



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 14. aprila 2021 *

„Državne pomoči – Neodvisna socialna pomoč – Nepovratna sredstva, dodeljena organizacijam regionalnega združenja za dobrodelne dejavnosti – Zavrnitev pritožbe – Sklep o nenasprotovanju ob zaključku faze predhodne preučitve – Ničnostna tožba – Status zainteresirane stranke – Varstvo postopkovnih pravic – Znatni vpliv na konkurenčni položaj – Dopustnost – Neobstoj resnih težav – Neobstoj bistvene spremembe veljavne pomoči“

V zadevi T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV s sedežem v Hannovru (Nemčija),

CarePool Hannover GmbH s sedežem v Hannovru,

ki ju zastopata T. Unger, odvetnik, in S. Korte, profesor,

tožeči stranki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata K. Herrmann in F. Tomat, agentki,

tožena stranka,

ob sodelovanju

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV s sedežem v Hannovru, ki jo zastopa A. Bartosch, odvetnik,

in

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV s sedežem v Hannovru, ki jo zastopa C. Jürschik, odvetnica,

ter

* Jezik postopka: nemščina.

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV s sedežem v Brunswicku (Nemčija) in drugih intervenientk, katerih imena so navedena v prilogi¹, ki jih zastopajo U. Karpenstein, R. Sangi in C. Johann, odvetniki,

intervenientke,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2017) 7686 final z dne 23. novembra 2017 v zvezi s shemama državnih pomoči SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben in SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, ki ju je Nemčija izvajala v korist dobrodelnih organizacij za naloge socialne pomoči (UL 2018, C 61, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi J. Senningsen, predsednik, C. Mac Eochaidh, sodnik, in T. Pynnä (poročevalka), sodnica,

sodni tajnik: E. Coulon,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Prva tožeča stranka, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, je organizacija, ki svoje dejavnosti opravlja v Länder Niedersachsen (dežela Spodnja Saška, Nemčija), Freie Hansestadt Bremen (dežela Bremen, Nemčija), Schleswig-Holstein (dežela Schleswig-Holstein, Nemčija) in Freie und Hansestadt Hamburg (dežela Hamburg, Nemčija). Glede na tožbo zastopa interese 160 podjetij, ki sama upravljajo ali vodijo stanovanjske ustanove za ambulantno nego in oskrbo na domu za odvisne osebe ter za pomoč invalidom, otrokom in mladostnikom.
- 2 Druga tožeča stranka, CarePool Hannover GmbH, je družba z omejeno odgovornostjo, ki ima sedež v Hannovru (Nemčija) in je članica prve tožeče stranke. Opravlja storitve ambulantne nege in oskrbe na domu za odvisne osebe.
- 3 Tožeči stranki s to tožbo predlagata razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2017) 7686 final z dne 23. novembra 2017 v zvezi s shemama državnih pomoči SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben in SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, ki ju je Nemčija izvajala v korist dobrodelnih organizacij za naloge socialne pomoči (UL 2018, C 61, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), ki jima je bil vročen 11. decembra 2017. Izpodbijani sklep se nanaša na različne nacionalne ukrepe, s katerimi naj bi dežela Spodnja Saška pomagala subjektom, ki na njenem ozemlju opravljajo dejavnost neodvisne socialne pomoči.
- 4 Natančneje, ti nacionalni ukrepi vključujejo finančno podporo, ki se od leta 1956 na podlagi zakonov in drugih predpisov, ki so se sčasoma razvijali, dodeljuje neodvisnim krovnim dobrodelnim organizacijam (v nadaljevanju: finančna podpora). Te prek članskih združenj opravljajo različne socialne storitve za odvisne in ranljive osebe, kot so ambulantna, bolnišnična

¹ Seznam drugih intervenientk je priložen le različici, vročeni strankam.

ali mešana nega, pomoč brezdomcem in beguncem ter duhovna pomoč. Tožeči stranki, ki sta zasebna subjekta, ki opravljata nekatere podobne storitve ali zastopata podjetja, ki opravljajo take storitve, menita, da sta bili zaradi finančne podpore oškodovani.

- 5 Evropska komisija je v izpodbijanem sklepu, ne da bi začela formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, ugotovila, da če finančna podpora pomeni pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, jo je treba opredeliti kot veljavno pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU (UL 2015, L 248, str. 9). S tem je zavrnila pritožbi, ki sta ju vložili tožeči stranki.

I. Pravni okvir nacionalnih ukrepov, na katere se nanaša izpodbijani sklep

- 6 Socialna pomoč (Wohlfahrtspflege) je v členu 66(2) Abgabenordnung (nemški davčni zakonik) opredeljena tako:

„Socialna pomoč pomeni načrtovano skrb za osebe v stiski ali v nevarnosti, ki je v interesu skupnosti in se opravlja na nepridobitni osnovi. Ta pomoč lahko zajema blaginjo v smislu zdravja, morale, izobraževanja ali gospodarskega položaja in ima lahko namen preprečiti ali popraviti neke razmere.“

- 7 Kot je razvidno iz različnih aktov, izraz „neodvisna socialna pomoč“ označuje prostovoljno socialno pomoč organizacij, ki niso državne (glej zlasti člen 1(5) statuta Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (zvezno združenje za neodvisno socialno pomoč) in člen 4 Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (tretja uredba o izvajanju zakona o povračilu državnih posojil) z dne 4. decembra 1926).
- 8 Finančna podpora za delovanje dobrodelnih organizacij je bila določena z Gesetz über das Zahlenlotto (zakon o loteriji) z dne 27. februarja 1956 (Nds. GVBl. 1956 IV, str. 9, v nadaljevanju: zakon iz leta 1956 o loteriji), ki je začel veljati isti dan.
- 9 V skladu s členom 11(1) in členom 12(1) zakona iz leta 1956 o loteriji so krovne dobrodelne organizacije za opravljanje nalog socialne pomoči prejemale odstotni delež od koncesijskih dajatev, ki so jih plačevali prireditelji stav v deželi Spodnja Saška.
- 10 Leta 1956 je bila uporaba dajatev urejena z Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (smernice o uporabi koncesijskih dajatev za opravljanje nalog socialne pomoči), objavljenimi v *Niedersächsisches Ministerialblatt* (Nds. MBl. 1956, str. 855).
- 11 Določitev finančne podpore je bila večkrat spremenjena z različnimi zaporednimi zakoni. Zakon iz leta 1956 o loteriji je bil spremenjen 7. junija 1968 (Nds. GVBl. 1968, str. 91) in 18. februarja 1970 (Nds. GVBl. 1970, str. 27). Ta zakon je bil leta 1997 nadomeščen z Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (zakon Spodnje Saške o loteriji in stavah) (Nds. GVBl. 1997, str. 289), ki je bil leta 2003 spremenjen s Haushaltsbegleitgesetz (spremni zakon k proračunu) (Nds. GVBl. 2003, str. 446, v nadaljevanju: spremni zakon iz leta 2004 k proračunu), ki je začel veljati leta 2004. Znesek finančne podpore je bil leta 2005 zmanjšan, nato leta 2007 zvišan z Niedersächsisches Glücksspielgesetz (zakon Spodnje Saške o igrah na srečo) (Nds. GVBl. 2007, str. 756, v nadaljevanju: zakon iz leta 2007 o igrah na srečo), ki je začel veljati leta 2008, in znova spremenjen z zakonom, ki je bil sprejet leta 2012 in je začel veljati leta 2013 (Nds. GVBl. 2012, str. 544).

- 12 Zakon iz leta 2007 o igrah na srečo je bil nadomeščen z Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (zakon dežele Spodnja Saška o podpori neodvisni socialni pomoči) z dne 16. decembra 2014 (Nds. GVBl. 2014, str. 429, v nadaljevanju: WohlFödG), ki se uporablja od 1. januarja 2015. Smernice o uporabi koncesijskih dajatev za opravljanje nalog socialne pomoči so bile prav tako spremenjene.
- 13 Člen 2 WohlFödG je naslovljen „Finančna pomoč za organizacije v neodvisnem dobrodelnem sektorju in za Landesstelle für Suchtfragen“. Člen 2(1), točka 1, WohlFödG določa, da se ta finančna pomoč dodeli krovnim organizacijam, združenim v Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (deželno združenje za neodvisno socialno pomoč, v nadaljevanju: LAG). Člen 2(2) WohlFödG določa, da ministrstvo za socialne zadeve dežele Spodnja Saška preuči izpolnjevanje nalog s strani krovnih organizacij in potrebo po povečanju finančne podpore iz člena 2(1), točka 1. Člen 2(3) WohlFödG pa določa, da kadar prihodki, ki jih dežela dobi od dajatev na igre na srečo, presegajo 146.300.000 EUR, ta dežela kot dodatno finančno podporo dodeli 18,63 % presežnih prihodkov krovnim organizacijam, združenim v združenje LAG, in 0,74 % presežnih prihodkov Landesstelle für Suchtfragen (regionalni urad za težave z zasvojenostjo).
- 14 Združenje LAG, ki je omenjeno v WohlFödG, je registrirana organizacija, katere pravna podlaga je njen statut. Ta organizacija je obstajala že pred začetkom veljavnosti zakona iz leta 1956 o loteriji.
- 15 V preambuli svojega statuta je združenje LAG opredeljeno tako:
- „[LAG] je združenje trinajstih zvez v sektorju neodvisne socialne pomoči v Spodnji Saški.“
- 16 Trinajst krovnih organizacij, ki so članice združenja LAG, so ozemeljske sekcije, ki na ravni dežele Spodnje Saške predstavljajo šest združenj ali „družin“ v sektorju neodvisne socialne pomoči v Nemčiji, ki so Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Rdeči križ), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Judovska medsebojna pomoč) in Der Paritätische Wohlfahrtsverband.
- 17 Člani združenja LAG so v členu 2 njegovega statuta navedeni tako:
- „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 Člen 2(2), prvi stavek, statuta združenja LAG določa, da je mogoče sprejeti druge krovne organizacije za socialno pomoč, če krovna organizacija za socialno pomoč izpolnjuje naslednje pogoje:
- „– svojo dejavnost opravlja na meddeželni ravni v Spodnji Saški;
 - dejanska pomoč, ki jo nudi neposredno, načeloma vključuje vse dejavnosti, ki spadajo pod neodvisno socialno pomoč, in ne le nekatere od njenih panog;
 - spodbuja prostovoljno in neplačano delo;
 - združuje vse organizacije in subjekte, ki jih žene ista ideja;
 - med krovno organizacijo ter organizacijami in subjekti, ki jih združuje, obstaja članska povezava ali sistemska vez;
 - krovna organizacija na splošno in glede na pomen organizacij in subjektov, ki jih združuje, zagotavlja stalno, celovito in kvalificirano delo ter zanesljivo vodenje;
 - organizacija uresničuje splošnokoristen, dobrodelen ali verski cilj v smislu nemškega davčnega zakonika.“
- 19 Kot je razvidno iz pete alineje pogojev, navedenih v točki 18 zgoraj, so krovne organizacije povezane z organizacijami in subjekti, ki zagotavljajo neodvisno socialno pomoč. Statut združenja LAG ne zahteva posebne oblike v zvezi s podrobnimi pravili povezovanja med temi krovnimi organizacijami na eni strani ter organizacijami in subjekti, ki zagotavljajo neodvisno socialno pomoč, na drugi.
- 20 Na podlagi člena 2(2), drugi pododstavek, statuta združenja LAG, njegovo predsedstvo sprejema odločitve o včlanitvi novih članov. Če se včlanitev zavrne, lahko skupščina članov zahteva ponovni pregled odločitve.
- 21 Člen 3(1) WohlFödG določa:
- „Finančno pomoč iz člena 2(1), točka 1, in člena 2(3), točka 1, je treba uporabiti za podporo nalogam neodvisnega dobrodelnega sektorja. [...] Šteje se, da so opravljanju nalog socialne pomoči namenjeni vsi ukrepi, katerih namen je nuditi pomoč osebam, ki potrebujejo pomoč ali ki bi jo potrebovale, če ne bi prejemale pomoči, ter ukrepi, s katerimi naj bi se vzpostavili ali izboljšali organizacijski in osebni pogoji za zagotavljanje pomoči [...].“
- 22 V skladu s členom 3(2) WohlFödG je plačilo socialne podpore združenju LAG odvisno od sklenitve sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev med ministrstvom za socialne zadeve dežele Spodnja Saška in vsemi krovnimi organizacijami, združenimi v združenje LAG (v

nadaljevanju: sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev), ki ga ministrstvo za socialne zadeve nato objavi v *Niedersächsisches Ministerialblatt* (ministrski uradni list dežele Spodnja Saška) in na internetu. V tem sporazumu mora biti dogovorjeno vsaj naslednje:

