belopp som hade beviljats innan övergången.

197 Vad för det tredje gäller sökandenas argument att kopplingen mellan intäkterna från hasardspel och stödet till sociala projekt har försvunnit, ska det anges att dessa grunder för åtgärden inte har ändrats väsentligt, eftersom intäkter som kom från hasardspel år 1957 ingick i delstatens budget och de centrala organisationernas sociala projekt i huvudsak fortfarande var desamma som år 1957.

198 För det fjärde kan det konstateras att den övergripande analys som sökandena redogjort för inte gör det möjligt att dra slutsatsen att det skett en ändring som påverkar det materiella innehållet i stödordningen. Det framgår nämligen av en granskning av de relevanta lagbestämmelserna och av deras utveckling mellan åren 1956 och 2016 att ändringarna av de rättsliga grunderna var av rent formell eller administrativ art, eftersom de inte innebar någon väsentlig ändring av åtgärdens grunder, såsom bland annat det stödbelopp som stödmottagarna beviljats. Så är bland annat fallet med WohlFödG, som inte har ändrat åtgärdens mottagare, syftet med stödet, stödets ursprung eller, på något väsentligt sätt, stödbeloppet.

199 Vad gäller ändringarna av villkoren för att använda stödet ska det dels konstateras att enligt 3 § 3 WohlFödG bestäms dessa villkor av socialministeriet i delstaten Niedersachsen om ”förhandlingarna” mellan ministeriet och LAG misslyckas, vilket innebär att situationen inte har förändrats nämnvärt sedan delstaten Niedersachsen ensidigt fastställde dessa villkor i riktlinjer, vilket framgår av punkt 10 ovan. Dels syftar 3 § 2 WohlFödG till att reglera förhandlingarna. Det framgår därmed inte av utvecklingen av metoden för att fastställa villkoren för att använda nämnda stöd att utvecklingen med nödvändighet ledde till att innehållet i dessa villkor ändrades eller att den ledde till en väsentlig ändring av den aktuella åtgärden.

200 När det gäller stödbeloppen framgår det, såsom angetts ovan i punkt 117, av de finansiella uppgifter som de tyska myndigheterna ingav till kommissionen under det administrativa förfarandet att höjningen av beloppet för det ekonomiska stödet sammantaget inte ledde till en stödnivå som översteg det ursprungliga stödbeloppet med mer än 20 procent. Justeringen av stödbeloppen översteg följaktligen inte det tröskelvärde som anges i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004.

201 Sökandena har för det femte ifrågasatt 2 § 3 WohlFödG, där det i fråga om betydande intäkter från skatt på hasardspel föreskrivs att ytterligare ekonomiskt stöd ska beviljas delvis de centrala organisationerna i LAG och delvis den regionala myndigheten för beroendeproblem (se punkt 13 ovan). Det ska konstateras att förevarande anmärkning avseende den påstådda flexibiliteten i användningen av det ytterligare stödet inte åberopades under det administrativa förfarandet. Sökandena har i vart fall inte visat att detta ytterligare stöd ändrar innehållet i det ekonomiska stödet eller utgör en del som kan särskiljas från det huvudsakliga stöd som föreskrivs i 2 § 1 punkt 1 i samma lag.

202 I 3 § WohlFödG finns på samma sätt en beskrivning av uppdragen inom sektorn för oberoende välgörenhet och de villkor som ställs för de centrala organisationerna i LAG. I 3 § 1 första meningen WohlFödG anges att ”[d]et ekonomiska stöd som avses i 2 § 1 punkt 1 och i 2 § 3 punkt 1 ska användas till stöd för uppdrag inom sektorn för oberoende välgörenhet”. Härav följer att det ytterligare ekonomiska stöd som sökandena har ifrågasatt inte utgör någon väsentlig ändring av åtgärden, genom att den omvandlas till ett nytt stöd med anledning av att de centrala

organisationerna fritt kunde använda det ytterligare stödet. Såväl det huvudsakliga stödet som det ytterligare stödet är nämligen endast avsedda att stödja stödberättigande välgörenhetsuppdrag. För övrigt är utbetalningen av det ytterligare stödet inte systematisk, eftersom den är beroende av att det finns överskjutande intäkter från hasardspel som överstiger 147 300 000 euro.

203 Av det ovan anförda följer att den aktuella åtgärden inte har varit föremål för någon väsentlig förändring sedan den infördes år 1956. Utan att det är nödvändigt att pröva kommissionens argument att frågan om en sådan väsentlig ändring inte togs upp under det administrativa förfarandet, kan talan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

a) Den andra delgrunden: Felaktigt att inte kvalificera det ekonomiska stödet som stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF

204 Genom den tredje grundens andra del har sökandena gjort gällande att den omtvistade åtgärden uppfyller samtliga villkor för att kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF.

205 Kommissionen har yrkat att talan ska ogillas såvitt avser denna delgrund.

206 Sökandena har genom den andra delgrunden försökt visa att det aktuella ekonomiska stödet utgör statligt stöd. Det ska emellertid anges att i det angripna beslutet gjorde inte kommissionen någon bedömning av huruvida åtgärden utgjorde statligt stöd och den uttalade sig inte heller om huruvida villkoren i artikel 107 FEUF var uppfyllda eller huruvida åtgärden var förenlig med den inre marknaden. Sökandenas argument är således verkningslöst. Talan ska således ogillas såvitt avser den tredje grundens andra del och således såvitt avser den tredje grunden i sin helhet.

207 Av det ovan anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.

VI. Rättegångskostnader

208 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och intervenienterna har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökandena har tappat målet och ska därför bära sina egna rättegångskostnader och ersätta kommissionens och intervenienternas rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV och CarePool Hannover GmbH ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV och övriga intervenienter vars namn anges i bilagan.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 april 2021.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Tillämpliga bestämmelser avseende de nationella åtgärder som avses i det angripna beslutet 3

II. Bakgrunden till tvisten 6

III. Det angripna beslutet 7

IV. Förfarandet och parternas yrkanden 8

V. Rättslig bedömning 9

A. Den första grunden: Åsidosättande av de processuella rättigheter som följer av artikel 108.2 FEUF. 11

1. Upptagande till sakprövning 11

2. Prövning i sak 13

a) Det preliminära granskningsförfarandets varaktighet 16

b) Motiveringen i det angripna beslutet 17

c) Kommissionens inställning 19

B. Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten 20

C. Den tredje grunden: Åsidosättande av artiklarna 107 och följande artiklar FEUF 20

1. Upptagande till sakprövning 20

a) Huruvida det angripna beslutet ska kvalificeras som en regleringsakt 21

b) Huruvida sökandena är direkt berörda 23

c) Huruvida det föreligger genomförandeåtgärder 25

2. Prövning i sak 26

a) Den första delgrunden: Felaktig kvalificering av det ekonomiska stödet som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589 26

1) Huruvida det var fel att kvalificera det ekonomiska stödet som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning 2015/1589 26

2) Huruvida den aktuella åtgärden har ändrats väsentligt 27

a) Den andra delgrunden: Felaktigt att inte kvalificera det ekonomiska stödet som stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF 31

VI. Rättegångskostnader 31