



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

21. prosince 2016 *

„Kasační opravný prostředek — Státní podpory — Provozování videoloterijních terminálů — Udělení výlučné licence členským státem — Rozhodnutí o neexistenci státní podpory — Článek 108 odst. 3 SFEU — Nařízení (ES) č. 659/1999 — Články 4, 7, a 13 — Nezahájení formálního vyšetřovacího řízení — Pojem ‚závažné obtíže‘ — Datum posouzení — Článek 296 SFEU — Listina základních práv Evropské unie — Článek 41 — Povinnost uvést odůvodnění — Článek 47 — Právo na účinnou soudní ochranu — Článek 107 odst. 1 SFEU — Pojem ‚ekonomická výhoda‘ — Společné posouzení oznámených opatření“

Ve věci C-131/15 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 16. března 2015,

Club Hotel Loutraki AE, se sídlem v Loutraki (Řecko),

Vivere Entertainment AE, se sídlem v Athénách (Řecko),

Theros International Gaming, Inc., se sídlem v Patrasu (Řecko),

Elliniko Casino Kerkyras, se sídlem v Athénách,

Casino Rodos, se sídlem v Rhodosu (Řecko),

Porto Carras AE, se sídlem v Alimosu (Řecko),

Kazino Aigaiou AE, se sídlem v Syrosu (Řecko),

zastoupení I. Ioannidisem, dikigoros, a S. Pappasem, avocat,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelky),

příčemž dalšími účastnicemi řízení jsou:

Evropská komise, zastoupená A. Bouchagiarem a P.-J. Loewenthalem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovaná v prvním stupni,

Řecká republika,

* * Jednací jazyk: angličtina

Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP), se sídlem v Athénách, zastoupený
A. Tomtsisem, dikigoros, a M. Petitem, avocat,

vedlejší účastnice řízení v první stupni,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, E. Regan, A. Arabadžev (zpravodaj), C. G. Fernlund
a S. Rodin, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. června 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. července 2016,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svým kasačním opravným prostředkem se společnosti Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE a Kazino Aigaiou AE domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 8. ledna 2015, Club Hotel Loutraki a další v. Komise (T-58/13, nezveřejněný, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2015:1), kterým Tribunal zamítl jejich žalobu na neplatnost rozhodnutí Evropské komise C (2012) 6777 final ze dne 3. října 2012 týkající se státní podpory SA.33988 (2011/N) – Řecko – Podmínky prodloužení výlučného práva Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (organizace zabývající se tipováním fotbalových výsledků) k provozování třinácti hazardních her a udělení výhradní licence k provozování 35 000 videoloterijních terminálů na období deseti let (dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

- 2 Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), které bylo platné ke dni přijetí sporného rozhodnutí, v článku 4, nadepsaném „Předběžné přezkoumání oznámení a rozhodnutí Komise“, stanovilo:

„1. Komise posoudí oznámení ihned po jeho obdržení. Aniž je dotčen článek 8, Komise přijme rozhodnutí podle odstavců 2, 3 nebo 4.

2. Shledá-li Komise po předběžném přezkoumání, že oznámené opatření není podporou, zaznamená tento náleze ve formě rozhodnutí.

3. Shledá-li Komise po předběžném přezkoumání, že nejsou vzneseny žádné pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření s [vnitřním] trhem, pokud opatření spadá pod [čl. 107 odst. 1 SFEU], rozhodne, že opatření je slučitelné s [vnitřním] trhem (dále jen „rozhodnutí nevznášet námitky“). Rozhodnutí blíže určí, která výjimka podle Smlouvy byla použita.

4. Shledá-li Komise po předběžném přezkoumání, že existují pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření s [vnitřním] trhem, rozhodne o zahájení postupu podle [čl. 108 odst. 2 SFEU] (dále jen ‚rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení‘).

5. Rozhodnutí podle odstavců 2, 3 a 4 jsou učiněna ve lhůtě dvou měsíců. Tato lhůta začíná v den následující po dni obdržení úplného oznámení. Oznámení je považováno za úplné, pokud Komise nepožádá o další informace ve lhůtě dvou měsíců od obdržení oznámení nebo od obdržení požadovaných dodatečných informací. Lhůta může být prodloužena se společným souhlasem Komise a dotyčného členského státu. Komise může případně stanovit kratší lhůty.

[...]“

3 Článek 7 tohoto nařízení, nadepsaný „Rozhodnutí Komise ukončit formální vyšetřovací řízení“, stanovil:

„1. Aniž je dotčen článek 8, může být formální vyšetřovací řízení ukončeno rozhodnutím podle odstavců 2 až 5 tohoto článku.

2. Shledá-li Komise, že po příslušných následných úpravách dotyčným členským státem oznámené opatření není podporou, zveřejní tento nálezn prostřednictvím rozhodnutí.

3. Shledá-li Komise, že po příslušných následných úpravách dotyčným členským státem byly odstraněny pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření s [vnitřním] trhem, rozhodne, že je podpora slučitelná s [vnitřním] trhem (dále jen ‚kladné rozhodnutí‘). Toto rozhodnutí blíže určí, která výjimka podle Smlouvy byla použita.