- „1. razdelitev finančne pomoči med različne krovne organizacije ali skupine krovnih organizacij;
 2. naloge socialne pomoči, v podporo katerim je treba uporabiti finančno pomoč;
 3. za vsaj 67 % finančne pomoči iz člena 2(1), točka 1, se morajo navesti naloge, ki se podpirajo, pri čemer je treba za vsako nalogo navesti najmanjši delež podpore, ki ji mora biti namenjen;
 4. največji delež finančne pomoči, ki se lahko uporabi za administrativne naloge;
 5. dokaz o ustrezni uporabi finančne pomoči in sredstev, ki izvirajo iz te pomoči, dodeljenih tretjim osebam, ki ga predložijo krovne organizacije.“
- 23 Na podlagi člena 3(3) WohlFödG lahko pristojno ministrstvo, če tak sporazum ni sklenjen, te različne vidike opredeli z ministrskim odlokom.
- 24 Ministrstvo za socialne zadeve, zdravje in enakost spolov dežele Spodnja Saška in trinajst krovnih organizacij, združenih v združenje LAG, so 8. februarja 2016 sklenili sporazum o uporabi finančne pomoči, dodeljene v skladu z WohlFödG (Nds. MBl. št. 8/2016, str. 244), s katerim je bil nadomeščen prejšnji sporazum, sklenjen leta 2007 na podlagi zakona iz leta 2007 o igrah na srečo.
- 25 Preambula tega sporazuma iz leta 2016 med drugim določa, da se „[p]ogodbence [...] strinjajo, da želijo skupaj prispevati k razvoju socialne infrastrukture v Spodnji Saški, ob spoštovanju neodvisnosti organizacij v neodvisnem dobrodelnem sektorju“, ter da je „[t]a cilj [...] izražen z opredelitvijo dobrodelnih nalog, upravičenih do pomoči v skladu s Prilogo 1“.
- 26 Člen 2(2), prvi stavek, tega sporazuma iz leta 2016 določa, da „[o]rganizacije v dobrodelnem sektorju lahko na svoje člane prenesejo sredstva, ki so jim dana na voljo“.
- 27 Ministrstvo za socialne zadeve, zdravje in enakost spolov dežele Spodnja Saška in trinajst krovnih organizacij, združenih v združenje LAG, so 12. marca 2018 sklenili nov sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev (Nds. MBl. št. 12/2018, str. 206). V tretji uvodni izjavi tega dokumenta je navedeno, da bo zagotovljeno spoštovanje Sklepa Komisije 2012/21/EU z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) PDEU za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL 2012, L 7, str. 3, v nadaljevanju: Sklep SSGP iz leta 2012), in Uredbe Komisije (EU) št. 360/2012 z dne 25. aprila 2012 o uporabi členov 107 in 108 PDEU pri pomoči *de minimis* za podjetja, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena (UL 2012, L 114, str. 8).

II. Dejansko stanje

- 28 Komisija je 16. junija in 12. avgusta 2015 prejela ločeni pritožbi, vpisani pod številkami SA.42268 in SA.42877 (v nadaljevanju: pritožbi), v katerih se je predlagalo, naj se finančna podpora za naloge socialne pomoči v Spodnji Saški opredeli kot nezakonita pomoč, nezdružljiva z notranjim trgov.

- 29 Upravičenci do te finančne podpore so krovne organizacije, navedene v točkah od 15 do 17 zgoraj, ki prek svojih regionalnih ali lokalnih članskih organizacij opravljajo storitve, ki so lahko gospodarske, kot je ambulantna, bolnišnična oziroma mešana nega, ali negospodarske, kot so pomoč in zagotavljanje nastanitve brezdomcem, duhovna pomoč oziroma pomoč beguncem.
- 30 Tožeči stranki sta v pritožbah trdili, da sta konkurirali dobrodelnim organizacijam, zlasti glede storitev nege za odvisne osebe. Po mnenju tožečih strank te dobrodelne organizacije prejemajo finančno podporo, ki jim omogoča, da bolje plačujejo svoje osebje kot pa zasebna podjetja ali da ponujajo storitve po nižjih cenah kot ta podjetja. Zato naj bi bila zasebna podjetja v slabšem položaju pri zaposlovanju osebja. Poleg tega naj bi bile na pogajanjih z nosilci zavarovanja za dolgotrajno oskrbo in organizacijami socialnega skrbstva cene, ki so jih ponudila zasebna podjetja, zavrnjene, saj naj bi se štele za previsoke v primerjavi s cenami, ki so jih zahtevale dobrodelne organizacije. To naj bi zasebna podjetja prisililo, da so svoje storitve ponujala po cenah, s katerimi niso mogla pravilno pokriti svojih osnovnih stroškov.
- 31 Poleg tega sta tožeči stranki v pritožbah trdili, da je bil zakon iz leta 1956 o loteriji z zakonom Spodnje Saške o loteriji in stavah, sprejetim leta 1997, bistveno spremenjen, saj je bil krovnim organizacijam dodeljen pavšalen znesek, in ne več odstotni delež koncesijskih dajatev. Dalje, zakon iz leta 1956 o loteriji naj bi bil bistveno spremenjen tudi z WohlFödG, saj naj bi finančna podpora za dobrodelne organizacije le še delno izvirala iz prihodkov od loterije in naj bi v resnici zdaj izvirala večinoma iz deželnega proračuna.
- 32 Poleg vprašanja finančne podpore za krovne organizacije na podlagi WohlFödG se je pritožba, vpisana pod številko SA.42877, nanašala tudi na dva druga ukrepa, in sicer na eni strani na domnevne posredne davčne ugodnosti pri dohodnini za prostovoljce dobrodelnih organizacij in na drugi strani na določitev nižje radiotelevizijske naročnine za institucije navedenih organizacij.
- 33 Komisija je z dopisoma z dne 30. julija 2015 in 8. februarja 2016 v skladu s členom 10(2) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) in členom 12(2) Uredbe 2015/1589 nemškemu organom poslala zahtevo po podatkih, ti pa so odgovorili z dopisi z dne 9. septembra 2015 ter 6. in 7. aprila 2016.
- 34 Na sestanku Komisije in nemških organov 5. julija 2016 je Komisija ustno predstavila svojo začasno oceno finančne podpore in načrtovano opredelitev veljavne pomoči. V internem zapisniku Komisije o tem sestanku, ki ga je ta predložila Splošnemu sodišču, je ugotovljeno, da ukrepi ne izpolnjujejo pogojev iz Sklepa SSGP iz leta 2012, zlasti glede računovodstva, preglednosti in načina izogibanja prekomernim nadomestilom.
- 35 Nemški organi so 30. septembra in 16. novembra 2016 poslali dodatne podatke.
- 36 Komisija je v dopisih z dne 14. februarja 2017 tožečima strankama poslala predhodno oceno ukrepov, ki sta jih izpodbijali v pritožbah. Navedla je, da gre po njenem mnenju, ker je sporna finančna podpora pomoč, za obstoječo pomoč. Druga dva ukrepa, ki ju je izpodbijala druga tožeča stranka, naj ne bi bila državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. Komisija je poleg tega tožeči stranki obvestila, da so nemški organi zagotovili, da bodo v prihodnje uporabljali določbe Sklepa SSGP iz leta 2012 ali, če bi bili izpolnjeni pogoji za njihovo uporabo, določbe Uredbe št. 360/2012. Poleg tega je poudarila, da gre za začasno ugotovitev, ki velja do prejema morebitnih dodatnih pojasnil tožečih strank.

- 37 Tožeči stranki sta to predhodno oceno izpodbijali v dopisih z dne 17. in 20. februarja ter 6. marca 2017. Svoje trditve sta razvili v dopisih z dne 10. marca 2017. Nemški organi so v dopisih z dne 31. avgusta ter 5. in 14. septembra 2017 Komisiji poslali dodatne informacije.

III. Izpodbijani sklep

- 38 Komisija je v izpodbijanem sklepu, ki je bil tožečima strankama vročen 11. decembra 2017, po preučitvi zakonodajnih sprememb, sprejetih od leta 1956, menila, da bistvo zadevnega ukrepa od takrat ni bilo spremenjeno in da ga je treba, če pomeni pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, opredeliti kot obstoječo pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589. Poleg tega se je Komisija v izpodbijanem sklepu vsekakor seznanila z zavezo nemških organov, da bodo v prihodnje zagotovili združljivost zadevne finančne podpore s Sklepom SSGP iz leta 2012. Komisija je torej zavrnila pritožbi v delu, ki se je nanašal na zadevno finančno podporo.
- 39 Glede drugih dveh ukrepov, ki ju je izpodbijala druga tožeča stranka, je Komisija ugotovila, da ta stranka ni podala svojega stališča glede predhodne ocene teh dveh ukrepov, kot jo je ta institucija predstavila v dopisu z dne 14. februarja 2017. Zato je Komisija na podlagi člena 24(2), drugi pododstavek, Uredbe 2015/1589, ki med drugim določa, da „[č]e zainteresirana stranka v predpisanem roku [...] [ni] poda[la] svojih stališč, se šteje, da je [bila] pritožba umaknjena“, menila, da je treba šteti, da je bila druga pritožba umaknjena v delu, ki se je nanašal na ta druga ukrepa.

IV. Postopek in predlogi strank

- 40 Tožeči stranki sta 5. februarja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili to tožbo.
- 41 Komisija je 21. aprila 2018 vložila odgovor na tožbo.
- 42 Tožeči stranki sta 26. junija 2018 vložili repliko.
- 43 Komisija je 31. avgusta 2018 vložila dupliko.
- 44 Organizaciji Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (v nadaljevanju: DWEK) in Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (v nadaljevanju: ABH) sta 30. aprila in 4. maja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.
- 45 Organizacije 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 in Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Jüdische Wohlfahrt) (v nadaljevanju: tretje intervenientke) so 14. maja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 46 Predsednik šestega senata je s sklepom z dne 3. oktobra 2018 ugodil tem predlogom za intervencijo.

- 47 Intervenientke so 3. in 4. decembra 2018 v sodnem tajništvu vložile intervencijske vloge, glede katerih so tožeči stranki in Komisija vložile svoja stališča 23. januarja oziroma 25. januarja 2019.
- 48 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je bila ta zadeva dodeljena novi sodnici poročevalki, ki zaseda v osmem senatu.
- 49 Splošno sodišče je na predlog sodnice poročevalke v skladu s členom 106(1) Poslovnika odločilo, da po uradni dolžnosti začne ustni del postopka, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika strankam 27. januarja 2020 postavilo pisna vprašanja. Ta vprašanja so se nanašala na dopustnost tožbe, zlasti z vidika sodbe z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873). Stranke so na ta ukrep procesnega vodstva odgovorile v za to določenem roku.
- 50 Zaradi zdravstvene krize, povezane s COVID-19, je bila obravnava, ki je bila prvotno predvidena za 17. marec 2020, preložena na 5. maj 2020, nato pa nazadnje na poznejši datum. Na podlagi ukrepa procesnega vodstva so bile stranke 15. aprila 2020 pozvane, naj predložijo morebitna stališča glede odgovorov drugih strank na pisna vprašanja, ki jih je Splošno sodišče postavilo 27. januarja 2020. Na ta ukrep so se odzvale v za to določenem roku.
- 51 Ob upoštevanju odgovorov strank na vprašanja Splošnega sodišča in njihovih stališč glede navedenih odgovorov je Splošno sodišče, ki je menilo, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno, na podlagi člena 106(3) Poslovnika presodilo, da o tožbi ni več treba odločiti ob koncu obravnave, in je zato 21. septembra 2020 odločilo, da konča ustni del postopka.
- 52 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 53 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.
- 54 Intervenientke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

V. Pravna presoja

- 55 Tožeči stranki v podporo tožbi navajata tri tožbene razloge, ki se nanašajo, prvič, na kršitev njunih postopkovnih pravic, ki izhajajo iz člena 108(2) PDEU, drugič, na kršitev obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU in, tretjič, na kršitev člena 107 in naslednjih členov PDEU.