4. Komise může připojit ke kladnému rozhodnutí podmínky, za kterých může být podpora považována za slučitelnou s [vnitřním] trhem, a může stanovit povinnosti pro umožnění kontroly plnění rozhodnutí (dále jen ‚podmínečné rozhodnutí‘).

5. Shledá-li Komise, že oznámená podpora není slučitelná s [vnitřním] trhem, rozhodne, že podpora nemůže být uskutečněna (dále jen ‚záporné rozhodnutí‘).

6. Rozhodnutí přijatá podle odstavců 2, 3, 4 a 5 budou učiněna ihned po odstranění pochybností uvedených v čl. 4 odst. 4. Komise vyvine nejvyšší úsilí, aby přijala rozhodnutí ve lhůtě 18 měsíců od zahájení řízení. Tato lhůta může být prodloužena společným souhlasem Komise a dotyčného členského státu.

[...]“

4 Článek 13 uvedeného nařízení, nadepsaný „Rozhodnutí Komise“, ve svém odstavci 1 stanovil:

„Přezkoumání možné protiprávní podpory je zakončeno přijetím rozhodnutí podle čl. 4 odst. 2, 3 nebo 4. V případě rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení je přezkoumání zakončeno přijetím rozhodnutí podle článku 7. Nesplní-li členský stát příkaz k poskytnutí informací, je rozhodnutí přijato na základě dostupných informací.“

Skutečnosti předcházející sporu

5 Sedm kasin, držitelů licence v Řecku, provozuje v tomto členském státě hazardní hry, mezi něž patří výherní automaty.

- 6 Dne 1. prosince 2011 řecké orgány oznámily Komisi dvě opatření ve prospěch OPAP. První opatření se týkalo udělení výhradní licence OPAP k provozování 35 000 videoloterijních terminálů (dále jen „VLT“) na období deseti let, které skončí v roce 2022, za poplatek ve výši 560 milionů eur (dále jen „dohoda VLT“). Druhé opatření se týkalo prodloužení výlučných práv již dříve udělených OPAP dodatkem ke smlouvě uzavřené mezi řeckým státem a OPAP v roce 2000 na provozování třinácti hazardních her jakýmkoli prostředky (dále jen „dodatek“) o deset let, tedy od roku 2020 do roku 2030.
- 7 Dne 4. dubna 2012 navrhovatelky kromě společnosti Kasino Aigaiou AE podaly stížnost Evropské komisi, v níž tvrdily, že dohoda VLT znamenala poskytnutí státní podpory, která je neslučitelná s vnitřním trhem, ve prospěch OPAP. Podle jejich názoru řecký stát mohl, kdyby udělil víc licencí a vyhlásil mezinárodní zadávací řízení, získat vyšší cenu, než je cena 560 milionů eur podle uvedené dohody. Kromě toho by zisky dosažené OPAP byly mnohem nižší, kdyby jednala v podmínkách volné hospodářské soutěže.
- 8 Ve sporném rozhodnutí měla Komise za to, že dohoda VLT a dodatek nemohou být považovány za výhodu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Ačkoli tato opatření posoudila odděleně, provedla jejich společnou analýzu, jelikož byla oznámena společně a týkají se současného udělení výlučných práv téměř podniku pro podobné činnosti, a to s přihlédnutím k nadcházející ohlášené privatizaci OPAP.
- 9 Komise tak konstatovala, že ačkoli byla částka 560 milionů eur dlužná OPAP podstatně nižší než čistá současná hodnota dohody VLT, částka zaplacená OPAP za dodatek, a to včetně poplatku uloženého řeckým státem, jenž odpovídá 5 % hrubých příjmů získaných z dotčených her od 13. října 2020 do 12 října 2030, naproti tomu převyšovala čistou současnou hodnotu dodatku.
- 10 Tento orgán rovněž uvedl, že doplatek zaplacený OPAP v rámci dodatku nicméně nepostačuje k zajištění toho, aby částka 560 milionů eur v průměru převyšovala nebo se rovnala čisté současné hodnotě dohody VLT. Během jednání mezi Komisí a řeckými orgány bylo tudíž dohodnuto, že se tyto orgány musí zavázat k zavedení dodatečné daně z hrubých příjmů z hazardních her získaných OPAP v rámci provozování VLT, která se doplní k původní částce 560 milionů eur.
- 11 Za těchto podmínek Komise dospěla k závěru, že oznámené dohody neposkytovaly OPAP výhodu, a že tedy nepředstavovaly státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 12 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 29. ledna 2013 navrhovatelky podaly žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí.
- 13 Na podporu této žaloby vznesly čtyři žalobní důvody. První žalobní důvod vycházel z porušení čl. 108 odst. 2 SFEU, jakož i zneužití pravomoci tím, že Komise nezahájila formální vyšetřovací řízení, když se při posuzování oznámených opatření údajně setkala se „závažnými obtížemi“. Druhým a třetím žalobním důvodem navrhovatelky tvrdily, že došlo k porušení článku 296 SFEU, jakož i článků 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, jelikož Komise údajně nesplnila svou povinnost odůvodnění tím, že ve znění sporného rozhodnutí bez důvěrných údajů nezveřejnila zásadní hospodářské údaje. Rovněž údajně porušila práva navrhovatelek na řádnou správu a na účinnou soudní ochranu. Čtvrtý žalobní důvod vycházel z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU tím, že Komise údajně protiprávně společně přezkoumala dvě oznámená opatření.
- 14 Napadeným rozsudkem Tribunál žalobu navrhovatelek v plném rozsahu zamítl a uložil jim náhradu nákladů řízení.

Návrhová žádání účastnic řízení

- 15 Navrhovatelky navrhují, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek;
 - zrušil sporné rozhodnutí a
 - uložil Komisi a OPAP náhradu nákladů řízení.
- 16 Komise a OPAP navrhují, aby Soudní dvůr:
- kasační opravný prostředek zamítl a
 - uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z porušení čl. 108 odst. 3 SFEU, jakož i článků 4, 7 a 13 nařízení č. 659/1999

Argumentace účastnic řízení

- 17 První důvod kasačního opravného prostředku se dělí na dvě části. První částí svého prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky vytýkají Tribunálu, že měl za to, že Komise nebyla povinna zahájit formální vyšetřovací řízení stanovené v čl. 108 odst. 2 SFEU navzdory závěrům, které přijala před závazkem, který dne 7. srpna 2012 přijaly řecké orgány o zavedení dodatečného poplatku z hrubých výnosů z her dosažených OPAP, jenž se přičte k částce 560 milionů eur podle dohody VLT. V tomto ohledu zaprvé uvádějí, že posuzovací pravomoc Komise rozhodnout o zahájení formálního vyšetřovacího řízení je omezena a že by předběžné přezkoumání nemělo toto řízení ovlivnit.
- 18 Navrhovatelky zadruhé tvrdí, že z čl. 108 odst. 2 a 3 SFEU, jakož i článků 4, 7 a 13 nařízení č. 659/1999 vyplývá, že předběžné přezkoumání je prvotním posouzením oznámených opatření, která po ukončení tohoto přezkoumání zjevně nepředstavují ani podpory, ani slučitelné podpory. Pokud jde o formální vyšetřovací řízení stanovené v čl. 108 odst. 2 SFEU, toto řízení podle jejich názoru směřuje k posouzení opatření, která nejsou na první pohled slučitelná s vnitřním trhem.
- 19 Podle názoru navrhovatelek měla Komise vzhledem k tomu, že během předběžného přezkoumání a před jednáním o dodatečném poplatku dospěla k závěru, že dohoda VLT udělila OPAP výhodu, zahájit v souladu s čl. 4 odst. 4 nařízení č. 659/1999 formální vyšetřovací řízení stanovené v čl. 108 odst. 2 SFEU. Tribunál se měl tudíž dopustit nesprávného právního posouzení tím, že rozhodl, že Komise takovou povinnost v projednávané věci neměla.
- 20 Druhou částí svého prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky vytýkají Tribunálu, že společně nepřezkoumal nejprve četnost korespondence Komise s řeckými orgány, dále obsah této korespondence a konečně dobu trvání předběžného přezkoumání. Společné přezkoumání těchto skutečností by přitom umožnilo prokázat existenci závažných obtíží, s nimiž se Komise setkala při analýze oznámených opatření.
- 21 Zaprvé navrhovatelky především tvrdí, že technická povaha otázek, jež vyvstaly při posuzování oznámených opatření – na niž odkázal Tribunál v bodě 50 napadeného rozsudku s cílem odůvodnit skutečnost, že korespondenci Komise s řeckými orgány nelze považovat za obzvlášť četnou nebo

intenzivní – nemůže být podle jejich názoru vhodným kritériem, jelikož posouzení je technické v každém případě s přihlédnutím k povaze kritéria obezřetného soukromého investora v tržním hospodářství.

- 22 Zadruhé složitým výpočtům provedeným v průběhu předběžného přezkoumání údajně chyběla jasnost, neboť obsahovaly několik skupin opakujících se výpočtů a vedly k přijetí dodatečného poplatku, kterým byla změněna původně oznámená opatření. Korespondence Komise s řeckými orgány tak neměla čistě informativní či objasňující povahu.
- 23 Zatřetí délka předběžného přezkoumání trvající deset měsíců podle názoru navrhovatelek sama o sobě svědčí o existenci závažných obtíží.
- 24 Komise a OPAP s argumentací navrhovatelek nesouhlasí. Komise má především za to, že první důvod kasačního opravného prostředku je v plném rozsahu nepřijatelný, jelikož se navrhovatelky omezují na opakování argumentace vznesené v prvním stupni. OPAP tvrdí, že druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku je nepřijatelná, jelikož navrhovatelky žádají Soudní dvůr o posouzení skutkového stavu.