- 56 Opozoriti je treba, da je treba v okviru postopka nadzora nad državnimi pomočmi iz člena 108 PDEU razlikovati med, prvič, predhodno preučitvijo pomoči iz odstavka 3 tega člena, katere edini cilj je omogočiti Komisiji, da si oblikuje prvo mnenje o delni ali popolni združljivosti zadevne pomoči, in drugič, formalnim postopkom preiskave iz odstavka 2 navedenega člena. Pogodba šele v okviru tega postopka, ki Komisiji omogoči, da se v celoti seznani z vsemi podatki zadeve, določa obveznost Komisije, da pozove zadevne stranke k predložitvi pripomb (sodbi z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 38, in z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 27, ter sklep z dne 11. aprila 2018, Abes/Komisija, T-813/16, neobjavljen, EU:T:2018:189, točka 39).
- 57 Iz tega izhaja, da kadar Komisija, ne da bi sprožila formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, s sklepom, sprejetim na podlagi odstavka 3 tega člena, ugotovi, da je pomoč združljiva z notranjim trgom, lahko osebe, ki so upravičene do teh postopkovnih jamstev, spoštovanje teh jamstev uveljavljajo le, če imajo možnost, da ta sklep izpodbijajo pred sodiščem Evropske unije. Iz teh razlogov to sodišče tožbo za razglasitev ničnosti takega sklepa, ki jo vloži zadevna stranka v smislu člena 108(2) PDEU, razglasi za dopustno, kadar želi vlagatelj te tožbe z njeno vložitvijo zaščititi postopkovne pravice, ki jih ima na podlagi te določbe (sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 28, in z dne 15. januarja 2013, Aiscat/Komisija, T-182/10, EU:T:2013:9, točka 42, ter sklep z dne 11. aprila 2018, Abes/Komisija, T-813/16, neobjavljen, EU:T:2018:189, točka 40).
- 58 To velja tudi, kadar Komisija, ne da bi začela formalni postopek preiskave, trdi, da bi bilo treba izpodbijani ukrep, če pomeni pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, opredeliti kot veljavno pomoč, in s tem implicitno zavrne uvedbo formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU. Tako stališče Komisije, ki temelji na informacijah, ki jih predložijo zadevne stranke, pomeni sklep (sodbi z dne 24. marca 1993, CIRS in drugi/Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, točka 26, in z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 53).
- 59 Zato je treba tožbo za razglasitev ničnosti sklepa o zavrnitvi začetka formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU, ki jo vloži zadevna stranka v smislu tega člena, kadar želi vlagatelj te tožbe z njeno vložitvijo zaščititi postopkovne pravice, ki jih ima na podlagi te določbe, šteti za dopustno (glej v tem smislu sodbi z dne 16. maja 2002, ARAP in drugi/Komisija, C-321/99 P, EU:C:2002:292, točki 61 in 66, in z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 56).
- 60 Če pa tožeča stranka izpodbija utemeljenost sklepa o presoji pomoči kot take, zgolj dejstvo, da bi jo bilo mogoče šteti za zadevno stranko v smislu člena 108(2) PDEU, ne more zadoščati za to, da se tožba razglasi za dopustno. Zato mora tožeča stranka dokazati, da ima procesno upravičenje na podlagi člena 263, četrti odstavek, prvi in drugi del stavka, PDEU in zlasti da ima poseben status v smislu sodbe z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17), ali da je sklep o presoji pomoči predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov in ki se nanjo neposredno nanaša v skladu s členom 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 19).
- 61 V obravnavani zadevi je Komisija z izpodbijanim sklepom zavrnila pritožbi, ki sta ju tožeči stranki vložili na podlagi člena 24(2), prvi pododstavek, Uredbe 2015/1589, v skladu s katerim „[v]saka zainteresirana stranka lahko z vložitvijo pritožbe Komisijo obvesti o kakršni koli domnevni nezakoniti pomoči ali o kakršni koli domnevni zlorabi pomoči“.

- 62 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je Komisija s formalno zavrnitvijo pritožb z izpodbijanim sklepom obenem tudi zavrnila uvedbo formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU.
- 63 Preučiti bo treba, ali je predmet tožbenih razlogov, ki jih navajata tožeči stranki, izpodbijanje sklepa Komisije o neuvedbi formalnega postopka preiskave s tem, da se dokaže, da bi presoja informacij in elementov, ki jih je Komisija imela ali bi jih lahko imela na voljo pri predhodni preučitvi, morala vzbuditi dvom o opredelitvi zadevne pomoči kot veljavne pomoči, če gre za državno pomoč, ali pa se nasprotno s tožbenimi razlogi ali nekaterimi od teh razlogov neposredno izpodbija utemeljenost presoje zadevnega ukrepa z vidika člena 107 PDEU in je njihov predmet ali posledica preoblikovanje predmeta tožbe in zato sprememba pogojev za presojo njene dopustnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 50).

A. Prvi tožbeni razlog: kršitev postopkovnih pravic, ki izhajajo iz člena 108(2) PDEU

- 64 Tožeči stranki v okviru prvega tožbenega razloga trdita, da so bile postopkovne pravice, ki jih imata na podlagi člena 108(2) PDEU, kršene, ker je Komisija ob koncu obravnavanja pritožb napačno zavrnila začetek formalnega postopka preiskave v zvezi z nalogami socialne pomoči.

1. Dopustnost

- 65 Komisija ne izpodbija procesnega upravičenja tožečih strank kot zainteresiranih strank v smislu člena 1(h) Uredbe 2015/1589, da se s prvim tožbenim razlogom sklicujeta na kršitev njunih postopkovnih pravic, ki izhajajo iz člena 108(2) PDEU, ker ni začela formalnega postopka preiskave v zvezi z nalogami socialne pomoči.
- 66 Nasprotno pa organizacija ABH in tretje intervenientke trdijo, da sta tožeči stranki v bistvu že uveljavljali vse postopkovne pravice, ki so jima bile priznane v okviru formalnega postopka preiskave. Te intervenientke med drugim poudarjajo, da sta se tožeči stranki lahko seznanili z začasno oceno zadevnega ukrepa in predložili pripombe, ki so bile podrobno preučene. Poleg tega sta tožeči stranki prejeli kopijo izpodbijanega sklepa, ki jima je bila vročena.
- 67 Tožeči stranki izpodbijata ta argument. Trdita, da ima Komisija na podlagi člena 7 in naslednjih členov Uredbe 2015/1589 pravico zahtevati potrebne podatke od druge države članice, podjetja ali združenja podjetij, če je začela formalni postopek preiskave, da bi izboljšala kakovost prejetih informacij, hkrati pa povečala preglednost in pravno varnost. Poleg tega naj bi določbe te uredbe o formalnem postopku preiskave omogočale podaljšanje rokov za predložitev pripomb pritožnikov in opredeljevale širše obveznosti obrazložitve.
- 68 V skladu s členom 1(h) Uredbe 2015/1589 pomeni zainteresirana stranka „katero koli državo članico in katero koli osebo, podjetje ali združenje podjetij, na katerih interese bi lahko dodelitev pomoči vplivala, predvsem upravičenca pomoči, konkurenčna podjetja in poklicna združenja“.
- 69 Kot izhaja iz sodne prakse, če je poseben status zainteresirane stranke v smislu člena 1(h) Uredbe 2015/1589, povezan s specifičnim tožbenim predmetom, priznan tožeči stranki, zadostuje, da se ta v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU individualizira, kadar navedena tožba ščiti postopkovne pravice, ki jih ima tožeča stranka na podlagi člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu

sodbe z dne 24. maja 2011, Komisija/Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, točka 48; z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 44, in z dne 6. maja 2019, Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287, točka 41).

- 70 Zainteresirana stranka je med drugim katera koli oseba, podjetje ali združenje podjetij, na katerih interese bi dodelitev pomoči lahko vplivala, predvsem konkurenčna podjetja, upravičena do te pomoči, in poklicna združenja. Povedano drugače, gre za nedoločeno število naslovnikov (sodbi z dne 14. novembra 1984, Intermills/Komisija, 323/82, EU:C:1984:345, točka 16, in z dne 6. maja 2019, Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287, točka 42). Vendar ta določba ne izključuje, da bi se lahko podjetje, ki ni neposreden konkurent upravičenca do pomoči, štelo za „zainteresirano stranko“, če trdi, da bi dodelitev te pomoči lahko vplivala na njegove interese. To podjetje mora torej pravno zadostno dokazati, da ima lahko pomoč konkreten vpliv na njegov položaj (glej sodbo z dne 24. maja 2011, Komisija/Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, točke od 63 do 65 in navedena sodna praksa).
- 71 V obravnavani zadevi sta tožeči stranki vlagateljici pritožb, zaradi katerih je bil izdan izpodbijani sklep. V postopku predhodne preučitve sta dejavno sodelovali. Poleg tega sta večkrat trdili, da je prva od njiju poklicno združenje, ki ščiti interese podjetij, ki konkurirajo upravičencem do zatrevane pomoči, in druga podjetje, ki konkurira tem upravičencem in na katerega interese bi dodelitev teh pomoči lahko vplivala. Zato je treba ugotoviti – česar Komisija ne izpodbija – da sta tožeči stranki dokazali, da imata status zainteresiranih strank v smislu člena 108(2) PDEU in člena 1(h) Uredbe 2015/1589, da bi branili svoje postopkovne pravice.
- 72 Kot je razvidno iz točke 66 zgoraj, organizacija ABH in tretje intervenientke trdijo, da sta tožeči stranki že uveljavljali vse postopkovne pravice, ki jih imata na podlagi člena 108(2) PDEU.
- 73 V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav je sodišče Unije večkrat presodilo, da Komisiji v fazi predhodne preučitve pomoči, uvedeni s členom 108(3) PDEU, ni treba zaslišati pritožnikov, ampak mora zadevne stranke povabiti k predložitvi pripomb šele v formalnem postopku preiskave iz člena 108(2) PDEU (sodbi z dne 15. junija 1993, Matra/Komisija, C-225/91, EU:C:1993:239, točka 52, in z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 59), iz tega ni mogoče sklepati, da stranka, ki je vložila pritožbo, ki jo je Komisija zavrnila po zaslišanju te stranke, nima več interesa za izpodbijanje neuvedbe formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU.
- 74 V skladu s členom 4(4) Uredbe 2015/1589 se namreč Komisija, če po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa z notranjim trgov, odloči za začetek postopka na podlagi člena 108(2) PDEU.
- 75 Kot določa člen 7 Uredbe 2015/1589, lahko Komisija po začetku formalnega postopka preiskave zahteva podatke od držav članic, ki niso zadevna država članica, ter od podjetij ali združenj podjetij.
- 76 Kot poleg tega izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 70 zgoraj, kadar člen 108(2) PDEU določa, da Komisija pozove zainteresirane stranke k predložitvi pripomb, se akt ne nanaša le na zainteresirane stranke, ki so vložile pritožbo, ampak na nedoločeno število oseb, podjetij ali združenj podjetij, na katerih interese lahko vpliva dodelitev pomoči, zlasti konkurenčnih podjetij in poklicnih združenj.

- 77 Iz teh elementov izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdijo organizacija ABH in tretje intervenientke, pojem „postopkovne pravice“, ki jih imajo zainteresirane stranke v okviru postopka iz člena 108(2) PDEU, ni zamenljiv s pravico pritožnika, da doseže začetek formalnega postopka preiskave, v okviru katerega bo lahko kot „zainteresirana stranka“ predložil pripombe enako kot vsak drug subjekt, ki ustreza opredelitvi v členu 1(h) Uredbe 2015/1589.
- 78 Iz tega sledi, da je prvi razlog iz ničnostne tožbe dopusten v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ker naj bi Komisija kršila postopkovne pravice tožečih strank s tem, da je v odgovor na njuni pritožbi zavrnila uvedbo postopka iz člena 108(2) PDEU.

2. Utemeljenost

- 79 Tožeči stranki s prvim tožbenim razlogom trdita, da več elementov kaže na to, da je postopek predhodne preučitve povzročil resne težave, zaradi katerih bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU. Obstoj takih težav naj bi razkrivali trije kazalniki, ki se nanašajo, prvič, na trajanje postopka predhodne preučitve, ki ga opredeljujeta kot izjemno dolgotrajnega, drugič, na pomanjkljivo kakovost obrazložitve, ki jo je navedla Komisija, ki naj bi dokazovala, da je bila preučitev nezadostna ali nepopolna, in tretjič, na ravnanje te institucije med navedenim postopkom.
- 80 Tožeči stranki trdita, da celotno trajanje postopka predhodne preučitve, to je 29 mesecev, ni v skladu s kratkostjo obrazložitve in izpodbijanega sklepa, ki ima le deset strani. Menita, da je Komisija kršila obveznost skrbne preučitve zadeve v razumnem roku, zlasti ker se v obravnavani zadevi ne zdi, da je izvedla prednostno razvrščanje ali odložila preučitev finančne podpore v korist drugih zadev.
- 81 Tožeči stranki trdita tudi, da je obrazložitev izpodbijanega sklepa na samo eni strani zelo kratka in da vsebuje „pravne netočnosti“ in „vsebinske pomanjkljivosti“, ki so nezdružljive s pretirano dolgim trajanjem postopka in ki dokazujejo, da je Komisija zadevo preučila površno. Komisiji očitata, da ni preučila cilja povečanja predvidljivosti ravni finančne podpore, zagotovljene krovnim organizacijam, ki ga uresničujejo organi dežele Spodnja Saška, zaradi postopne odprave povezave med podporo dobrodelnemu sektorju in loterijskimi sredstvi, ki se je zgodila med letoma 1997 (ali 2004) in 2015, in to čeprav je prva tožeča stranka citirala odlomke obrazložitvenih memorandumov različnih zadevnih zakonov. Poleg tega naj se Komisija ne bi izrekla o vprašanju, ali se je pri povečevanju zneskov podpore med letoma 1956 in 2015 upošteval prag 20 %, določen v členu 4(1) Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe 2015/1589 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, stran 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2015/2282 z dne 27. novembra 2015 (UL 2015, L 325, str. 1), v skladu s katerim se povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči do 20 % ne šteje kot sprememba veljavne pomoči. Poleg tega naj ne bi odločila o posledicah razdelitve podpore na fiksni in spremenljivi del, povezane z razvojem davka na igre na srečo. Nazadnje, tožeči stranki poudarjata, da se Komisija ni opredelila do izjav Niedersächsischer Landesrechnungshof (računsko sodišče dežele Spodnja Saška, Nemčija), ki jih je imela na voljo in iz katerih je po mnenju tožečih strank očitno, da finančna podpora pomeni novo pomoč. Očitata tudi neobstoje pojasnila ali opredelitev tega, kaj pomeni bistvena sprememba pomoči.
- 82 Po mnenju tožečih strank ravnanje Komisije govori tudi v prid temu, da je imela resne težave pri opredeljevanju sporne pomoči z vidika člena 107 in naslednjih členov PDEU. Te težave naj bi izhajale iz tega, da je bilo za sprejetje izpodbijanega sklepa med postopkom potrebnih več izmenjav dopisov in sestankov. Temu naj bi bilo treba dodati okoliščino, da se je Komisija, kot naj

bi bilo razvidno iz zapisnika, ki so ga nemški organi pripravili 8. julija 2016 po sestanku s Komisijo 5. julija 2016, ukvarjala bolj s tem, kako najti trdno pravno rešitev za prihodnost, in sicer prilagoditev finančne podpore Sklepu SSGP iz leta 2012, kot pa z opredelitvijo tega ukrepa kot veljavne ali nove pomoči.