Závěry Soudního dvora

- 25 Pokud jde o údajnou nepřijatelnost prvního důvodu kasačního opravného prostředku v plném rozsahu, stačí uvést, že – ačkoli Komise tvrdí opak – navrhovatelky se neomezují na opakování argumentace vznesené v prvním stupni, ale zpochybňují použití unijního práva Tribunálem v bodech 47 až 62 napadeného rozsudku.
- 26 Podle ustálené judikatury Soudního dvora totiž platí, že právní otázky přezkoumané v prvním stupni mohou být znovu projednány v rámci kasačního opravného prostředku, neboť pokud by navrhovatel nemohl tímto způsobem založit svůj kasační opravný prostředek na důvodech a argumentech již použitých před Tribunálem, bylo by řízení o kasačním opravném prostředku zčásti zbaveno svého smyslu (rozsudek ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, bod 45).
- 27 Pokud jde o přijatelnost druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba uvést, že argumentací shrnutou v bodech 21 až 23 tohoto rozsudku navrhovatelky žádají Soudní dvůr o nové posouzení skutkového stavu, jak správně podotýká OPAP. Jelikož takový přezkum nespadá do pravomoci Soudního dvora, je třeba tyto návrhy odmítnout jako nepřijatelné.
- 28 Kromě toho, ačkoli je argumentace vznesená na podporu druhé části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku v bodě 20 tohoto rozsudku, podle níž Tribunál neprovedl společný přezkum jednotlivých skutečností vytýkaných navrhovatelkami, přijatelná, vychází nicméně z nesprávného výkladu napadeného rozsudku. Tribunál totiž provedl, jak vyplývá z bodů 60 až 62 napadeného rozsudku, společný přezkum těchto jednotlivých skutečností.
- 29 Z toho vyplývá, že druhá část uvedeného důvodu kasačního opravného prostředku musí být zčásti odmítnuta jako nepřijatelná a zčásti zamítnuta jako neopodstatněná.
- 30 Pokud jde o opodstatněnost argumentace vznesené v rámci první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU nevyhnutelné, jestliže Komise zaznamená závažné obtíže při posouzení, zda je podpora slučitelná s vnitřním trhem. Komise se tedy může pro přijetí kladného rozhodnutí o podpoře omezit na předběžnou fázi přezkumu podle čl. 108 odst. 3 SFEU pouze tehdy, může-li po tomto prvotním přezkumu nabýt přesvědčení, že tato podpora je slučitelná s vnitřním trhem. Naproti tomu, pokud je Komise po tomto prvotním přezkumu přesvědčena o opaku nebo pokud jí tento přezkum neumožní překonat veškeré obtíže, jež vyvstaly při posuzování slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem, je

Komise povinna vyžádat si veškerá nezbytná stanoviska a zahájit v této souvislosti řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 70 a citovaná judikatura).

- 31 Vzhledem k tomu, že má kritérium závažných obtíží objektivní povahu, je třeba po existenci takových obtíží pátrat nejen v okolnostech přijetí rozhodnutí Komise přijatého po ukončení předběžného přezkoumání, ale rovněž v posouzeních, ze kterých vycházela Komise (rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 71 a citovaná judikatura).
- 32 Z toho vyplývá, že legalita rozhodnutí nevznášet námitky přijatého podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 659/1999 závisí na otázce, zda posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání oznámeného opatření, muselo objektivně vyvolat pochybnosti ohledně slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem, přičemž tyto pochybnosti musí vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení, jehož se mohou účastnit zúčastněné strany uvedené v čl. 1 písm. h) uvedeného nařízení (rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 72 a citovaná judikatura).
- 33 Stejně zásady se uplatní, jestliže má Komise nadále pochybnosti o samotné kvalifikaci zkoumaného opatření jako podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU (rozsudek ze dne 10. května 2005, Itálie v. Komise, C-400/99, EU:C:2005:275, bod 47).
- 34 S ohledem na právní důsledky zahájení řízení stanoveného v čl. 108 odst. 2 SFEU, co se týče opatření posuzovaných jako nové podpory, musí Komise v případě, kdy dotyčný členský stát tvrdí, že opatření nepředstavují podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, provést dostatečné zkoumání otázky na základě informací, které jí byly poskytnuty v tomto stadiu uvedeným státem, a to i pokud toto zkoumání nevyústí v konečné posouzení. V rámci zásady loajální spolupráce mezi členskými státy a orgány, která vyplývá z článku 4 odst. 3 SEU, a také proto, aby se řízení nezdržovalo, přísluší členskému státu, který se domnívá, že dotčená opatření nepředstavují podporu, aby co nejdříve od okamžiku, kdy se na něj Komise obrátí v souvislosti s těmito opatřeními, poskytl Komisi podklady odůvodňující toto stanovisko. Pokud tyto podklady umožňují odstranit pochybnosti ve smyslu absence prvků podpory ve zkoumaných opatřeních, Komise nemůže zahájit řízení stanovené v čl. 108 odst. 2 SFEU (rozsudek ze dne 10. května 2005, Itálie v. Komise, C-400/99, EU:C:2005:275, bod 48).
- 35 V tomto ohledu může Komise zejména v souladu s účelem čl. 108 odst. 3 SFEU a s povinností dbát zásady řádné správy, jež jí přísluší, zahájit dialog s oznamujícím státem nebo třetími stranami za účelem toho, aby v rámci předběžného přezkoumání překonala obtíže, s nimiž se případně setkala. Tato možnost přitom předpokládá, že Komise může změnit své stanovisko podle výsledku zahájeného dialogu, aniž musí být tato změna *a priori* vykládána jako důkaz existence závažných obtíží (rozsudek ze dne 13. června 2013, Ryanair v. Komise, C-287/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:395, bod 71).
- 36 Komise tudíž může na základě čl. 4 odst. 2 nařízení č. 659/1999 právoplatně přijmout rozhodnutí, jímž konstatuje neexistenci státní podpory a současně bere na vědomí závazky přijaté členským státem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. června 2013, Ryanair v. Komise, C-287/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:395, bod 72).
- 37 Ačkoli navrhovatelky tvrdí opak, z předchozího vyplývá, že skutečnost, že Komise během předběžného přezkoumání a před jednáním o dodatečném poplatku měla za to, že dohoda VLT udělila OPAP výhodu, rozhodně nezavazovala Komisi, aby v souladu s čl. 4 odst. 4 nařízení č. 659/1999 zahájila formální vyšetřovací řízení stanovené v čl. 108 odst. 2 SFEU, jelikož závažné obtíže, s nimiž se setkala, mohly být ještě překonány v rámci dialogu s oznamujícím členským státem a zejména, jako v projednávané věci, prostřednictvím závazků přijatých řeckým státem.