- 83 Komisija trdi, da ni imela resnih težav, in meni, da v nasprotju s tem, kar trdita tožeči stranki, trajanje postopka predhodne preučitve ni bilo nerazumno glede na okoliščine zadeve. Dolgo naj bi se ukvarjala z zakonodajnimi spremembami, na katere sta se sklicevali tožeči stranki in ki naj bi se štele za upoštevne, pri čemer naj bi izpodbijani sklep zadostno obrazložila, ne da bi elementi, ki sta jih tožeči stranki predložili za grajo ravnanja njenih služb, lahko dokazovali kršitev člena 108(2) PDEU.
- 84 Poudarja, da sta tožeči stranki pri njenih službah 24. junija in 12. avgusta 2015 vložili ločeni pritožbi in da se je pritožba druge tožeče stranke nanašala na dodatna nacionalna ukrepa, tako da je moral Generalni direktorat (DG) za konkurenco do začasne ocene preiskovati tri ukrepe. Nemškim organom sta bili 30. julija 2015 in 8. februarja 2016 poslani dve zahtevi po podatkih, na kateri so ti organi odgovorili z dolgimi dopisi z dne 9. septembra 2015 ter 6. in 7. aprila 2016. Potem ko je Komisija preučila te informacije, naj bi ugotovila, da finančna podpora pomeni veljavno pomoč. Na sestanku, ki je bil 5. julija 2016, naj bi Komisija nemškim organom predstavila svojo presojo in z njimi preverila, ali so v prihodnosti pripravljeni prilagoditi finančno podporo v skladu s pravili o nadzoru nad državnimi pomočmi. Nemški organi naj bi se v dopisu z dne 16. novembra 2016 zavezali, da bodo to finančno podporo za prihodnost uskladili s Sklepom SSGP iz leta 2012. Na tem sestanku naj bi se obravnavala tudi druga ukrepa, ki ju je izpodbijala druga tožeča stranka, in Komisiji naj bi bile v dopisu z dne 30. septembra 2016 posredovane druge informacije. Nazadnje, Komisija poudarja, da je ob koncu preučitve vseh ukrepov, na katere sta se nanašali pritožbi, 14. februarja 2017 poslala začasno oceno vseh ukrepov, izpodbijanih v pritožbah.
- 85 Komisija navaja še, da čas med pošiljanjem navedene začasne ocene tožečima strankama in sprejetjem izpodbijanega sklepa ni nerazumen, zlasti ker je v tem sklepu vključeno upoštevanje pripomb tožečih strank, predstavljenih v dopisih z dne 17. in 20. februarja ter 6. in 10. marca 2017, in dodatnih informacij, ki so jih nemški organi poslali 31. avgusta ter 5. in 14. septembra 2017.
- 86 Tretje intervenientke poudarjajo, da se pri preučitvi pomoči, ki so začele veljati pred Pogodbo EGS, zahteva vrnitev več desetletij v preteklost, včasih pa so potrebna tudi zgodovinska poizvedovanja na podlagi arhivov.
- 87 Po mnenju Komisije obrazložitev izpodbijanega sklepa ne dokazuje obstoja resnih težav. Trdi, da je zadostno preučila pojasnila tožečih strank in zlasti tista, ki jih je prva tožeča stranka predstavila 10. marca 2017, da bi zavrnila opredelitev finančne podpore kot veljavne pomoči. V zvezi s tem ugotavlja, da pojasnila prve tožeče stranke ne presegajo dveh strani in da so v njih opisane le zakonodajne spremembe iz let 1997 in 2014, ne da bi bilo navedeno, kako so te spremembe povzročile zvišanje zneska finančne podpore. Prva tožeča stranka naj tudi ne bi predložila informacij o znesku finančne podpore, ki se je dejansko dodeljeval od leta 1956.

- 88 Komisija v zvezi s tem ob podpori organizacije DWEK trdi, da člen 4(1) Uredbe št. 794/2004 ne določa, da je več kot 20-odstotno zvišanje zneska pomoči samo po sebi dovolj za ugotovitev, da se je obstoječa shema pomoči spremenila v novo pomoč. Vsekakor naj podatki, ki so jih sporočili nemški organi in v katerih je upoštevana inflacija, ne bi kazali zvišanja zneskov finančne podpore, ki bi presevalo 20 % začetnega proračuna.
- 89 Komisija v zvezi s kritiko ravnanja njenih služb trdi, da trditve tožečih strank temeljijo le na domnevah. Vsekakor naj bi bila izmenjava dopisov z organi države članice del postopka preučitve pritožbe. Sestanek z nemškimi organi naj bi Komisiji omogočil, da predstavi svojo presojo ukrepa in od dežele Spodnja Saška zahteva, naj finančno podporo v prihodnosti uskladi s Sklepom SSGP iz leta 2012.
- 90 V skladu z ustaljeno sodno prakso je formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU nujen, kadar ima Komisija resne težave pri presoji, ali je pomoč združljiva z notranjim trgov. Komisija se torej pri sprejetju ugodne odločitve za pomoč lahko omeji na predhodno preučitev iz člena 108(3) PDEU le, če je na podlagi prve preučitve lahko prepričana, da je ta pomoč združljiva z notranjim trgov. Če pa se Komisija na podlagi prve preučitve prepriča o nasprotnem ali če s to preučitvijo ne more premagati vseh težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti te pomoči z notranjim trgov, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in za to začeti postopek iz člena 108(2) PDEU (glej sodbo z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 70 in navedena sodna praksa; sodba z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 30; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točke od 52 do 54).
- 91 V obravnavani zadevi je namen nadzora zakonitosti, ki ga Splošno sodišče opravlja v okviru obravnave prvega tožbenega razloga, preučiti, ali je postopek predhodne preučitve povzročil resne težave pri analizi izpodbijanega ukrepa in presoji možnosti opredelitve tega ukrepa kot veljavne pomoči. Zato v okviru tega tožbenega razloga, s katerim tožeči stranki grajata kršitev njunih postopkovnih pravic, ki izhajajo iz člena 108(2) PDEU, Splošnemu sodišču ni treba preveriti presoje Komisije v zvezi s tem, ali je izpodbijani ukrep mogoče opredeliti kot veljavno pomoč, kot take ali združljivosti tega ukrepa z notranjim trgov, ampak mora presoditi le, ali je pri tej presoji Komisija imela resne težave.
- 92 Merilo resnih težav je objektivno, zato njihovega obstoja ni treba ugotavljati samo na podlagi okoliščin sprejetja sklepa Komisije ob koncu predhodne preučitve, temveč tudi na podlagi ugotovitev, na katere se je oprla Komisija (glej sodbo z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 71 in navedena sodna praksa; sodba z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 31).
- 93 Iz tega sledi, da je zakonitost sklepa o nenasprotovanju, ki temelji na členu 4(3) Uredbe 2015/1589, odvisna od vprašanja, ali bi presoja informacij in dokazov, s katerimi je Komisija razpolagala ali bi lahko razpolagala (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2017, Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, točka 71) med predhodno fazo preučitve priglašenega ukrepa, morala objektivno povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgov, ker je treba ob takih dvomih uvesti formalni postopek preiskave, v katerem lahko sodelujejo zainteresirane stranke v smislu člena 1(h) navedene uredbe (sodbi z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 72, in z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 32).

- 94 Prav tako je iz sodne prakse razvidno, da nezadostna ali nepopolna preučitev, ki jo opravi Komisija v fazi predhodne preučitve, kaže na obstoj resnih težav (glej sodbo z dne 10. februarja 2009, Deutsche Post in DHL International/Komisija, T-388/03, EU:T:2009:30, točka 95 in navedena sodna praksa; sodba z dne 19. septembra 2018, HH Ferries in drugi/Komisija, T-68/15, EU:T:2018:563, točka 62).
- 95 Obstoj resnih težav morajo dokazati tožeče stranke, kar lahko storijo tudi na podlagi sklenjenega kroga kazalnikov (sodba z dne 19. septembra 2018, HH Ferries in drugi/Komisija, T-68/15, EU:T:2018:563, točka 63; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 17. marca 2015, Pollmeier Massivholz/Komisija, T-89/09, EU:T:2015:153, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 96 V obravnavani zadevi tožeči stranki menita, da je Komisija v okviru postopka predhodne preučitve imela resne težave pri analizi izpodbijanega ukrepa in presoji možnosti opredelitve tega ukrepa kot veljavne pomoči. Navajata tri kazalnike, in sicer trajanje postopka predhodne preučitve, obrazložitev izpodbijanega sklepa in ravnanje Komisije. Te tri vidike je treba preučiti zaporedoma.

a) Trajanje postopka predhodne preučitve

- 97 Ugotoviti je treba, da je med vložitvijo pritožb 16. junija in 12. avgusta 2015 ter sprejetjem izpodbijanega sklepa 23. novembra 2017 preteklo 29 mesecev.
- 98 Komisija trdi, da je 29-mesečno trajanje postopka predhodne preučitve utemeljeno zlasti z zahtevami po podatkih, poslanimi nemškimi organom, pošiljanjem teh podatkov, sestankom s temi organi in njihovimi zavezami. Komisija poudarja tudi potreben čas za preučitev zakonodajnih sprememb, ki sta jih izpodbijali tožeči stranki, in upoštevanje njunih pripomb k začasni oceni, ki jima jo je poslala 14. februarja 2017.
- 99 V zvezi s tem – čeprav je tako trajanje lahko kazalnik obstoja dvoma o opredelitvi izpodbijanega ukrepa kot veljavne pomoči ali združljivosti tega ukrepa z notranjim trgov – pa samo po sebi ne more omogočiti sklepanja, da je postopek predhodne preučitve povzročil resne težave, zaradi katerih bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU (glej sodbo z dne 24. januarja 2013, 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, točka 32 in navedena sodna praksa; sodba z dne 12. decembra 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid in Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Komisija, T-95/03, EU:T:2006:385, točka 135).
- 100 Poleg tega je treba spomniti, da je treba v skladu s sodno prakso razumno trajanje postopka predhodne preučitve presojati glede na okoliščine vsake posamezne zadeve in zlasti glede na njen kontekst, različne faze postopka, ki jih mora Komisija upoštevati, in zapletenost zadeve (glej sodbo z dne 14. septembra 2016, Trajektna luka Split/Komisija, T-57/15, neobjavljena, EU:T:2016:470, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 101 Poleg tega, čeprav točka 47 Kodeksa najboljših praks pri izvajanju postopkov za nadzor državne pomoči (UL 2009, C 136, str. 13) določa, da si bo „Komisija [...] kar najbolj prizadevala pritožbo obravnavati v okvirnem roku dvanajstih mesecev od njenega prejema“, je vseeno pojasnjeno, da „[t]a rok ni zavezujoča obveznost[in da se p]reiskava pritožbe [...] lahko odvisno od okoliščin posamezne zadeve podaljša zlasti, če je treba od pritožnika, države članice ali zainteresirane stranke zahtevati dopolnilne informacije“.