- 38 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že se Tribunál tím, že rozhodl, že Komise mohla právoplatně přijmout sporné rozhodnutí na základě čl. 4 odst. 2 nařízení č. 659/1999 poté, co vzala na vědomí závazek řeckých orgánů, a měla po podrobném přezkoumání za to, že se Komise nesetkala se závažnými obtížemi při posuzování oznámených opatření, nedopustil nesprávného právního posouzení, jak tvrdí navrhovatelky.
- 39 S ohledem na předcházející úvahy je třeba první důvod kasačního opravného prostředku zčásti odmítnout jako nepřipustný a zčásti zamítnout jako neopodstatněný.

Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z porušení článku 296 SFEU Komisí, jakož i z porušení článků 41 a 47 Listiny

Argumentace účastnic řízení

- 40 Druhým důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že rozhodl, že neuvedení některých údajů ve sporném rozhodnutí neumožňuje dospět k závěru, že Komise ve svém rozhodnutí neposkytla odůvodnění ve smyslu článku 296 SFEU nebo porušila právo na účinnou soudní ochranu. Tvrdí, že Komise ve sporném rozhodnutí skryla téměř všechny dotčené hospodářské údaje, včetně údajů, které sloužily jako základ k provedeným výpočtům a které se týkaly dodatečného poplatku. Tím bylo navrhovatelkám údajně zabráněno dovolat se zjevně nesprávného posouzení ze strany Komise a Tribunál podle jejich názoru nebyl způsobilý zkontrolovat platnost hospodářských údajů, jakož i přesnost výpočtů provedených Komisí.
- 41 Navrhovatelky především tvrdí, že nebyly schopny ověřit, zda částka zaplacená OPAP za oznámená opatření odpovídala nejvyšší ceně, kterou by byl připraven zaplatit soukromý investor jednající za obvyklých podmínek hospodářské soutěže.
- 42 Navrhovatelky kromě toho tvrdí, že prohlášení Komise týkající se skutečnosti, že OPAP zaplatila „doplatek“ za dodatek, jehož výše měla vyloučit veškeré zvýhodnění vyplývající z nižší ceny zaplacené za dohodu VLT, nemohou být předmětem soudního přezkumu.
- 43 Komise a OPAP zpochybňují argumentaci navrhovatelek a mají především za to, že druhý důvod kasačního opravného prostředku je nepřipustný, jelikož se navrhovatelky v tomto bodě omezují na převzetí argumentace vznesené v prvním stupni.

Závěry Soudního dvora

- 44 Pokud jde o nepřipustnost druhého důvodu kasačního opravného prostředku, stačí uvést, že navrhovatelky se neomezují na opakování argumentace vznesené v prvním stupni, ale zpochybňují použití unijního práva Tribunálem v bodech 73 až 76 napadeného rozsudku.
- 45 Pokud jde o meritorní přezkum tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, je nejprve třeba připomenout, že navrhuje-li navrhovatel zrušení rozhodnutí nevznášet námitky, zpochybňuje tím především skutečnost, že Komise přijala rozhodnutí k dotčené podpoře, aniž zahájila formální vyšetřovací řízení, a tím porušila jeho procesní práva. Navrhovatel může k tomu, aby jeho žalobě na neplatnost bylo vyhověno, uplatnit jakýkoliv důvod, který mu umožní prokázat, že posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání oznámeného opatření, muselo vyvolat pochybnosti ohledně slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem. Důsledkem použití takových argumentů však nemůže být změna předmětu žaloby nebo pozměnění podmínek její přípustnosti. Existence pochybností o takové slučitelnosti je naopak právě tím důkazem, který je třeba

předložit s cílem prokázat, že Komise měla povinnost zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU a podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 659/1999 (rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 50).

- 46 Dále musí být odůvodnění vyžadované článkem 296 SFEU, jakož i čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musejí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby dotčené osoby mohly rozpoznat důvody, které vedly k přijetí opatření a příslušný soud mohl provést svůj přezkum (rozsudek ze dne 29. září 2011, Elf Aquitaine v. Komise, C-521/09 P, EU:C:2011:620, bod 147 a citovaná judikatura).
- 47 Požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech projednávané věci. Není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována nejen s ohledem na znění tohoto aktu, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (rozsudek ze dne 29. září 2011, Elf Aquitaine v. Komise, C-521/09 P, EU:C:2011:620, bod 150 a citovaná judikatura).
- 48 Nedostatečné odůvodnění však nelze odůvodnit povinností zachovávat profesní tajemství stanovenou v článku 339 SFEU. V souladu s judikaturou nelze povinnost zachovávat obchodní tajemství vykládat natolik široce, že zbaví požadavek odůvodnění jeho hlavního obsahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 1985, Nizozemsko a Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Komise, 296/82 a 318/82, EU:C:1985:113, bod 27).
- 49 Konečně je třeba připomenout, že čl. 47 první pododstavec Listiny vyžaduje, aby každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, měl za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Článek 47 Listiny představuje další potvrzení zásady účinné soudní ochrany a existence účinného soudního přezkumu určeného k zajištění dodržování ustanovení unijního práva je inherentní existenci právního státu (rozsudky ze dne 18. prosince 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, bod 45, a ze dne 6. října 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, bod 95).
- 50 V projednávané věci Tribunál v bodě 73 napadeného rozsudku uvedl, že „znění [sporného] rozhodnutí bez důvěrných údajů skr[ýlo] řadu hospodářských informací a že bez přístupu k těmto informacím ne[bylo] možno ověřit přesnost výpočtů provedených Komisí“.
- 51 V bodech 74 a 75 tohoto rozsudku však měl za to, že „odůvodnění Komise jasně vyplýv[alo] ze znění [sporného] rozhodnutí bez důvěrných údajů, k němuž měly žalobkyně přístup“, neboť z tohoto znění „jasně vyplývala metodologie, kterou se Komise v projednávané věci řídila“.
- 52 V tomto ohledu Tribunál v bodě 74 uvedeného rozsudku uvedl, že Komise v tomto znění
- uvedla kritérium, které zamýšlela uplatnit ke stanovení existence či neexistence výhody;
 - vysvětlila způsob, kterým vypočítala čistou současnou hodnotu dohody VLT a dodatku;
 - upřesnila, že tato hodnota závisí na použité diskontní sazbě;
 - uvedla důvody, na jejichž základě se domnívala, že může provést společnou analýzu obou opatření;
 - uvedla, že odměna stanovená v dodatku byla vyšší než čistá současná hodnota výlučných práv, která jí tímto byla poskytnuta;