- 102 V obravnavani zadevi je kljub posebni kratkosti pritožb njuna preučitev zahtevala analizo velike količine dokumentov – tudi zaradi sprejetja različnih zaporednih zakonov med letoma 1956 in 2015, pri čemer številni zakonodajni akti kažejo določeno zapletenost – in opredelitev zneskov, ki so bili v tem obdobju dodeljeni krovnim organizacijam.
- 103 Tako je morala Komisija večkrat zahtevati pojasnila in podatke od nemških organov, ki so morali opraviti potrebne poizvedbe, da so zahtevane podatke poslali. Komisija je tožeči stranki večkrat pozvala k predložitvi pripomb.
- 104 Zato, tudi če je bil postopek predhodne preučitve precej dolgotrajen in očitno daljši od okvirnega roka 12 mesecev, ki ga je Komisija omenila v svojem kodeksu najboljših praks, iz spisa ni razvidno, da je bil postopek tako dolg zaradi resnih težav, ki bi jih imela pri analizi izpodbijanega ukrepa in presoji možnosti opredelitve tega ukrepa kot veljavne pomoči.
- 105 Poleg tega ima Komisija, kot izhaja iz sodne prakse in točke 48 Kodeksa najboljših praks, pravico dodeliti različne stopnje prednosti pritožbam, ki se vložijo pri njej (sodbi z dne 4. marca 1999, Ufex in drugi/Komisija, C-119/97 P, EU:C:1999:116, točka 88, in z dne 4. julija 2007, Bouygues in Bouygues Télécom/Komisija, T-475/04, EU:T:2007:196, točka 158).
- 106 Glede na vse te preudarke je treba ugotoviti, da trajanje predhodnega postopka ne dokazuje, da je imela Komisija resne težave pri presoji tega ukrepa kot veljavne pomoči.

b) Obrazložitev izpodbijanega sklepa

- 107 V zvezi z obrazložitvijo izpodbijanega sklepa je iz sodne prakse razvidno, da nezadostna ali nepopolna preučitev, ki jo izvede Komisija v fazi predhodne preučitve, kaže na obstoj resnih težav (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, Bayerische Motoren Werke/Komisija, T-671/14, EU:T:2017:599, točka 39 in navedena sodna praksa). Komisija v obrazložitvi, predstavljeni v sklepu, s katerim je bilo odločeno, da ne začne formalnega postopka preiskave, poroča o preučitvi finančne podpore, ki jo je opravila, zato je obrazložitev takega sklepa lahko pokazatelj, ali je bila navedena preučitev dovolj popolna ali zadostna.
- 108 V zvezi s tem mora Komisija v sklepu, ki ga sprejme ob koncu preučitve pritožbe, kot je izpodbijani sklep, pritožniku zadostno pojasniti razloge, iz katerih dejanske in pravne okoliščine, navedene v pritožbi, niso zadoščale za dokaz, da bi sporni ukrep moral vzbuditi dvom o njegovi združljivosti z notranjim trgom. Tako mora obstajati soodvisnost med trditvami v pritožbi in pojasnili, ki jih Komisija navede v sklepu o nenasprotovanju ali, kot v obravnavani zadevi, v sklepu, s katerim je bilo odločeno, da ne začne formalnega postopka preiskave (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Chronopost in La Poste/UFEX in drugi, C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 96).
- 109 Komisiji zlasti ni treba zavzeti stališča do vseh trditev, ki so jih pred njo navajale zainteresirane osebe, ampak zadošča, da navede dejstva in pravne ugotovitve, ki so bistvene za sistematiko sklepa (glej sodbo z dne 3. marca 2010, Bundesverband deutscher Banken/Komisija, T-36/06, EU:T:2010:61, točka 45 in navedena sodna praksa). Poleg tega Komisiji ni treba oblikovati mnenja glede elementov, navedenih v pritožbi, kadar so ti očitno postranski oziroma nepomembni ali zgolj drugotnega pomena (glej v tem smislu sodbi z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točki 63 in 64, in z dne 28. marca 2012, Ryanair/Komisija, T-123/09, EU:T:2012:164, točka 180).

- 110 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je Komisija v točkah 32 in 33 izpodbijanega sklepa opozorila na besedilo predpisov Unije, ki se uporabljajo, in zlasti na opredelitev pojma veljavne pomoči. V točkah od 34 do 43 tega sklepa je opisala zakonodajne spremembe od leta 1956 do leta 2014 v zvezi z zadevnimi ukrepi, pri čemer je vsakič navedla znesek finančne podpore, dodeljen krovnim organizacijam, in izvor te finančne pomoči. Iz te obrazložitve je razvidno, da je ta finančna podpora izvirala iz koncesijskih dajatev v zvezi z loterijo in športnimi stavami, iz davkov na igre na srečo oziroma hkrati iz proračuna dežele Spodnja Saška in davkov na igre na srečo, kadar so prihodki od teh davkov presegali določen znesek.
- 111 Komisija je v točki 47 izpodbijanega sklepa ugotovila, da se namen javne finančne podpore in upravičenci od leta 1956 niso spremenili. V točkah 48 in 49 navedenega sklepa se je opredelila do kritik, ki sta jih tožeči stranki v pritožbah navedli v zvezi z zakonodajo iz let 1997 in 2014. Po mnenju tožečih strank ti zakonodaji vsebujeta pomembne spremembe in pomenita novo pomoč, ki podpira krovne organizacije z dodelitvijo pavšalnih zneskov, ki tem organizacijam zagotavljajo varno načrtovanje.
- 112 Komisija je najprej v zvezi s preходом z zneska, izraženega v odstotnih deležih, na pavšalni znesek, ki se je zgodil leta 1997, ugotovila, da do te spremembe ni prišlo leta 1997, kot je bilo napačno navedeno v pritožbi, ampak leta 2004 v okviru spremnega zakona iz leta 2004 k proračunu. Ob sklicevanju na obrazložitev člena 11 osnutka tega zakona je Komisija ugotovila, da ni bilo bistvene spremembe, saj ta sprememba ni vplivala na temeljno pravico krovnih organizacij, da se jim dodeli javna finančna podpora za storitve socialne pomoči, ki jih opravljajo. Poleg tega je poudarila, da se je sprememba nanašala le na znesek podpore in da ni povzročila zmanjšanja finančne podpore za dobrodelne organizacije.
- 113 Poleg tega glede trditev, da je bila z WohlFödG odpravljena obstoječa povezava med finančno podporo dobrodelnemu sektorju in dajatvami, ki izhajajo iz iger na srečo, je Komisija, ki se je sklicevala na zakonske določbe od leta 1956, menila, da niti narava niti vir finančne podpore nista bila spremenjena, ker so prireditelji iger na srečo koncesijske dajatve vedno plačevali v proračun dežele Spodnja Saška.
- 114 Čeprav Komisija ni izrecno zavzela stališča do cilja, da se z dodelitvijo pavšalnega zneska domnevno poveča predvidljivost, ki bi omogočala boljše načrtovanje socialnih dejavnosti dobrodelnih organizacij, je vseeno preučila vprašanje, ali dodelitev pavšalnih zneskov pomeni bistveno spremembo sheme pomoči, in nanj odgovorila nikalno.
- 115 V zvezi s cilji, ki se domnevno uresničujejo z osnutki zakonov, ki jih navajata tožeči stranki, je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 107 PDEU ne razlikuje med državnimi intervencijami na podlagi njihovih vzrokov ali ciljev, ampak jih opredeljuje glede na njihove učinke (sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točki 87 in 89, in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 87). Tako pri analizi spornega ukrepa, ki jo je opravila Komisija, ni bilo nujno treba upoštevati ciljev, ki jih zatrjujeta tožeči stranki, tudi od domnevi, da so bili to resnični cilji, ki so jih nemški organi uresničevali s spremembo spornih ukrepov.
- 116 Glede domnevne opustitve Komisije, da se izreče o vprašanju, ali je bil pri povečevanju finančne podpore med letoma 1956 in 2015 upoštevan 20-odstotni prag iz člena 4(1) Uredbe št. 794/2004, je treba poudariti, da je Komisija, kot je razvidno zlasti iz uvodnih izjav 33 in 50 izpodbijanega sklepa, ugotovila, da so bile spremembe, ki so bile od leta 1956 izvedene v zvezi z ukrepi podpore

dobrodelnemu sektorju, povsem formalne ali upravne, neodvisno od konkretnega razvoja zadevnih zneskov. Zato posebna obrazložitev v zvezi z morebitnim upoštevanjem tega praga ni bila potrebna.

- 117 Vsekakor je iz finančnih podatkov, ki so ji jih nemški organi poslali med upravnim postopkom, razvidno, da zvišanja zneska finančne podpore niso skupno pripeljala do ravni pomoči, ki bi za več kot 20 % presegala začetni znesek te podpore.
- 118 Nazadnje, poudariti je treba, da Komisije nikakor niso zavezovale izjave Niedersächsischer Landesrechnungshof (računsko sodišče dežele Spodnja Saška) in da zato dejstvo, da se ni izrekla o teh izjavah, ne more vplivati na vprašanje obstoja resnih težav.
- 119 Iz vseh teh elementov izhaja, da obrazložitev izpodbijanega sklepa ne dokazuje, da je Komisija sporni ukrep preučila površno, nezadostno in celo nepopolno ali da je imela resne težave pri presoji tega ukrepa kot veljavne pomoči. Tožeči stranki tudi nista dokazali, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni učinkovito obravnavala določene trditve, navedene v njenih pritožbah, razen drugotnih trditev, ki so nepomembne ali postranske.

c) Ravnanje Komisije

- 120 V zvezi z ravnanjem Komisije in zlasti njenimi stiki z nemškimi organi iz sodne prakse izhaja, da zgolj dejstva, da se je v fazi predhodne preučitve med Komisijo in zadevno državo članico razvila razprava in da je Komisija v tem okviru lahko zahtevala dodatne informacije o ukrepih, ki so ji bili predloženi v pregled, samega po sebi ni mogoče šteti za kazalnik, da se je ta institucija pri presoji srečevala z resnimi težavami (sodba z dne 10. julija 2012, TF1 in drugi/Komisija, T-520/09, neobjavljena, EU:T:2012:352, točka 76).
- 121 V skladu z namenom člena 108(3) PDEU in svojo dolžnostjo dobrega upravljanja lahko Komisija med drugim začne dialog z zadevno državo ali tretjimi osebami, da med predhodno preučitvijo razreši morebitne težave, s katerimi se sreča. Vendar se za to možnost predpostavlja, da lahko Komisija svoje stališče prilagodi glede na rezultate dialoga, ne da bi bilo treba vnaprej šteti, da ta prilagoditev dokazuje obstoj resnih težav (sodbi z dne 13. junija 2013, Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, točka 71, in z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 35). Zato lahko Komisija na podlagi člena 4(2) Uredbe 2015/1589 zakonito sprejme sklep, v katerem kljub temu, da ugotovi neobstoj državne pomoči, upošteva zaveze države članice (sodba z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 36; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 13. junija 2013, Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, točka 72).
- 122 V obravnavani zadevi lahko – ob upoštevanju potrebe po analizi zadevne zakonodaje in preglednic v zvezi s finančno podporo dobrodelnim organizacijam od leta 1957 – število zahtev po podatkih in izmenjav korespondence ter organizacija sestanka potrjujeta obstoj vsebinskih težav za pravilno razumevanje delovanja zadevnega zakonskega mehanizma, vendar teh ni mogoče razlagati *a priori* tako, da dokazujejo obstoj resnih težav pri opredelitvi ukrepa, ki jo izpodbijata tožeči stranki.
- 123 V zvezi s priporočilom nemškim organom, naj finančno podporo prilagodijo Sklepu SSGP iz leta 2012, je treba ugotoviti, da gre za akt, ki ga ni mogoče očitati Komisiji in ki tudi ne more biti kazalnik obstoja resnih težav, ki bi zahtevale začetek postopka iz člena 108(2) PDEU.

- 124 Komisija je namreč nemške organe hkrati obvestila o tem, da je po njenem mnenju finančno podporo mogoče opredeliti kot veljavno pomoč in da ta ukrep ne izpolnjuje pogojev iz Sklepa SSGP iz leta 2012. Iz spisa ni razvidno, da je bila prva presoja v zvezi z obstojem pomoči odvisna od tega, da nemški organi finančno podporo uskladijo s tem sklepom.
- 125 V resnici je dejstvo, da so se nemški organi sami odločili sprejeti potrebne določbe, da bi veljavno pomoč uskladili s Sklepom SSGP iz leta 2012, Komisiji omogočilo, da se je izognila temu, da bi na podlagi člena 22 Uredbe 2015/1589 predlagala sprejetje primernih ukrepov.
- 126 Iz teh elementov izhaja, da ravnanja Komisije, ki ga grajata tožeči stranki, ni mogoče razlagati kot kazalnik obstoja resnih težav, ki bi zahtevale začetek postopka iz člena 108(2) PDEU.
- 127 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da vsi preučeni kazalniki, če se presojajo kot celota, ne dokazujejo obstoja takih resnih težav.
- 128 Prvi tožbeni razlog je treba zato zavrni kot neutemeljen.

B. Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

- 129 Tožeči stranki z drugim tožbenim razlogom trdita, da je obrazložitev izpodbijanega sklepa razmeroma šibka in nezadostna, da v njej niso upoštevani koncepti prava Unije, da je upoštevni pravni položaj v njej opisan okrnjeno in da ne vsebuje nobenega sklicevanja na sodno prakso. V repliki pojasnjujeta, da Komisija ni odgovorila na očitek, ki se nanaša na večjo predvidljivost sredstev za izboljšanje načrtovanja socialnih dejavnosti dobrodelnih organizacij.
- 130 Ugotoviti je treba, da se trditve tožečih strank, ki so bile formalno predstavljene v okviru drugega tožbenega razloga, v resnici ujemajo s trditvami, predstavljenimi v okviru prvega tožbenega razloga v dokaz, da je nezadostnost obrazložitve izpodbijanega sklepa kazalnik obstoja resnih težav, ki zahtevajo začetek postopka iz člena 108(2) PDEU.
- 131 Tako je treba iz istih razlogov, kot so bili navedeni v točkah od 107 do 119 zgoraj, ugotoviti, da je bila obrazložitev izpodbijanega sklepa zadostna, da je tožečima strankama omogočila, da razumeta razloge, iz katerih je Komisija zlasti glede na elemente, navedene v pritožbah, menila, da sporni ukrep ni bil bistveno spremenjen.
- 132 Drugi tožbeni razlog se zato zavrne.

C. Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 107 in naslednjih členov PDEU

1. Dopustnost

- 133 Opozoriti je treba, da je dopustnost tožbe, ki jo fizična ali pravna oseba na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU vloži zoper akt, ki ni naslovljen nanjo, pogojena s tem, da se ji prizna procesno upravičenje, ki obstaja v dveh primerih. Na eni strani je tako tožbo mogoče vložiti, če se ta akt nanjo neposredno in posamično nanaša. Na drugi strani lahko taka oseba vloži tožbo zoper predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, če se nanjo neposredno nanaša (glej sodbo z dne 4. decembra 2019, PGNiG Supply & Trading/Komisija, C-117/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:1042, točka 26 in navedena sodna praksa).

- 134 Preučiti je treba drugi primer, ki se nanaša na člen 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU.
- 135 Komisija in intervenientke trdijo, da izpodbijanega sklepa ni mogoče šteti za predpis, ki se na tožeči stranki nanaša neposredno, v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU.
- 136 Na eni strani Komisija in intervenientke trdijo, da izpodbijani sklep ni predpis, ker ni splošen, saj finančna podpora, uvedena z WohlFödG, ki je predmet izpodbijanega sklepa, ni shema pomoči v smislu člena 1(d), prvi del stavka, Uredbe 2015/1589. Zato naj načel, določenih v sodbi z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873), ne bi bilo mogoče prenesti na obravnavani primer.
- 137 Namreč, prvič, Komisija in intervenientke trdijo, da upravičenci niso opredeljeni na splošno in abstraktno, ampak so opredeljivi, ker se finančna podpora dodeli krovnim organizacijam, ki so članice združenja LAG, to je trem zvezam v sektorju neodvisne socialne pomoči v Spodnji Saški. Drugič, te stranke trdijo, da določbe o tej podpori zahtevajo dodatne izvedbene ukrepe, in sicer sklenitev sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, ali če tega ni, sprejetje ministrskega odloka, ki med drugim ureja razdelitev navedene podpore. Tretjič, če je finančno podporo mogoče opredeliti kot državno pomoč, naj bi šlo za shemo pomoči v smislu člena 1(d), drugi del stavka, Uredbe 2015/1589, ta vrsta sheme pa naj bi se nanašala na „eno ali več podjetij“, in ne na podjetja, opredeljena na splošno in abstraktno.
- 138 Na drugi strani Komisija in intervenientke trdijo, da se izpodbijani sklep na tožeči stranki ne nanaša neposredno. V zvezi s tem naj tožeči stranki ne bi dokazali razlogov, iz katerih bi ju izpodbijani sklep lahko postavil v slabši konkurenčni položaj in bi zato lahko imel učinke na njun pravni položaj. Poleg tega naj bi bil izključni namen spornega ukrepa dodelitev finančne podpore krovnim organizacijam, združenim v združenju LAG, in ne poznejša delitev finančnih sredstev ustanovam, ki so članice teh organizacij, to je delitev, ki bi bila sicer v pristojnosti navedenih organizacij. Samo ta delitev naj bi lahko vplivala na pravni položaj tožečih strank.
- 139 Tožeči stranki te trditve izpodbijata.
- 140 V zvezi s tem je treba spomniti, da je bil z Lizbonsko pogodbo členu 263, četrti odstavek, PDEU dodan tretji del stavka, s katerim so se omilili pogoji za dopustnost ničnostnih tožb, ki jih vložijo fizične in pravne osebe. Ta del stavka namreč, ne da bi bila z njim dopustnost ničnostnih tožb, ki jih vložijo fizične ali pravne osebe, pogojena s posamičnim nanašanjem, omogoča uporabo tega pravnega sredstva v zvezi s „predpisi“, to je vsemi splošnimi nezakonodajnimi akti, ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov in se neposredno nanašajo na tožečo stranko (glej v tem smislu sodbi z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 57, in z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točki 22 in 28).
- 141 Pogoji iz člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU so kumulativni, tako da če eden od njih ni izpolnjen, je treba ničnostno tožbo zoper ta akt šteti za nedopustno.

a) Opredelitev izpodbijanega sklepa kot predpisa

- 142 Opozoriti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča akt splošen, če se uporablja za objektivno določene položaje in ima pravne učinke za skupine oseb, ki so določene splošno in abstraktno (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 143 Sodišče je poleg tega presodilo, da so na področju državnih pomoči sklepi Komisije, katerih predmet je odobritev ali prepoved nacionalne sheme pomoči, splošni. Ta splošnost izhaja iz tega, da se taki sklepi uporabljajo za objektivno določene položaje in imajo pravne učinke za skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 144 V členu 1(d) Uredbe 2015/1589 je pojem sheme pomoči opredeljen tako, da v okviru prvega primera, opredeljenega v prvem delu stavku, zajema „vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenim v aktu na splošen in abstrakten način“, v okviru drugega primera, opredeljenega v drugem delu stavka, pa „kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku“. Niti iz te opredelitve niti iz sodbe z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873), ne izhaja, da shema pomoči, ki je lahko zajeta z drugim primerom pojma „shema pomoči“ iz člena 1(d) Uredbe 2015/1589, ni splošna.
- 145 V obravnavani zadevi je treba, na prvem mestu, poudariti, da člen 1 WohlfödG določa, da se „sektor neodvisne socialne pomoči [...] podpira s finančnimi pomočmi dežele [Spodnja Saška]“, tako da se ta zakonodajni ukrep nanaša na neodvisni dobrodelni sektor v celoti in na ravni te dežele.
- 146 Prav tako je v naslovu člena 2 WohlfödG izraženo, da dežela dodeli finančno pomoč zlasti organizacijam v neodvisnem dobrodelnem sektorju, kar kaže na to, da so upravičenci do pomoči vse organizacije v neodvisnem dobrodelnem sektorju dežele Spodnja Saška, ki so opredeljene splošno in abstraktno. Poleg tega člen 2(1), točka 1, WohlfödG določa, da se finančna podpora iz tega akta dodeli krovnim organizacijam, ki so članice združenja LAG. Navedeni akt se torej nanaša na skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno, to je na krovne organizacije, ki delujejo v neodvisnem dobrodelnem sektorju dežele Spodnja Saška in so članice združenja LAG.
- 147 Res je, kot izhaja iz preambule in člena 2 statuta združenja LAG, da je to združenje trinajstih krovnih zvez v sektorju neodvisne socialne pomoči v Spodnji Saški, ki so članice tega združenja od datuma pred začetkom veljavnosti zakona iz leta 1956 o loteriji. Poleg tega člen 3(2) WohlfödG določa, da je plačilo finančne podpore odvisno od sklenitve sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev med ministrstvom za socialne zadeve dežele Spodnja Saška in krovnimi organizacijami, združenimi v združenju LAG, tako da bi bila za včlanitev dodatne krovne organizacije v združenje LAG potrebna sklenitev novega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev.

- 148 Vendar na eni strani te okoliščine ne izključujejo, da druge krovne organizacije postanejo članice združenja LAG. Združenje LAG lahko namreč v skladu s členom 2(2) svojega statuta sprejme nove članice, če krovna organizacija kandidatka izpolnjuje pogoje iz člena 2(2) tega statuta, s katerimi se med drugim zahteva, da dejavnosti take organizacije kandidatke spadajo na področje neodvisne socialne pomoči s splošnokoristnim, dobrodelnim ali verskim ciljem v smislu davčnega zakonika in da včlanitev navedene organizacije sprejme predsedstvo združenja LAG. Poleg tega iz besedila WohlFödG in iz spisa, predloženega Splošnemu sodišču, ni razvidno, da ob včlanitvi krovne organizacije v združenje LAG ministrstvo za socialne zadeve dežele Spodnja Saška in krovne organizacije, združene v združenju LAG, po potrebi ne bi mogle skleniti novega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev.
- 149 Na drugi strani pomislekov o tem, da je akt predpis, ne povzroči možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep v danem trenutku uporablja, če ni sporno, da je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivne situacije, ki je določena v zadevnem aktu v zvezi z njegovim ciljem (sodba z dne 11. julija 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Svet, 6/68, EU:C:1968:43, str. 605). V istem smislu je Sodišče že odločilo, da dejstvo, da je dano podjetje edini upravičenec do sheme pomoči, ki ustreza oprostitvi trošarine, ne izključuje, da so upravičenci do navedene oprostitve opredeljeni splošno in abstraktno (glej v tem smislu sklep z dne 7. decembra 2017, Irska/Komisija, C-369/16 P, neobjavljen, EU:C:2017:955, točka 39).
- 150 Na drugem mestu, poudariti je treba, da na podlagi člena 2(2) sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev iz leta 2016 (glej točko 24 zgoraj) krovne organizacije, ki so neposredne upravičenke do finančne podpore, sredstva, ki so jim dana na voljo, lahko prenesejo na svoje člane, ki so posredni upravičenci do te finančne podpore. Poleg tega bi krovne organizacije lahko sprejele nove dobrodelne organizacije kot lokalne ali regionalne članice s sedežem v deželi Spodnja Saška. Navedene lokalne ali regionalne članice so skupina oseb, ki so določene splošno in abstraktno.
- 151 Na tretjem mestu, Komisija je v izpodbijanem sklepu sklenila, da če zadevna finančna podpora pomeni pomoč, pomeni veljavno pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589. V tem okviru tudi ob domnevi, da upravičenci do zadevnega ukrepa sestavljajo omejen krog, ta sklep ohranja učinke splošnega in abstraktnega ukrepa, ki ga ta podpora pomeni za nedoločeno število konkurentov neposrednih ali posrednih upravičencev do navedene podpore, tako da se navedeni sklep uporablja za objektivno določene položaje in ima pravne učinke za skupine oseb, ki so določene splošno in abstraktno (glej v tem smislu sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točke 31, 36 in 38).
- 152 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je izpodbijani sklep splošen in zato pomeni predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU.

b) Neposredno nanašanje na tožeči stranki

- 153 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča se s pogojem, da se mora sklep, ki je predmet tožbe, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, kakor je določen v členu 263, četrti odstavek, PDEU, zahteva, da sta kumulativno izpolnjeni dve merili, in sicer, da ima na eni strani izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj posameznika in da na drugi strani naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo

z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 42 in navedena sodna praksa).

- 154 Posebej v zvezi s pravili glede državnih pomoči je treba poudariti, da je njihov namen ohraniti konkurenco. Tako na tem področju to, da se s sklepom Komisije v celoti ohranijo učinki nacionalnih ukrepov, glede katerih je tožeča stranka v pritožbi, vloženi pri tej instituciji, trdila, da niso združljivi s tem namenom in da jo postavljajo v slabši konkurenčni položaj, omogoča ugotoviti, da navedeni sklep neposredno vpliva na njen pravni položaj, zlasti na njeno pravico, ki izhaja iz določb Pogodbe DEU na področju državnih pomoči, da zaradi zadevnih nacionalnih ukrepov ni izpostavljena izkrivljeni konkurenci (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 155 V zvezi s prvim od obeh meril, navedenih v točki 153 zgoraj, je Sodišče poudarilo, da čeprav se sodišču Unije v fazi preizkusa dopustnosti ni treba dokončno izreči o konkurenčnih razmerjih med tožečo stranko in upravičenci do nacionalnih ukrepov, ki so bili preučeni v sklepu Komisije s področja državnih pomoči, kot je izpodbijani sklep, neposrednega nanašanja na tožečo stranko ni mogoče izpeljati zgolj iz morebitnosti konkurenčnega razmerja (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 156 Ker se s pogojem v zvezi z neposrednim nanašanjem zahteva, da mora izpodbijani akt imeti neposredne učinke na pravni položaj tožeče stranke, mora namreč sodišče Unije preveriti, ali je ta ustrezno navedla razloge, iz katerih jo lahko sklep Komisije postavi v slabši konkurenčni položaj in iz katerih lahko ima zato učinke na njen pravni položaj (sodba z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 47).
- 157 V obravnavani zadevi je druga tožeča stranka podjetje, ki opravlja storitve ambulantne nege in oskrbe na domu v mestu Hannover (Nemčija), prestolnici dežele Spodnja Saška, in v okviru svojih dejavnosti konkurira vsaj nekaterim organizacijam, ki so članice krovnih organizacij, združenih v združenju LAG, in so v bližini kraja njenega sedeža, česar Komisija ne zanika. Te organizacije pa so *a priori* prek svojih krovnih organizacij upravičene do dela sredstev, ki jih dežela Spodnja Saška nakazuje v okviru zadevne finančne podpore. Ker poleg tega ta podpora omogoča kritje stroškov delovanja krovnih organizacij, koristi tudi tem organizacijam, ker so članice navedenih krovnih organizacij.
- 158 Ker se sodišču Unije v fazi preizkusa dopustnosti ni treba dokončno izreči o konkurenčnih razmerjih med tožečo stranko in upravičenci do zadevne finančne podpore, je treba ugotoviti, da je druga tožeča stranka primerno utemeljila, da jo izpodbijani sklep, ker ne spreminja učinkov zadevne finančne podpore, lahko postavi v slabši konkurenčni položaj in zato neposredno vpliva na njen pravni položaj, zlasti na njeno pravico do tega, da na tem trgu ni izpostavljena konkurenci, ki je izkrivljena zaradi te finančne podpore (glej v tem smislu sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 50).

- 159 Ker gre za eno tožbo, ni treba preučiti procesnega upravičenja prve tožeče stranke (glej v tem smislu sodbo z dne 24. marca 1993, CIRFS in drugi/Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, točka 31).
- 160 V zvezi z drugim od meril, navedenih v točki 153 zgoraj, je dovolj poudariti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu ugotovila, da je izpodbijani ukrep, če pomeni pomoč, veljavna pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589 in da zato ta sklep ohranja učinke zadevnega ukrepa in pravne učinke ustvarja popolnoma samodejno, izključno na podlagi ureditve Unije in brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej v tem smislu sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 54).
- 161 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se izpodbijani sklep neposredno nanaša na tožeči stranki.

c) Obstoj izvedbenih ukrepov

- 162 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pojem „[ki] ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz zgodovine njenega nastanka, preprečiti, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi imel dostop do sodišča. Če ima predpis neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe, pa bi bila lahko ta oseba prikrajšana za učinkovito sodno varstvo, če pred sodiščem Unije ne bi imela na voljo pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti tega predpisa. Ob neobstoju izvedbenih ukrepov bi namreč fizična ali pravna oseba, čeprav bi se zadevni akt neposredno nanašal nanjo, sodni nadzor nad tem aktom lahko dosegla šele po tem, ko bi kršila določbe navedenega akta, in sicer s sklicevanjem na njihovo nezakonitost v okviru postopkov, sproženih zoper njo pred nacionalnimi sodišči (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 163 Če pa predpis potrebuje izvedbene ukrepe, je sodni nadzor nad spoštovanjem pravnega reda Unije zagotovljen ne glede na to, ali navedeni ukrepi izhajajo iz Unije ali iz držav članic. Fizične ali pravne osebe, ki zaradi pogojev za dopustnost iz člena 263, četrti odstavek, PDEU ne morejo neposredno izpodbijati predpisa Unije pri sodišču Unije, so pred tem, da bi se tak akt uporabil proti njim, zaščitene tako, da lahko izpodbijajo izvedbene ukrepe, ki so za ta akt potrebni (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 164 Če so za izvedbo takega akta pristojne institucije, organi, uradi ali agencije Unije, lahko fizične ali pravne osebe pri sodiščih Unije zoper izvedbene akte vložijo direktno tožbo pod pogoji iz člena 263, četrti odstavek, PDEU in se na podlagi člena 277 PDEU v utemeljitev te tožbe sklicujejo na nezakonitost zadevnega osnovnega akta. Če so za to izvedbo pristojne države članice, se lahko te osebe pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na neveljavnost zadevnega osnovnega akta in dosežejo, da ta sodišča na podlagi člena 267 PDEU Sodišču predložijo vprašanja za predhodno odločanje (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 60 in navedena sodna praksa).

- 165 Sodišče je poleg tega odločilo, da se je treba za presojo, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe, navezati na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU. Vprašanje, ali zadevni akt potrebuje izvedbene ukrepe v razmerju do drugih pravnih subjektov, torej ni upoštevno. Poleg tega se je treba v okviru te presoje navezovati izključno na predmet tožbe (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 166 V obravnavani zadevi izpodbijani sklep, kot sicer priznava Komisija, ne potrebuje izvedbenih ukrepov v razmerju do tožečih strank.
- 167 Na eni strani namreč za izpodbijani sklep ni izvedbenega ukrepa, ki bi izhajal iz Komisije ali drugih institucij Unije.
- 168 Na drugi strani se na tožeči stranki ne nanašajo nacionalni izvedbeni ukrepi, ki so lahko upoštevni v obravnavani zadevi, v tem primeru sklenitev sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev ali sprejetje ministrskega odloka, ki se nanaša med drugim na razdelitev finančne podpore med krovne organizacije, ki so članice združenja LAG. Položaj tožečih strank se namreč razlikuje od položaja neposrednih ali posrednih upravičencev do finančne podpore, ker ne moreta postati članici take organizacije ali združenja LAG, saj ne izpolnjujeta pogojev, ki so za to določeni, zlasti pogoja v zvezi z dobrodelno naravo njunih dejavnosti. V teh okoliščinah bi bilo umetno od tožečih strank pričakovati, da pred nacionalnim sodiščem izpodbijata sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev, ministrski odlok ali kateri koli drug nacionalni ukrep v zvezi z razdelitvijo finančne podpore, da bi dosegli, da to sodišče Sodišču predloži vprašanje o veljavnosti izpodbijanega sklepa v zvezi z zadevno finančno podporo (glej po analogiji sodbi z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točke od 65 do 67, in z dne 28. oktobra 2020, Associazione GranoSalus/Komisija, C-313/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:869, točke od 38 do 42).
- 169 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je treba tožbo razglasiti za dopustno tudi v delu, ki temelji na tretjem tožbenem razlogu.

2. Utemeljenost

- 170 Tretji tožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov. Tožeči stranki s prvim delom trdita, da je Komisija kršila člen 107 in naslednje člene PDEU s tem, ko je menila, da finančna podpora pomeni veljavno pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589. Z drugim delom tožeči stranki trdita, da ta sporni ukrep izpolnjuje vse pogoje za državno pomoč v smislu člena 107 PDEU.

a) Prvi del: napake pri opredelitvi finančne podpore kot veljavne pomoči v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589

- 171 Tožeči stranki s prvim delom tretjega tožbenega razloga trdita, da finančna podpora ni bila veljavna pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589 in, podredno, da če bi ta sporni ukrep lahko pomenil veljavno pomoč, bi bil bistveno spremenjen in bi postal nova pomoč v smislu člena 108(3), prvi stavek, PDEU ali člena 1(c) Uredbe 2015/1589 zaradi začetka veljavnosti WohlFödG.

1) Napaka pri opredelitvi finančne podpore kot veljavne pomoči v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589

- 172 Na prvem mestu, tožeči stranki trdita, da čeprav je bila finančna podpora določena s členom 12 zakona iz leta 1956 o loteriji, se je verjetno šele po 1. januarju 1958, ko je v Zvezni republiki Nemčiji začela veljati Pogodba EGS, začela izvajati in dejansko prvič izplačevati krovnim organizacijam.
- 173 Komisija trdi, da tožeči stranki predstavljata le domneve brez dokazov in da teh trditev nista navedli pred sprejetjem izpodbijanega sklepa. Poleg tega ob podpori tretjih intervenientk poudarja, da tožeči stranki ne zanikata, da so bile dajatve na upravičene krovne organizacije vsekakor prenesene leta 1957, to je pred začetkom veljavnosti Pogodbe EGS. Organizacija DWEK ob sklicevanju na arhivske dokumente trdi tudi, da so bila prva dejanska izplačila sredstev zelo verjetno izvedena pred začetkom veljavnosti Pogodbe EGS.
- 174 V zvezi s tem je treba spomniti, da je shema pomoči ali individualna pomoč izvedena takrat, ko se sprejme ali sklene pravno zavezujoč akt, s katerim se pristojni nacionalni organ brezpogojno zaveže, da bo upravičencem dodelil pomoč (glej v tem smislu sodbo z dne 25. januarja 2018, BSCA/Komisija, T-818/14, EU:T:2018:33, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 175 V obravnavani zadevi ni sporno, da je bil akt, s katerim je bilo predvideno izplačilo finančne podpore krovnim dobrodelnim organizacijam, zakon iz leta 1956 o loteriji, ki je bil sprejet 27. februarja 1956 in je začel veljati isti dan. Poleg tega so bile, kot je navedeno v točki 10 zgoraj, smernice o uporabi koncesijskih dajatev za opravljanje nalog socialne pomoči v *Niedersächsisches Ministerialblatt* objavljene leta 1956. Ta zakon in te smernice so bili torej sprejeti pred začetkom veljavnosti Pogodbe EGS.
- 176 Iz spisa Splošnega sodišča je razvidno tudi, da so bili organizacijam v dobrodelnem sektorju zneski dodeljeni v letih 1956 in 1957. Tožeči stranki tako sami omenjata izplačilo 6,8 milijona nemških mark leta 1956, pri čemer se sklicujeta na proračunske izkaze dežele Spodnja Saška iz let 1956 in 1957, oddelek 13. Dalje, poleg arhivskih dokumentov, ki jih je predložila organizacija DWEK, je treba ugotoviti, da so zneski, izplačani v letih 1956 in 1957, navedeni v Prilogi 16 k sporočilu nemške vlade z dne 6. aprila 2016 o zneskih pomoči, ki so bili za neodvisne dobrodelne dejavnosti dodeljeni od leta 1957. Zato je do dejanskih izplačil zadevne finančne podpore prišlo tudi pred začetkom veljavnosti Pogodbe EGS (glej v tem smislu sodbo z dne 22. aprila 2016, Irska in Aughinish Alumina/Komisija, T-50/06 RENV II in T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, točka 201).
- 177 Iz tega sledi, da se je zadevna finančna podpora izvajala pred začetkom veljavnosti Pogodbe EGS in da je Komisija lahko ugotovila, da je ta ukrep, če pomeni pomoč, veljavna pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589.
- 178 Na drugem mestu, tožeči stranki trdita, da trg storitev ambulantne nege in oskrbe na domu leta 1956 še ni obstajal, saj je prebivalstvo samo skrbelo za starajočo se generacijo ali bolnike. Menita, da je finančna podpora postala nova pomoč zaradi poznejše spremembe področja dejavnosti neodvisnega dobrodelnega sektorja. V zvezi s tem tožeči stranki dodajata, da se ta sprememba razlikuje od „razvoja notranjega trga“ v smislu člena 1(b)(v) Uredbe 2015/1589, tako da navedena podpora ne more biti veljavna pomoč v smislu te določbe.
- 179 Komisija ob podpori tretjih intervenientk trdi, da so ugotovitve tožečih strank brezpredmetne.

180 V zvezi s tem in kot je razvidno iz izpodbijanega sklepa, je finančna podpora, če pomeni pomoč, veljavna pomoč od začetka veljavnosti Pogodbe EGS in spada na področje uporabe člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589. Zato so trditve o tem, da leta 1956 ni bilo trga zasebnih storitev ambulantne nege in oskrbe na domu, in o neuporabi člena 1(b)(v) Uredbe 2015/1589 neupoštevne.

2) Bistvena sprememba zadevnega ukrepa

181 Tožeči stranki podredno trdita, da če bi podpora, financirana z davkom na igre na srečo in uvedena leta 1956, lahko pomenila veljavno pomoč, bi bila zaradi začetka veljavnosti WohlFödG bistveno spremenjena in bi postala nova pomoč v smislu člena 108(3), prvi stavek, PDEU ali člena 1(c) Uredbe 2015/1589, v skladu s katerim novo pomoč med drugim pomeni „sprememba veljavne pomoči“. Tožeči stranki navajata pet trditev. Na prvem mestu, trdita, da imajo krovne organizacije večji vpliv, ker člen 3(3) WohlFödG določa, da lahko ministrstvo za socialne zadeve dežele Spodnja Saška sprejme ministrski odlok namesto sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev le, kadar pogajanja z dobrodelnimi organizacijami o podrobnih pravilih uporabe podpore ne uspejo, medtem ko mu člen 16(2) zakona iz leta 2007 o igrah na srečo daje možnost, da sprejme enostransko uredbo, namesto da s krovnimi organizacijami sklene sporazum.

182 Na drugem mestu, tožeči stranki trdita, da podpora dobrodelnemu sektorju ni več odvisna od trga iger na srečo, ampak od proračuna dežele Spodnja Saška, kar povečuje predvidljivost na področju načrtovanja.

183 Na tretjem mestu, menita, da sta bila „pravni in dejanski okvir“ prihodkov od iger na srečo in razpon dejavnosti dobrodelnih organizacij bistveno spremenjena, ker se prihodki od iger na srečo ne štejejo več za koristne, saj ne izhajajo več iz družbeno neželene dejavnosti. V odgovoru na intervencijske vloge tožeči stranki v bistvu trdita, da rahljanje povezave med prihodki od iger na srečo in podporo socialnim projektom ruši to, na čemer je temeljila legitimnost spornega plačila.

184 Na četrtem mestu, tožeči stranki trdita, da bistvena narava sprememb izhaja iz celovite analize zakonodajnih sprememb, sprejetih od leta 1956, ki vključujejo, prvič, prehod leta 2004 s financiranja podpore iz odstotnega deleža davka na igre na srečo na financiranje s pavšalnim zneskom, ki je do leta 2014 izviral iz navedenega davka, nato pa neposredno iz deželnega proračuna, drugič, spremembo pogojev uporabe finančne podpore, ki so bili prvotno določeni z vladnimi smernicami, ki jih je enostransko določila dežela, nato pa so bili določeni na pogajanjih med deželo in krovnimi organizacijami, ter tretjič, znaten razvoj zneska pomoči. Iz tega naj bi sledilo, da bi bilo treba zakonodajne spremembe in glavno podporo, ki obstaja od leta 1956, najpozneje leta 2015 opredeliti kot novo pomoč.

185 Na petem mestu, tožeči stranki trdita, da člen 2(3) WohlFödG prinaša bistveno spremembo, ker določa, da lahko krovne organizacije dodatno podporo zdaj svobodno razdelijo med področja dejavnosti, opredeljena v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev. Po ocenah tožečih strank bi to lahko povzročilo, da bi se povprečno 22 % sredstev za leto 2015 lahko uporabilo svobodno, tako da bi to pomenilo bistveno spremembo veljavne pomoči v smislu člena 4(1) Uredbe št. 794/2004.

186 Komisija med drugim trdi, da večina teh očitkov v upravnem postopku ni bila podana, tako da se v izpodbijanem sklepu ni bilo mogoče opredeliti. Poleg tega Komisija in intervenientke te očitke izpodbijajo in menijo, da spremembe, na katere se sklicujeta tožeči stranki, niso bistvene.

- 187 V zvezi s tem iz člena 1(c) Uredbe 2015/1589 izhaja, da se opredelitev kot nova pomoč uporablja za vsako pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, ter spremembe veljavne pomoči.
- 188 Poleg tega je treba poudariti, da člen 4 Uredbe št. 794/2004, naslovljen „Poenostavljeni postopek priglasiitve nekaterih sprememb obstoječe [veljavne] pomoči“, določa:
- „1. Za namene člena 1(c) Uredbe [št. 659/1999] sprememba obstoječe [veljavne] pomoči pomeni katero koli spremembo, razen preoblikovanja povsem formalne ali upravne narave, ki ne more vplivati na ocenjevanje združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom. Vendar se povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči do 20 % ne šteje kot sprememba obstoječe [veljavne] pomoči.“
- 189 Kakor izhaja iz te določbe, se povsem formalne ali upravne spremembe, ki ne morejo vplivati na ocenjevanje ukrepa pomoči, ne štejejo za spremembe veljavne pomoči. Sprememba veljavne pomoči mora biti vsebinska, da bi pomoč lahko bila nova pomoč (sodba z dne 11. julija 2014, Telefónica de España in Telefónica Móviles España/Komisija, T-151/11, EU:T:2014:631, točka 62).
- 190 Poleg tega le sprememba kot taka pomeni novo pomoč. Torej, le če sprememba vpliva na samo vsebino prvotne sheme pomoči, je ta sistem spremenjen v novo shemo pomoči. Nasprotno pa sprememba ne vpliva na samo vsebino prvotne sheme, če je novi element mogoče jasno ločiti od prvotne sheme (sodbe z dne 30. aprila 2002, Government of Gibraltar/Komisija, T-195/01 in T-207/01, EU:T:2002:111, točke od 109 do 111; z dne 20. marca 2013, Rousse Industry/Komisija, T-489/11, neobjavljena, EU:T:2013:144, točka 55, in z dne 11. julija 2014, Telefónica de España in Telefónica Móviles España/Komisija, T-151/11, EU:T:2014:631, točka 63).
- 191 V obravnavani zadevi je treba preveriti, ali je zaporedni zakonodajni razvoj povzročil bistveno spremembo finančne podpore, uvedene z zakonom iz leta 1956 o loteriji. Ob tem je treba preučiti, ali so te spremembe posegle v sestavne dele te sheme financiranja, kot so krog upravičencev, cilj finančne podpore in naloga javne službe, zaupana upravičencem, ter vir in znesek te podpore (glej v tem smislu sodbe z dne 9. avgusta 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, točka 29; z dne 20. septembra 2018, Carrefour Hypermarchés in drugi, C-510/16, EU:C:2018:751, točka 41, in z dne 13. decembra 2018, Rittinger in drugi, C-492/17, EU:C:2018:1019, točke od 60 do 63).
- 192 Vendar tožeči stranki ne zanikata, da so upravičenci sedanje finančne podpore iste krovne organizacije kot tiste, ki so bile upravičene do finančne podpore na podlagi zakona iz leta 1956 o loteriji. Poleg tega je treba poudariti, da se cilj finančne podpore, to je pomagati dobrodelnim organizacijam pri opravljanju socialnih storitev, od uvedbe tega zakona iz leta 1956 o loteriji ni spremenil.
- 193 Glede trditev tožečih strank, navedenih v točkah od 181 do 185 zgoraj, je treba na prvem mestu poudariti, da s členom 3(3) WohlFödG krovnim organizacijam ni bil podeljen večji vpliv s tem, da je bilo določeno, da lahko ministrstvo za socialne zadeve dežele Spodnja Saška sprejme ministrski odlok namesto sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev le, kadar pogajanja s krovnimi organizacijami o podrobnih pravilih uporabe podpore ne uspejo. Besedilo in razlaga te določbe namreč ne ustvarjata razlike glede na člen 16(2) zakona iz leta 2007 o igrah na srečo, ki je

temu ministrstvu tudi dajal možnost, da sprejme ministrski odlok, namesto da s krovnimi organizacijami sklene sporazum. Kot je poudarila organizacija DWEK, je člen 16(2) tega zakona iz leta 2007 določal enako pooblastilo, kot ga določa WohlFödG.

- 194 Trditev o povečanju vpliva krovnih organizacij nikakor ni upoštevana, ker ne more povzročiti pomislekov o ugotovitvi, da se cilj dodelitve finančne podpore, narava dejavnosti in krog upravičencev od sprejetja zakona iz leta 1956 o loteriji v bistvu niso spremenili.
- 195 Na drugem mestu, v zvezi s trditvijo o izvoru sredstev je dovolj ugotoviti, da sredstva, dodeljena v okviru finančne podpore, še vedno izvirajo iz proračuna dežele Spodnja Saška, ki se polni s prihodki od loterije in iger na srečo. Poleg tega tožeči stranki nista izpodbijali točke 49 izpodbijanega sklepa, v kateri je Komisija pojasnila, da se z začetkom veljavnosti WohlFödG narava in vir plačila nista spremenila, ker so prireditelji loterij koncesijske dajatve in dajatve na igre na srečo vedno morali plačevati deželi.
- 196 Glede izboljšanja predvidljivosti dodeljenega zneska, ki spodbuja načrtovanje, je treba ugotoviti, da je Komisija v točki 48 izpodbijanega sklepa pravilno menila, da prehod z zneska, izraženega v odstotnih deležih, na pavšalni znesek, izveden s spremembo v spremnem zakonu iz leta 2004 k proračunu, ne pomeni bistvene spremembe, ker ne vpliva na temeljno pravico krovnih organizacij do javne finančne podpore za storitve socialne pomoči, ki jih opravljajo. Glede učinka WohlFödG na finančno podporo, ne more biti drugače, tako da – tako kot leta 2004 – ni šlo za bistveno spremembo, zlasti ker niti spremeni zakon iz leta 2004 k proračunu niti WohlFödG nista prinesla povečanja nepovratnih sredstev v primerjavi z zneski, ki so se dodeljevali pred tem prehodom.
- 197 Na tretjem mestu, ker se tožeči stranki sklicujeta na izginotje povezave med prihodki od iger na srečo in podporo socialnim projektom, je treba poudariti, da ti sestavni deli ukrepa niso bili bistveno spremenjeni, saj so bili prihodki od iger na srečo leta 1957 del deželnega proračuna in so socialni projekti krovnih organizacij vedno ostali v bistvu enaki kot leta 1957.
- 198 Na četrtem mestu, ugotoviti je treba, da na podlagi celovite analize, ki sta jo predstavili tožeči stranki, ni mogoče ugotoviti spremembe, ki bi vplivala na vsebino sheme pomoči. Iz preučitve upoštevanih zakonodajnih določb in njihovega razvoja med letoma 1956 in 2016 je namreč razvidno, da so bile spremembe pravne podlage povsem formalne ali upravne, ker niso bistveno spremenile sestavnih delov ukrepa, kot je med drugim znesek podpore, dodeljen upravičencem. To zlasti velja za WohlFödG, s katerim se upravičenci do ukrepa, cilj podpore, izvor pomoči in v bistvu znesek podpore niso spremenili.
- 199 Glede sprememb pogojev uporabe te podpore je treba na eni strani ugotoviti, da na podlagi člena 3(3) WohlFödG te pogoje določi ministrstvo za socialne zadeve dežele Spodnja Saška, če „pogajanja“ med njim in združenjem LAG ne uspejo, tako da se položaj ni bistveno spremenil od časa, ko je, kot je razvidno iz točke 10 zgoraj, dežela Spodnja Saška navedene pogoje enostransko določala v smernicah. Na drugi strani člen 3(2) WohlFödG ureja ta pogajanja. Zato iz razvoja metode določanja pogojev uporabe navedene podpore ne izhaja, da je ta razvoj nujno povzročil spremembo vsebine teh pogojev in da je pripeljal do bistvene spremembe zadevnega ukrepa.

- 200 V zvezi z zneski podpore je, kot je navedeno v točki 117 zgoraj, iz finančnih podatkov, ki so jih nemški organi poslali Komisiji med upravnim postopkom, razvidno, da zvišanja zneska finančne podpore niso skupno pripeljala do ravni pomoči, ki bi za več kot 20 % presegala začetni znesek te podpore. Zato prilagoditve zneskov navedene podpore niso presegle praga, določenega v členu 4(1) Uredbe št. 794/2004.
- 201 Na petem mestu, tožeči stranki izpodbijata člen 2(3) WohlFödG, v skladu s katerim bo v primeru velikih prihodkov od davkov na igre na srečo dodatna finančna podpora dodeljena delno krovnim organizacijam v združenju LAG in delno regionalnemu uradu za težave z zasvojenostjo (glej točko 13 zgoraj). V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ta očitek o domnevni prilagodljivosti uporabe dodatne podpore v upravnem postopku ni bil omenjen. Tožeči stranki nikakor ne dokazujeta, da ta dodatna podpora spreminja vsebino finančne podpore ali da gre za element, ki ga je mogoče ločiti od glavne podpore iz člena 2(1), točka 1, istega zakona.
- 202 Spomniti je treba tudi, da so v členu 3 WohlFödG opisani naloge neodvisnega dobrodelnega sektorja in pogoji, naloženi krovnim organizacijam, združenim v združenju LAG. Člen 3(1), prvi stavek, WohlFödG določa, da se mora „[f]inančna pomoč iz člena 2(1), točka 1, in člena 2(3), točka 1, [...] uporabiti za podporo nalogam neodvisnega dobrodelnega sektorja“. Iz tega sledi, da dodatna finančna podpora, ki jo izpodbijata tožeči stranki, ne pomeni bistvene spremembe ukrepa s tem, da bi ga spreminjala v novo pomoč, ker bi krovne organizacije to dodatno podporo lahko svobodno uporabile. Tako glavna kot dodatna podpora se namreč uporabljata le za podporo upravičenim dobrodelnim nalogam. Dalje, izplačilo dodatne podpore tudi ni sistematično, ker je odvisno od obstoja presežnih prihodkov od iger na srečo, ki presegajo znesek 147.300.000 EUR.
- 203 Iz navedenega izhaja, da zadevni ukrep od uvedbe leta 1956 ni bil bistveno spremenjen. Zato je treba, ne da bi bilo treba preučiti trditev Komisije, v skladu s katero vprašanje take bistvene spremembe v upravnem postopku ni bilo omenjeno, prvi del tretjega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

b) Drugi del: napaka v zvezi z neopredelitvijo finančne podpore kot pomoči v smislu člena 107 PDEU

- 204 Tožeči stranki z drugim delom tretjega tožbenega razloga trdita, da sporni ukrep izpolnjuje vse pogoje za opredelitev kot državna pomoč v smislu člena 107 PDEU.
- 205 Komisija predlaga zavrnitev tega dela.
- 206 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da želita tožeči stranki z drugim delom dokazati, da zadevna finančna podpora pomeni državno pomoč. Vendar je treba poudariti, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni opravila nobene presoje v zvezi z opredelitvijo tega ukrepa kot državne pomoči in se ni izrekla ne o izpolnjevanju pogojev iz člena 107 PDEU ne o morebitni združljivosti navedenega ukrepa z notranjim trgov. Trditev tožečih strank je zato brezpredmetna. Zato je treba zavrniti drugi del tretjega tožbenega razloga in torej tretji tožbeni razlog v celoti.
- 207 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba tožbo v celoti zavrniti.

VI. Stroški

- 208 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Tožeči stranki nista uspeli, zato se jima v skladu s predlogi Komisije in intervenientk naloži plačilo lastnih stroškov ter stroškov Komisije in intervenientk.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Organizaciji Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV in družbi CarePool Hannover GmbH se naloži, da poleg lastnih stroškov nosita stroške, ki so jih priglasile Evropska komisija, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV in Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV in druge intervenientke, katerih imena so navedena v prilogi.

Svenningsen

Mac Eochaidh

Pynnä

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 14. aprila 2021.

Podpisi

Kazalo

I.	Pravni okvir nacionalnih ukrepov, na katere se nanaša izpodbijani sklep	3
II.	Dejansko stanje	6
III.	Izpodbijani sklep	8
IV.	Postopek in predlogi strank	8
V.	Pravo	9
A.	Prvi tožbeni razlog: kršitev postopkovnih pravic, ki izhajajo iz člena 108(2) PDEU	11
1.	Dopustnost	11
2.	Utemeljenost	13
a)	Trajanje postopka predhodne preučitve	16
b)	Obrazložitev izpodbijanega sklepa	17
c)	Ravnanje Komisije	19
B.	Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve	20
C.	Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 107 in naslednjih členov PDEU	20
1.	Dopustnost	20
a)	Opredelitev izpodbijanega sklepa kot predpisa	22
b)	Neposredno nanašanje na tožeči stranki	23
c)	Obstoj izvedbenih ukrepov	25
2.	Utemeljenost	26
a)	Prvi del: napake pri opredelitvi finančne podpore kot veljavne pomoči v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589	26
1)	Napaka pri opredelitvi finančne podpore kot veljavne pomoči v smislu člena 1(b)(i) Uredbe 2015/1589	27
2)	Bistvena sprememba zadevnega ukrepa	28
b)	Drugi del: napaka v zvezi z neopredelitvijo finančne podpore kot pomoči v smislu člena 107 PDEU	31
VI.	Stroški	32