- uvedla, že odměna stanovená v dohodě VLT byla nižší než čistá současná hodnota výlučných práv a že i po započtení doplatku zaplaceného OPAP v rámci dodatku tato odměna zůstává nedostatečná;
 - vysvětlila, že zvýšení odměny stanovené dohodou VLT, která je obsažena v závazku řeckých orgánů ze dne 7. srpna 2012, zaručovalo, že výše odměny byla dostatečná k vyloučení jakékoli výhody, a
 - upřesnila metodu výpočtu této odměny.
- 53 V bodě 76 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že „žalobkyně neupřes[nily] relevanci skrytých údajů pro účely této žaloby. Nevysvětl[ily] důležitost těchto údajů ani pro účely pochopení odůvodnění Komise, ani k vypracování jejich žalobních důvodů týkajících se povinnosti zahájit formální vyšetřovací řízení (první žalobní důvod) a společné analýzy dohody VLT a dodatku (čtvrtý žalobní důvod). Žalobkyně také neupřes[nily], jaké další žalobní důvody si přály na podporu této žaloby vypracovat, kdyby měly přístup ke skrytým údajům“.
- 54 Tribunál tedy v bodě 77 uvedeného rozsudku rozhodl, že za těchto podmínek „skrytí hospodářských údajů ve znění [sporného] rozhodnutí bez důvěrných údajů žalobkyním nebrán[nilo] pochopit odůvodnění Komise, ani je nezbavilo možnosti napadnout rozhodnutí před Tribunálem, ani tomuto soudu nebránilo ve výkonu soudního přezkumu v rámci tohoto řízení“.
- 55 Ze zjištění a posouzení Tribunálu tedy vyplývá, že znění sporného rozhodnutí bez důvěrných údajů jasně a jednoznačně uvádí odůvodnění Komise, jakož i metodiku, kterou Komise použila, způsobem, který dotčeným osobám, zejména navrhovatelkám, umožňuje seznámit se s tímto odůvodněním a Tribunálu provést jeho přezkum.
- 56 Pokud jde o otázku, zda okolnosti projednávané věci vyžadovaly, aby odůvodnění specifikovalo údaje, které byly v uvedeném znění skryté, v bodech 33 a 45 tohoto rozsudku bylo připomenuto, že navrhovatelky mohou uplatnit každý důvod, který může prokázat, že posouzení informací a skutečností, které má Komise k dispozici v průběhu předběžného přezkoumání oznámeného opatření, by mohlo v projednávané věci vyvolat pochybnosti, pokud jde o kvalifikaci sporných opatření jako podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Argumentace vznesená navrhovatelkami před Tribunálem tudíž měla směřovat nikoli ke zpochybnění opodstatněnosti sporného rozhodnutí, ale právě k prokázání existence takových pochybností, a tedy závažných obtíží, s nimiž se Komise setkala při kvalifikaci dohody VLT a dodatku jako státní podpory.
- 57 Jak přitom Tribunál rovněž zdůraznil v bodě 76 napadeného rozsudku, v prvním stupni a ostatně ani před Soudním dvorem navrhovatelky neupřesnily, do jaké míry měly být skryté údaje relevantní za účelem poskytnutí důkazu, že se Komise setkala se závažnými obtížemi, pokud jde o kvalifikaci sporných opatření jako podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Navrhovatelky se svou argumentací totiž omezují na zpochybnění opodstatněnosti sporného rozhodnutí.
- 58 Za těchto podmínek nebylo prokázáno, že Komise porušila svou povinnost uvést odůvodnění tím, že skryla hospodářské údaje ve znění sporného odůvodnění bez důvěrných údajů, ani že jejich skrytí porušilo právo navrhovatelek na účinnou soudní ochranu.
- 59 Za těchto podmínek musí být druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut jako neopodstatněný.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z porušení čl. 107 odst. 1 SEU

Argumentace účastnic řízení

- 60 Třetím důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelky v první řadě tvrdí, že použití čl. 107 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby Komise v případě společného přezkumu jednotlivých opatření určila, zda uvedená opatření narušují tentýž trh či nikoli. V tomto ohledu upozorňují na nebezpečí, že společný přezkum skryje existenci narušení hospodářské soutěže přinejmenším na jednom z jednotlivě posuzovaných trhů.
- 61 Zadruhé uvádějí, že náhrada plateb, jak byla provedena v rámci společného přezkumu, může vést ke stejným následkům vyloučení hospodářské soutěže jako vylučující ceny.
- 62 Zatřetí navrhovatelky Tribunálu vytýkají, že v bodě 87 napadeného rozsudku vycházel Tribunál z nejednoznačného pojmu „podobnosti“ činností, na něž se vztahuje dodatek, jakož i dohoda VLT, aby dospěl k přípustnosti společného posouzení oznámených opatření. Úvodem, jediným společným bodem mezi těmito činnostmi je to, že zahrnují hazardní prvek. Dále rozdíly mezi těmito činnostmi byly zdůrazněny ve stanovisku, které generální advokát Y. Bot přednesl ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519). Závěrem pojem „podobnost“ se nerovná pojmu „zaměnitelnost“.
- 63 Začtvrté navrhovatelky tím, že odmítají řešení, ke kterému Tribunál dospěl v bodech 91 a 92 napadeného rozsudku, podle něhož je společné přezkoumání oznámených opatření přípustné pouze z důvodu, že tato opatření patří do stejného hospodářského kontextu, zdůrazňují, že tento koncept je třeba vymezit objektivně, a nikoli způsobem, který oznamujícímu členskému státu umožní měnit ho ve svůj prospěch.
- 64 Zapáté uvádějí, že ačkoli byla odměna zaplacená v témže okamžiku za obě opatření, společné posouzení by se však nemohlo týkat opatření, která se vztahují na různá období.
- 65 Zašesté a na závěr mají navrhovatelky za to, že křížové subvencování nevytváří spojitost mezi trhem VLT a výherními automaty a trhem s třinácti hrami uvedenými v dodatku, jelikož k převodu finančních prostředků dochází pouze z logistického hlediska a neznamená to, že je spojen s převodem žádosti.
- 66 OPAP a Komise argumentaci navrhovatelek zpochybňují. Komise má především za to, že třetí důvod kasačního opravného prostředku je nepřipustný v plném rozsahu, jelikož navrhovatelky nebyly legitimovány k tomu, aby před Tribunálem napadly opodstatněnost sporného rozhodnutí.

Závěry Soudního dvora

- 67 Nejprve je třeba podotknout, že Soudnímu dvoru přísluší posoudit, zda za okolností projednávaného případu řádný výkon spravedlnosti odůvodňuje zamítnutí třetího důvodu kasačního opravného prostředku v projednávané věci z meritorních důvodů bez předcházejícího rozhodnutí o námitce nepřípustnosti uplatněné Komisí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2015, Fresh Del Monte Produce Komise a Komise v. Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P a C-294/13 P, EU:C:2015:416, bod 193 a citovaná judikatura).
- 68 Je třeba mít za to, že tomu tak je. Sám Tribunál totiž v zájmu hospodárnosti řízení v bodech 85 a 86 napadeného rozsudku uplatnil zásady vyplývající z rozsudku ze dne 26. února 2002, Rada v. Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, bod 52), přičemž hospodárnost řízení rovněž odůvodňuje, aby Soudní dvůr meritorně přezkoumal třetí důvod kasačního opravného prostředku bez předcházejícího rozhodnutí o uplatněné námitce nepřípustnosti.

- 69 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Komise se ve sporném rozhodnutí omezila na přezkoumání, zda dohoda VLT a dodatek udělily OPAP hospodářskou výhodu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Vzhledem k tomu, že měla za to, že tomu tak není, nezkoumala ostatní kritéria uvedená v tomto ustanovení.
- 70 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se podmínka poskytnutí hospodářské výhody vztahuje na zásahy, které mohou v jakékoli formě přímo nebo nepřímo zvýhodňovat podniky nebo které musejí být považovány za hospodářskou výhodu, kterou by přijímající podnik za obvyklých tržních podmínek nezískal (rozsudek ze dne 8. května 2013, *Libert a další*, C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 83).
- 71 Podle téže logiky, podmínky, které musí opatření splňovat, aby se na ně vztahoval pojem „podpora“ ve smyslu článku 107 SFEU, nejsou naplněny v případě, kdy by přijímající podnik mohl za obvyklých tržních podmínek získat tutéž výhodu, jakou získal ze státních prostředků (rozsudek ze dne 24. ledna 2013, *Frucona Košice v. Komise*, C-73/11 P, EU:C:2013:32, bod 70).
- 72 Pojem „obvyklé tržní podmínky“ ve smyslu uvedené ustálené judikatury je tedy třeba vykládat tak, že se vztahuje na podmínky řídicí hospodářství členského státu, když tento stát nezasahuje ve prospěch určitých podniků (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 5. února 2015, *Řecko v. Komise*, C-296/14 P, nezveřejněné, EU:C:2015:72, bod 34).
- 73 Z této judikatury tedy nelze vyvodit všeobecnou povinnost Komise před každým zkoumáním případného poskytnutí hospodářské výhody ve prospěch jednoho nebo několika podniků definovat trh nebo trhy dotčené státním zásahem, jenž je či jsou předmětem přezkoumání s ohledem na článek 107 SFEU.
- 74 Vzhledem k tomu, že cílem čl. 107 odst. 1 SFEU je zabránit tomu, aby přijímající podnik získal díky státním prostředkům výhodnější finanční postavení než jeho soutěžitelé (rozsudek ze dne 5. června 2012, *Komise v. EDF*, C-124/10 P, EU:C:2012:318, bod 90), totiž Komise může přímo posoudit, pokud je to možné, zda dotčené státní opatření může uvést jeho příjemce do výhodnější finanční situace, než je situace jeho zjištěných soutěžitelů nebo určitého druhu soutěžitelů.
- 75 Kromě toho v rozsahu, v němž pro účely kvalifikace státního zásahu jako státní podpory ve smyslu tohoto ustanovení Komise zkoumá, zda důsledkem tohoto zásahu je zvýhodnění jeho příjemce, a tedy uvedení tohoto příjemce do výhodnějšího finančního postavení, než je postavení jeho konkurentů, v zásadě nic nebrání tomu, aby Komise měla možnost společně přezkoumat, pokud je to vhodné, několik státních zásahů, které mají dopad na finanční postavení téhož podniku.
- 76 V projednávané věci Tribunál v bodech 92 a 93 napadeného rozsudku konstatoval, že dohoda VLT a dodatek byly přijaty současně s ohledem na jednu a tutéž privatizaci OPAP, že byly předmětem společného oznámení Komisi a že poplatky, které OPAP měla platit za získání dvou kategorií výlučných práv, byly splatné v témže okamžiku platbou předem.
- 77 Za těchto podmínek Tribunál správně rozhodl, že navrhovatelky neprokázaly existenci nesprávného právního posouzení, když Komise provedla společnou analýzu dohody VLT a dodatku. Konkrétně z argumentace navrhovatelek nevyplývají důvody, kvůli nimž by finanční situace OPAP byla jiná, kdyby OPAP v témže okamžiku a za dva stejné poplatky provedla platbu stejné celkové částky, která by byla rozdělena na rozdílné procentní podíly za dohodu VLT a dodatek.
- 78 Z toho vyplývá, že třetí důvod kasačního opravného prostředku je třeba zamítnout jako neopodstatněný.
- 79 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba kasační opravný prostředek zamítnout.

K nákladům řízení

- 80 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení, není-li kasační opravný prostředek opodstatněný.
- 81 Podle čl. 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 82 Vzhledem k tomu, že OPAP i Komise požadovaly náhradu nákladů řízení a navrhovatelky neměly ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) **Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE a Kazino Aigaiou AE se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy