

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 24. maj 2011

om Grækenlands statsstøtte til visse græske kasinoer (C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09))

(meddelt under nummer K(2011) 3504)

(Kun den græske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2011/716/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler⁽¹⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger,

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

- (1) Den 8. juli 2009 indgav konsortiet DAET Loutraki AE — Club Hotel Loutraki AE («klageren» eller »Loutraki») (2) en klage til Kommissionen om den græske lovgivning om indførelse af et system med entréafgifter for kasinoer med en påstand om, at der med dette system blev ydet statsstøtte til tre aktører, nemlig Regency Casino Mont Parnès, et kasino på Korfu og Regency Casino Thessaloniki (3). Ved e-mail af 7. oktober 2009 meddelte klageren, at man ikke havde indvendinger imod at få ophævet sin anonymitet. Den 14. oktober 2009 blev der afholdt et møde mellem Kommissionens medarbejdere og repræsentanter for klageren. Ved brev af 26. oktober 2009 fremsendte klageren yderligere oplysninger til støtte for sin klage.
- (2) Den 21. oktober 2009 fremsendte Kommissionen klagen til Grækenland og bad Grækenland om at afklare de spørgsmål, der blev rejst. Ved brev af 17. november 2009 bad Grækenland om mere tid til at svare, hvilket Kommissionen imødekom med e-mail af 18. november 2009. Grækenland svarede Kommissionen den 27. november 2009.
- (3) Den 15. december 2009 sendte Kommissionen Grækenlands svar til klageren. Klageren indsendte bemærkninger til Grækenlands svar den 29. december 2009.

(1) EUT C 235 af 31.8.2010, s. 3.

(2) Voukourestiou 11, Aktí Poseidonos 48, Loutraki, Athen 10671, Grækenland.

(3) Kasino på Rhodos, som fik licens med ministerafgørelse T/633 af 29.5.1996, var ikke nævnt i klagen, fordi det efter dets privatisering i april 1999 ikke længere var omfattet af den pågældende støtteforanstaltning.

(4) Den 25. februar, den 4. og den 23. marts og den 13. april 2010 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger fra Grækenland, hvilket Grækenland besvarede den 10. marts samt den 1. og den 21. april 2010.

(5) Ved beslutning af 6. juli 2010 («beslutning om at indlede proceduren») meddelte Kommissionen Grækenland, at den ville indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med hensyn til en foranstaltning indført af Grækenland, nemlig opkrævning af en lavere entréafgift for bestemte kasinoer. Beslutningen om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, og de interesserede parter blev bedt om at indsende deres bemærkninger (4).

(6) Ved brev af 9. august 2010 anmodede Grækenland om en forlængelse af svarfristen, hvilket Kommissionen imødekom ved brev af 18. august 2010. Kommissionen modtog Grækenlands bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren den 6. oktober 2010. De græske myndigheder fremsendte supplerende oplysninger om foranstaltningen den 12. oktober 2010.

(7) Efter indledningen af undersøgelsesproceduren har Kommissionen modtaget bemærkninger fra to berørte parter, nemlig repræsentanter for kasinoet i Mont Parnès, en af støttemodtagerne under foranstaltningen, ved brev af 4. august 2010, og repræsentanter for det private kasino i Loutraki, ved brev af hhv. 8. og 25. oktober 2010.

(8) Ved brev af 29. oktober 2010 fremsendte Kommissionen disse bemærkninger til de græske myndigheder, således at de fik mulighed for at reagere. Ved brev af 6. december 2010 fremsendte de græske myndigheder bemærkninger til tredjeparternes bemærkninger, bl.a. for at afklare visse aspekter ved den pågældende ordning og fortolkningen af græsk lovgivning af relevans for sagens analyse.

II. FORANSTALTNING UNDER VURDERING

II.1. Foranstaltningen

(9) Den foranstaltning, der skal vurderes, består af en afgiftsbegunstigelse af visse kasinoer, som de græske

(4) Se fodnote 1.

myndigheder har indført sammen med følgende delvist obligatoriske bestemmelser:

- indbetaling af 80 % af entréprisen til staten og
- indførelse af et sæt forskellige, regulerede entrépriser for offentligt ejede og privatejede kasinoer, nemlig 6 EUR for offentligt ejede kasinoer og 15 EUR for privatejede kasinoer,

hvilket stiller de privatejede kasinoer i en konkurrence-mæssigt ugunstig situation ⁽⁵⁾.

- (10) Foranstaltningen begunstiger offentlige kasinoer og et privat kasino, Thessaloniki, der undtagelsesvist har fået samme behandling som et offentligt kasino, jf. nedenstående redegørelse.

II.2. Støttemodtagerne

- (11) Støttemodtagerne under foranstaltningen er kasinoerne i Mont Parnès ⁽⁶⁾, Thessaloniki ⁽⁷⁾, på Korfu ⁽⁸⁾ og på Rhodos ⁽⁹⁾.
- (12) På tidspunktet for beslutningen om at indlede proceduren gjaldt den lavere, regulerede entrépris kun for tre græske kasinoer, nemlig kasinoet i Mont Parnès (49 % privatejet, 51 % af aktierne under offentlig kontrol), i Thessaloniki (privatejet, men behandlet som et offentligt kasino), og på Korfu, (offentligt kasino). Kasinoerne på Rhodos og Korfu ophørte med at være omfattet af foranstaltningen i hhv. april 1999 ⁽¹⁰⁾ og august 2010 ⁽¹¹⁾, da de efter en fuldstændig privatisering ikke længere opkrævede den lavere entrépris.

⁽⁵⁾ Lov 2206/1994, ministerbeslutning (YA) 1128269/1226/0015/POL.1292 af 16.11.1995 (offentliggørelsesreference FEK 982/B/1995), lov 3139 af 30.4.2003, beslutninger truffet af generalsekretæren i EOT (organ, der fører tilsyn med offentlige kasinoer) i overensstemmelse med lov 1624/1951 og dekret 4109/1960, nemlig EOT's beslutning 535633 af 21.11.1991, EOT's beslutning 508049 af 24.3.1992 og EOT's beslutning 532691 af 24.11.1997. Desuden licenser tildelt kasinoerne under national lov, der bekræfter entrébillettens pris og forpligtelsen til at betale 80 % heraf, som gælder for alle kasinoer.

⁽⁶⁾ Elliniko Kazino Parnithas AE, Agiou Konstantinou 49, 15124 Marousi Attikis, Grækenland.

⁽⁷⁾ Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristikis AE, Agiou Konstantinou 49, 15124 Marousi Attikis, Grækenland og 130 km odou Thessalonikis-Polygyros, 55103 Thessaloniki, Grækenland.

⁽⁸⁾ Elliniko Kazino Kerkyras AE, Etaireia touristikis anaptyxis, Voulis 7, 10562 Athen, Grækenland.

⁽⁹⁾ Casino Rodos Grande Albergo Delle Rose Boutique Hotel, 4 odos Georgiou Papanikolaou., Rhodos, 85100 Grækenland.

⁽¹⁰⁾ Kasinoet på Rhodos, som fik tildelt licens ved ministerbeslutning T/633 af 29.5.1996, var ikke nævnt i den klage, som Kommissionen modtog, fordi det har opkrævet en entrépris på 15 EUR siden privatiseringen i april 1999.

⁽¹¹⁾ Under den formelle undersøgelse fik Kommissionen at vide, at kasinoet på Korfu var blevet privatiseret den 30.8.2010. Efter et internationalt udbud blev hele aktiekapitalen i Elliniko Kazino Kerkyras AE solgt til V&T Corfu Ependyseis Kazino AE. Efter privatiseringen blev entréprisen bragt i overensstemmelse med den almindelige pris på 15 EUR iht. ministerbeslutning 9206, der fastlægger betingelserne i licensen til kasinoet på Korfu (art. 4, stk. 4.1.d.iii) (FEK B'1178/5.8.2010).

II.3. De relevante bestemmelser i græsk lovgivning

- (13) Før markedet blev liberaliseret i 1994, fandtes der kun tre kasinoer i Grækenland, nemlig i Mont Parnès, på Korfu og på Rhodos. På daværende tidspunkt var kasinoerne offentlige og blev drevet som statsjede klubber af det græske turistkontor (EOT) ⁽¹²⁾. Entréprisen blev fastsat som følger af generalsekretæren for EOT ⁽¹³⁾:

— Mont Parnès: i 1991 fastsatte EOT entréprisen til GRD 2 000 (ca. 6 EUR) ⁽¹⁴⁾

— Korfu: i 1992 fastsatte EOT entréprisen til GRD 1 500 og ændrede den i 1997 til GRD 2 000

— Rhodos: i 1992 fastsatte EOT entréprisen til GRD 1 500.

- (14) Markedet blev liberaliseret i 1994 under lov 2206/1994, hvor der blev etableret seks nye private kasinoer ud over de eksisterende offentligt ejede kasinoer ⁽¹⁵⁾. Under lov af 1994 blev der i alt tildelt 14 licenser til hhv. de tre eksisterende, offentligt ejede kasinoer på Rhodos, i Mont Parnès og på Korfu og 11 private kasinoer, der så skulle etableres ⁽¹⁶⁾. Af de planlagte 11 nye private kasinoer fik dog kun seks licens og blev taget i brug, nemlig kasinoerne i Chalkidiki, Loutraki, Thessaloniki, Rio (Achaia), Xanthi (Thrakien) og Syros (i 1995 og 1996). De resterende fem licenser blev annulleret.

- (15) I henhold til artikel 2, stk. 10, i lov 2206/1994 skulle entréprisen til kasinoer i bestemte områder fastsættes ved ministerbeslutning. I samme beslutning fastsattes også den procentdel af prisen, som skulle betales til den

⁽¹²⁾ De blev drevet som EOT-virksomheder under lov 1624/1951, dekret 4109/1960 og lov 2160/1993.

EOT blev senere udskiftet som operatør af kasinoerne på Korfu og i Mont Parnès med Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (Grækenlands turismeudviklingsselskab, ETA), som var helejet af den græske stat, under lov 2636/1998 og 2837/2000. ETA drev de to kasinoer, til de blev tildelt licens under lov 3139/2003. Kasinoet på Rhodos blev drevet af EOT, indtil det fik tildelt licens i 1996.

⁽¹³⁾ EOT's generalsekretær traf i overensstemmelse med lov 1624/1951 og dekret 4109/1960 følgende beslutninger: EOT-beslutning 535633 af 21.11.1991, der fastsatte entréprisen til kasinoet i Mont Parnès til GRD 2 000, EOT-beslutning 508049 af 24.3.1992, der fastsatte entréprisen til kasinoerne Korfu og Rhodos til GRD 1 500 og EOT-beslutning 532691 af 24.11.1997, der ændrede entréprisen til kasinoet på Korfu til GRD 2 000.

⁽¹⁴⁾ Den regulerede entrépris til offentlige kasinoer blev fastsat til 6 EUR, da Grækenland indførte euroen som valuta i 2002.

⁽¹⁵⁾ Lov 2206/1994 om etablering, indretning, drift og tilsyn af kasinoer (FEK A'62/1994).

⁽¹⁶⁾ Kasinolicenser blev tildelt i henhold til turismeministerens beslutning efter et offentligt udbud, der skulle administreres af et udvalg bestående af syv medlemmer (artikel 1, stk. 7, i lov af 1994 med titlen »Tildeling af kasinolicenser«).

græske stat. Den 16. november 1995 fastslog finansministeren ved en beslutning⁽¹⁷⁾, at alle, der driver kasino, fra og med den 15. december 1995 ville være omfattet af lov 2206/1994 og skulle opkræve en entrépris⁽¹⁸⁾ på GRD 5 000⁽¹⁹⁾ (ca. 15 EUR)⁽²⁰⁾. Ifølge beslutningen skulle kasinooperatører betale 80 % af hver billets pris i afgift til staten, og de resterende 20 %, herunder den relevante moms, var så kasinoets indtægt⁽²¹⁾. I henhold til beslutningen kan kasinoerne give kunderne gratis adgang⁽²²⁾. Uanset den pris, der i praksis opkræves af kunderne, skal kasinoerne dog betale 80 % af den regulerede pris til staten⁽²³⁾. I henhold til beslutningen skal kasinoerne betale afgiften månedligt⁽²⁴⁾. Der kan også ydes særlig rabat på billetter, som er gyldige i 15 eller 30 dage⁽²⁵⁾.

- (16) Alle de nye private kasinoer, der er etableret siden 1995 under lov 2206/1994, har fulgt ministerbeslutningen af 1995 og opkrævet en entrépris på 15 EUR — som en generel regel, jf. ovenstående punkt — undtagen kasinoet i Thessaloniki, hvilket vil blive forklaret nedenfor.

⁽¹⁷⁾ Ministerbeslutning 1128269/1226/0015/POL.1292 af 16.11.1995 (FEK 982/B/1995).

⁽¹⁸⁾ Følgende bestemmes i artikel 1 i ministerbeslutning af 1995: »Kasinooperatører (lov 2206/1994) skal fra og med 15. december 1995 udstede en entrébillet pr. person i henhold til de specifikke bestemmelser i følgende artikler.«

⁽¹⁹⁾ Følgende bestemmes i artikel 5 i ministerbeslutning af 1995: »Den samme billetpris for adgang til spillemaskiner og områder med bordspil udgør GRD 5 000.«

⁽²⁰⁾ Den regulerede standardentrépris blev fastsat til 15 EUR, da Grækenland indførte euroen som valuta i 2002.

⁽²¹⁾ Følgende bestemmes i artikel 7, stk. 1, i ministerbeslutning af 1995: »Af billetens samlede værdi beholder kasinovirksomheden 20 % som afgift for udstedelse af billetten og til dækning af udgifter, herunder moms. Det resterende beløb betales som afgift til staten.«

⁽²²⁾ Følgende bestemmes i artikel 6 i ministerbeslutning af 1995: »Hvor kasinoet af hensyn til promotion eller sociale forpligtelser ikke kræver entrébillet, udsteder kasinoet en billet mærket »Supplement« i en særlig billetrulle eller en særlig totaliser i det afgiftsgodkendte kasseapparat.«

⁽²³⁾ Følgende bestemmes i artikel 7, stk. 2, i ministerbeslutning af 1995: »For supplementsbilletter betales den offentlige afgift på grundlag af billetprisen den relevante dag som fastlagt i artikel 7, stk. 5, i denne beslutning.«

⁽²⁴⁾ Følgende bestemmes i artikel 10, stk. 1, i ministerbeslutning af 1995: »Offentlige afgifter indleveres på skattekontoret den 10. i hver måned sammen med en erklæring om afgifter opkrævet i den foregående måned.«

⁽²⁵⁾ Følgende bestemmes i artikel 8, stk. 1, i ministerbeslutning af 1995: »Med forbehold af stk. 2-7 er det mutatis mutandis tilladt [for kasinooperatører] at udstede billetter, der er gyldige i 15 eller 30 konsekutive dage eller en kalendermåned. Der kan ydes rabat på disse langtidbilletter som følger:

a) på billetter gyldige i 15 dage: 40 % af den samlede værdi af 15 dagbilletter. Hvis disse billetter udstedes for 14 kalenderdage, dækker de sidste 14 dage i en kalendermåned den periode, der starter den 16. og slutter ved månedens udgang

b) på billetter gyldige i 30 dage eller en måned: 50 % af den samlede værdi af 30 dagbilletter.«

- (17) De statsejede kasinoer i Mont Parnès, på Korfu og Rhodos fortsatte som EOT-klubber⁽²⁶⁾ og fulgte ikke 1994- og 1995-lovgivningen før tildelingen af licenser under 2206/1994.

- (18) Kommissionen forstår af de græske myndigheders bemærkninger og redegørelser om de nationale bestemmelser, at ordningen i praksis fungerede som beskrevet i det følgende.

- (19) De græske myndigheder har forklaret, at drift af kasinoer i Grækenland generelt er omfattet af lov 2206/1994. De særlige bestemmelser for offentlige kasinoer, som fandtes før lov 2206/1994, betragtes som undtagelser fra lovens generelle bestemmelser (og det ministerielle gennemførelsesdekret fra 1995) indtil privatiseringen af disse kasinoer og tildelingen af de af loven omfattede licenser.

- (20) Indtil tildelingen af licenser under lov 2206/1994 var det derfor opfattelsen, at ministerbeslutningen fra 1995 ikke skulle anvendes på offentlige kasinoer, hverken med hensyn til entréprisen på 15 EUR eller kravet om at betale 80 % af denne pris i afgift til staten. De offentlige kasinoer begyndte først at betale disse 80 % efter tildelingen af licenser under lov 2206/1994 (se nedenstående punkt 23 ff.). Da de allerede eksisterende EOT-beslutninger om fastsættelse af entréprisen på 6 EUR blev betragtet som en form for særlig undtagelse (en allerede eksisterende *lex specialis*), der ikke blev ændret med de generelle bestemmelser i lov 2206/1994 og ministerdekret af 1995, forblev entréprisen til de offentlige kasinoer undtagelsesvist 6 EUR, og disse kasinoer betalte kun 80 % af disse 6 EUR. EOT-beslutningerne blev først betragtet som gældende efter privatiseringen, da kasinoerne ikke længere var ejet af staten. Først da begyndte kasinoerne at opkræve standardentrépriser på 15 EUR og skulle betale 80 % af 15 EUR i afgift til staten.

- (21) Selvom dette ser ud til at have været reglen, var der en undtagelse med den delvise privatisering af kasinoet i Mont Parnès som bekræftet i lov 3139/2003 (der også

⁽²⁶⁾ I 1993 kunne kasinoerne på Rhodos, i Mont Parnès og på Korfu stadig drives som klubber af EOT på grundlag af lovgivningen om EOT, nemlig lov 1624/1951, dekret 4109/1960 og lov 2160/1993, og indtil de fik tildelt licens af kasinokommissionen.

fastlagde privatiseringen af kasinoet på Korfu til et senere tidspunkt). Det fremgik udtrykkeligt af loven, at entréprisen til kasinoet i Mont Parnès ville forblive 6 EUR.

- (22) I 2000 overgik driften af kasinoerne på Korfu og i Mont Parnès fra EOT til Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (Grækenlands turismeudviklingsselskab, »ETA«), som var helejet af den græske stat, og fra udgangen af 2000 til 2003, da ETA's kasinoer blev tildelt licenser under lov 2206/1994, begyndte ETA, i starten frivilligt og senere ifølge artikel 24 i lov 2919/2001, gradvist at tilpasse sig kravene til kasinoer i lov 2206/1994 og forberede de to tidligere offentligt ejede klubber til fuldstændig drift med licens og privatisering⁽²⁷⁾. I denne overgangsperiode betalte ETA 80 % af entréprisen på 6 EUR i Mont Parnès og på Korfu til staten.
- (23) I 2003 blev det offentligt ejede kasino i Mont Parnès omdannet til et aktieselskab, og 49 % af aktierne blev solgt til den private sektor⁽²⁸⁾. Licensen til kasinoet i Mont Parnès under lov 2206/1994 blev endelig tildelt i 2003 under lov 3139/2003 (artikel 1, stk. 1). Det fremgik af samme lov, at entréprisen til Mont Parnès var 6 EUR (artikel 1, stk. 1, punkt vii).

- (24) Med hensyn til kasinoet på Korfu blev licensen under lov 2206/1994 oprindeligt tildelt ETA i 2003 under lov 3139/2003 (artikel 1, stk. 3), så ETA kunne tage det med i en senere privatisering. Det fremgik af samme bestemmelse, at entréprisen til kasinoet på Korfu ville blive fastsat ved en ny ministerbeslutning, og ministerbeslutningen fra 1995 var således angiveligt ikke gældende. Ifølge Kommissionens oplysninger blev der aldrig truffet en ny ministerbeslutning, og kasinoet i Korfu blev ved med at opkræve 6 EUR indtil privatiseringen i august 2010, da det indførte entréprisen på 15 EUR⁽²⁹⁾.

- (25) Med hensyn til kasinoet på Rhodos blev licensen i henhold til lov 2206/1994 tildelt i 1996 ved ministerbeslutning T/633 af 29.5.1996. Kasinoet fortsatte dog med

at opkræve den lave entrépris og begyndte først at forlange 15 EUR efter privatiseringen i april 1999. Indtil privatiseringen blev det drevet under EOT's kontrol og fulgte følgelig EOT-beslutningen af 1992, hvor entréprisen til kasinoet på Rhodos var fastsat til GRD 1 500⁽³⁰⁾.

- (26) Det privatejede kasino i Thessaloniki blev etableret og fik tildelt licens under lov 2206/1994 i 1995⁽³¹⁾. Dette kasino har altid opkrævet de offentligt ejede kasinoers entrépris på 6 EUR (Mont Parnès og Korfu) på grundlag af lovdekret 2687/1953⁽³²⁾, i henhold til hvilket virksomheder med udenlandske investeringer skal behandles mindst lige så gunstigt som andre tilsvarende virksomheder i landet⁽³³⁾. Da spørgsmålet på et tidspunkt blev rejst, anmodede chefen for kasinoet (dvs. Hyatt Regency) om, at entréprisen til kasinoet i Thessaloniki skulle være den samme som i Mont Parnès, dvs. 6 EUR. Efter at have indhentet udtalelse fra statens juridiske råd (udtalelse 631/1997) blev anmodningen imødekommet. Siden tildelingen af licensen i 1995 har kasinoet i Thessaloniki været omfattet af kravet om at indbetale 80 % af billetprisen i afgift til staten⁽³⁴⁾.

III. GRUNDE TIL AT INDLEDE PROCEDUREN

- (27) Kommissionen indledte en formel undersøgelse under artikel 108, stk. 2, i EUF-traktaten, fordi den nærede alvorlig mistanke om, at flere specifikt identificerede kasinoer i Grækenland blev afgiftsmæssigt forskelsbehandlet, idet de var omfattet af en mere gunstig afgiftsordning end andre kasinoer i landet.
- (28) Kommissionen fandt ikke, at foranstaltningen overholdt de generelle regler for normal opkrævning af afgifter på entrébilletter til kasinoer, men at den forbedrede støttemodtagernes konkurrencemæssige position.
- (29) Foranstaltningen så ud til at udgøre et tab af offentlige indtægter for den græske stat og begunstige de kasinoer, hvis entrébilletter var billigere. Kommissionen besvarede de græske myndigheders argument om, at det var kunden, der opnåede den direkte fordel, med, at subsidier til forbrugerne kunne udgøre statsstøtte til virksomheder, når subsidiet var betinget af køb af en bestemt vare eller tjeneste hos en bestemt virksomhed⁽³⁵⁾.

⁽²⁷⁾ I Mont Parnès blev ETA efterfulgt af Elliniko Kazino Parnithas AE, et datterselskab under ETA, der blev oprettet i 2001.

⁽²⁸⁾ Kasinoet i Mont Parnès blev delvist privatiseret den 10.5.2010 med salget af 49 % af aktierne i Elliniko Kazino Parnithas AE efter et internationalt udbud til Athens Resort Casino Anonymi Etaireia Symmetochon AE, oprettet af den bydende, der havde vundet udbuddet, konsortiet Hyatt Regency — Elliniki Technodomiki. Elliniko Kazino Parnithas blev oprettet i 2001 som datterselskab i ETA. ETA blev grundlagt i 1998 og efterfulgte i 2000 EOT som leder af kasinoerne i Mont Parnès og på Korfu (jf. også fodnote 12).

⁽²⁹⁾ I henhold til oplysningerne fra de græske myndigheder fremsendt under den formelle undersøgelse blev kasinoet på Korfu privatiseret den 30.8.2010 med salget af hele aktiekapitalen i Elliniko Kazino Kerkyras AE efter et internationalt udbud til V&T Corfu Ependyseis Casino AE, som var oprettet af den bydende, der havde fået tildelt udbuddet, konsortiet Vivere Entertainment Emporiki & Symmetochon AE — Theros International Gaming Inc. Elliniko Kazino Kerkyras AE var blevet etableret i 2001 som datterselskab til ETA.

⁽³⁰⁾ Jf. fodnote 13.

⁽³¹⁾ Henvielse til offentliggørelse: FEK 904, 6.12.1994.

⁽³²⁾ Lovdekret 2687/1953 om investeringer og beskyttelse af udenlandsk finansiering.

⁽³³⁾ Kasinoet i Thessaloniki blev omfattet af bestemmelserne i lovdekret 2687/1953 med præsidentdekret (PD) 290/1995, der bestemmer, at det skulle behandles på samme måde som kasinoerne i Mont Parnès og på Korfu.

⁽³⁴⁾ Pkt. 16-18 i beslutningen om at indlede proceduren.

⁽³⁵⁾ Pkt. 19-23 i beslutningen om at indlede proceduren.

(30) Kommissionen bemærkede også, at afgiftsniveauet ikke så ud til at være fastsat efter de enkelte kasinoers forhold⁽³⁶⁾. Kommissionen konkluderede foreløbigt, at foranstaltningen var selektiv⁽³⁷⁾.

(31) Kommissionen fandt, at foranstaltningen kunne fordreje konkurrencen mellem kasinoer i Grækenland eller påvirke samhandelen i Europa. Kommissionen anførte, at den fuldt ud respekterede medlemsstaternes ret til at regulere hasardspil på deres område under overholdelse af EU-retten, men kunne ikke acceptere, at dette kunne være et argument for, at denne foranstaltning ikke kunne føre til konkurrencefordrejninger eller påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Aktørerne i denne sektor var ofte internationale hotelkoncerner, hvis investeringsbeslutninger kunne blive påvirket af denne foranstaltning, og kasinoer kunne få turister til at rejse til Grækenland. Kommissionen konkluderede derfor, at foranstaltningen kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstater⁽³⁸⁾.

(32) Kommissionens foreløbige holdning var, at foranstaltningen udgjorde ulovlig støtte, da de græske myndigheder havde gennemført den uden Kommissionens forudgående tilladelse, og at støtten måske skulle tilbage-søges i medfør af artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (procedureforordningen)⁽³⁹⁾.

(33) Kommissionen havde ikke fundet begrundelse for at betragte foranstaltningen som forenelig med det indre marked. Foranstaltningen så ud til at udgøre uberettiget driftsstøtte til de kasinoer, der var omfattet af den⁽⁴⁰⁾.

(34) Kommissionen fremførte, at hvis dens tvivl om, hvorvidt foranstaltningen indeholdt uforenelig statsstøtte, blev bekræftet, ville den i henhold til artikel 14, stk. 1, i procedureforordningen kræve, at Grækenland tilbage-søgte støtten fra modtagerne, medmindre dette ville være i strid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen⁽⁴¹⁾.

IV. BEMÆRKNINGER FRA DE GRÆSKE MYNDIGHEDER OG INTERESSEREDE PARTER

(35) I løbet af den formelle undersøgelse modtog Kommissionen bemærkninger fra Grækenland, repræsentanter for Elliniko Kazino Parnithas AE (»Mont Parnès«) og repræsentanter for det private kasino i Loutraki (»Loutraki«).

⁽³⁶⁾ Pkt. 26-28 og 37 i beslutningen om at indlede proceduren.

⁽³⁷⁾ Pkt. 24-29 i beslutningen om at indlede proceduren.

⁽³⁸⁾ Pkt. 30-32 i beslutningen om at indlede proceduren.

⁽³⁹⁾ Pkt. 34-35 i beslutningen om at indlede proceduren.

⁽⁴⁰⁾ Pkt. 36-38 i beslutningen om at indlede proceduren.

⁽⁴¹⁾ Pkt. 39-40 i beslutningen om at indlede proceduren.

IV.1. Bemærkninger fra Grækenland og Mont Parnès

(36) Bemærkningerne fra repræsentanten for det begunstige kasino Mont Parnès og fra de græske myndigheder er i det store og hele identiske og vil blive opsummeret samlet i dette afsnit.

IV.1.1. Statsstøtte

(37) Både de græske myndigheder og Mont Parnès afviser, at der er tale om statsstøtte. De fremfører, at staten ikke giver afkald på indtægter, eller at dette, hvis den gør, ikke begunstiger kasinoerne.

(38) De græske myndigheder anfører, at prisforskellen er et spørgsmål om prisregulering, da den opkrævede afgift udgør samme procentdel af de respektive priser på entré-billetterne.

(39) Ifølge de græske myndigheder er formålet med at fastsætte en entrépris og kræve betaling af en afgift til staten ikke at skabe indtægter til staten, men at få folk med lav indkomst til at afholde sig fra at spille hasard. Det forhold, at entrébilletterne også giver staten en indtægt, ændrer ikke ved disses funktion som kontrolforanstaltning. De græske myndigheder finder følgelig, at kravet om, at en entrébillet skal udstedes til en bestemt pris for kunder, der får adgang til kasinoets spilleområde, er en administrativ kontrolforanstaltning, som indfører en afgift, men som ikke er en skat og ikke kan betragtes som en skattebyrde som fastlagt ved statsrådets dom nr. 4027/1998, der er den administrative højesteret i Grækenland⁽⁴²⁾.

(40) Med hensyn til forskellene mellem kasinoernes entrépriser fremfører Grækenland, at kasinoernes økonomiske og sociale omstændigheder er forskellige og ikke sammenlignelige. Ifølge de græske myndigheder er forskellen i afgift begrundet af hensyn til den offentlige orden. De gør gældende, at de forskellige kasinoers forhold berettiger og er i fuldstændig overensstemmelse med praksis med at fastsætte forskellige entrépriser for kasinoer, der ligger i nærheden af store befolkningsscentre, og for kasinoer på landet, som især bebos af en landbobefolkning, der for de flestes vedkommende har en lavere indtægt og et lavere uddannelsesniveau og derfor har større behov for at blive tilskyndet til ikke at spille hasard end indbyggere i byområder.

⁽⁴²⁾ Dette skyldes følgende i henhold til Statsrådet: a) lovgiverne kræver i overensstemmelse med lovens målsætninger, at billetter alene sælges til personer, der opholder sig i spilleområdet og ikke til brugere af andre ydelser, der tilbydes på stedet (hotel, restaurant osv.), b) entrébilletens pris indgår ikke i statens indtægter som opført i artikel 2, stk. 6, i lov 2206/1994, og c) lovgiverne har indført en mulighed for enten at etablere en ensartet ordning for alle kasinoer, der er omfattet af lov 2206/1994, eller at etablere individuelle ordninger, hvis det vurderes, at der er særlige grunde, der taler herfor.

- (41) Klageren Loutraki har bemærket, at entréprisen, da kasinoet på Korfu blev privatiseret i 2010, blev sat op fra 6 til 15 EUR, hvilket ifølge Loutraki står i temmelig kraftig modstrid med argumenterne om hensynet til den offentlige orden. Hertil svarer de græske myndigheder, at øen Korfu geografisk ligger meget isoleret, og at kasinoet derfor ikke er i konkurrence med de øvrige græske kasinoer. Konkurrencen kan derfor ikke blive fordrejet. De græske myndigheder fremfører videre, at det er vigtigt at sikre, at entréprisen virker afskrækkende og dermed beskytter Korfus indbyggere, da ændringerne i driften af kasinoet efter privatiseringen uundgåeligt vil medføre en drastisk forøgelse af åbningstiden, det generelle aktivitetsniveau og kasinoets tiltrækningskraft.
- (42) Selv hvis kasinoer med lavere entrépris bliver begunstiget, fordi de tiltrækker flere kunder, bestrider de græske myndigheder og Mont Parnès, at der nødvendigvis er tale om tab af indtægter for staten. Det er heller ikke sikkert, at disse påståede støttemodtagere, hvis entréprisen var højere, ville generere større indtægter for staten, så det påståede indtægstab er hypotetisk. De græske myndigheder og Mont Parnès gør gældende, at det er kunden, der opnår en fordel ved den lavere entrépris, og at den del af prisen, som kasinoet beholder, er større i kasinoer med en entrépris på 15 EUR, hvilket er til fordel for de kasinoer, der har den højeste entrépris.
- (43) De græske myndigheder og Mont Parnès fastholder, at denne foranstaltning ikke påvirker konkurrencen eller samhandelen, da kasinoerne hver især betjener et lokalt marked. De afviser muligheden af konkurrence med andre former for hasardspil, således som det påstås i beslutningen om at indlede proceduren, og påpeger, at hasardspil over internettet for indeværende er forbudt i Grækenland.
- (44) De græske myndigheder og Mont Parnès hævder, at selv hvis det antages, at den reducerede entrépris på 6 EUR kan have påvirket og stadig kan påvirke en udenlandsk virksomheds beslutning om at investere i et kasino i Grækenland, vil dette udenlandske selskab altid kunne få adgang til lovdekret 2687/1953, således som Hyatt Regency Xenodocheiaki kai Touristiki (Thessaloniki) AE gjorde i forbindelse med kasinoet i Thessaloniki.
- (45) Klageren påstår, at støttemodtagerne kan vælge at give kunderne gratis adgang, forudsat at 80 % af entréprisen alligevel indbetales til staten, og dette viser ifølge klageren meget klart, at foranstaltningen udgør statsstøtte. Hertil svarer de græske myndigheder, at denne praksis er meget sjælden, da kasinoerne benytter sig af denne mulighed til at tilbyde adgang til især VIP'er eller berømtheder, og at denne praksis er i strid med skatteloven (lov 2238/1994), eftersom betaling af 80 % af entréprisen til staten ud af virksomhedens egne ressourcer ikke anerkendes som produktive udgifter og derfor ikke kan fratrækkes virksomhedens indtægter, hvorfor en virksomhed, der gør dette, påfører sig selv en betydelig skattebyrde.
- (46) Myndighederne og Mont Parnès gør endvidere Kommissionen opmærksom på andre forskelle mellem kasinoerne under forskellige skatte- og lovgivningsforanstaltninger. De siger, at disse forskelle begunstiger klageren Loutraki og opvejer de fordele, som støttemodtagerne har på grund af den lavere entrépris. Hvert kasino betaler en andel af sin årlige bruttofortjeneste til staten, men i overensstemmelse med loven betaler Loutraki en mindre andel end de andre. Kommissionen påpeger for det første, at hvis de andre foranstaltninger, som de græske myndigheder og Mont Parnès nævner, rent faktisk findes, kan de udgøre en særskilt støtteforanstaltning, der begunstiger Loutraki, forudsat at alle bestemmelser i gældende EU-lovgivning om statsstøtte er opfyldt. Men under alle omstændigheder vedrører de ikke den foranstaltning, der er under vurdering, og falder uden for rammerne for nærværende beslutning.
- (47) Endelig har Grækenland anført, at man overvejer at ændre prispolitikken for kasinoer for at fjerne forskelsbehandlingen mellem dem. Kommissionen er dog endnu ikke blevet informeret om, at man er i færd med at gennemføre en sådan ændring.
- (48) De græske myndigheder og Mont Parnès har ikke fremsendt bemærkninger vedrørende støttens forenelighed og lovlighed.

IV.1.2. Støttens størrelse og tilbagebetaling

- (49) Alternativt hævder de græske myndigheder og Mont Parnès, at selv hvis det konstateres, at foranstaltningen udgør ulovlig og uforenelig statsstøtte, strider tilbagebetaling af den mod to principper.

— Det strider mod princippet om borgernes berettigede forventninger. Spørgsmålet om entréprisen til kasinoer, og mere specifikt i hvilket omfang entréprisen skal være en økonomisk byrde for kasinoerne, blev forelagt statsrådet for omkring 15 år siden⁽⁴³⁾. Statsrådet besluttede i henhold til national lov, at entréprisen ikke havde karakter af en afgift, hvilket indirekte viste, at den ikke var en økonomisk byrde for kasinoerne. De begunstigede kasinoer kunne derfor med rimelighed handle ud fra den antagelse, at der ikke kunne være tale om statsstøtte på grund af en differentiering af disse priser, der ikke blev betragtet som en økonomisk byrde under national lov.

— Det strider mod princippet om, at en retting ikke må misbruges. De græske myndigheder og Mont Parnès hævder, at Loutraki ved at indgive

⁽⁴³⁾ Statsrådets dom nr. 4027/1998. Jf. også ovenstående fodnote 39.

en klage til Kommissionen kun 15 år efter vedtagelsen af foranstaltningen (i 1995) misbrugte sin ret til at klage til Kommissionen for at forsvare sine egne interesser og rettigheder under statsstøttebestemmelserne i EUF-traktaten.

- (50) Med hensyn til beregningen af det beløb, der skal tilbagebetales, bestrider de græske myndigheder og Mont Parnès den af Loutraki foreslåede beregningsmetode, i henhold til hvilken forskellen i afgift pr. kunde, der betales af kasinoer med hhv. lav og høj entrépris, skal ganges med antallet af kunder i de begunstigede kasinoer. De mener, at beregningen er fejlbehæftet og vilkårlig, da det ikke er sikkert, at de påståede begunstigede kasinoer i Mont Parnès, Thessaloniki og på Korfu⁽⁴⁴⁾ med en højere entrépris ville have samme kundekreds.

IV.2 Bemærkninger fra Loutraki

- (51) Loutraki hævder, at foranstaltningerne under den nationale lovgivning udgør afgiftsmæssig forskelsbehandling, der begunstiger visse kasinoer, da den afgift på 80 % af entréprisen, som skal betales til staten, anvendes på et forskelligt afgiftsgrundlag, nemlig de to forskellige entrépriser, der er fastsat af staten. Entréprisen til de begunstigede kasinoer er betydeligt lavere end prisen til de andre kasinoer (6 EUR i stedet for 15 EUR), hvilket udgør et indtægtstab for staten, og da dette skaber konkurrencefordrejning, udgør det statsstøtte.
- (52) Loutraki anfører videre, at foranstaltningen ikke er objektivt begrundet, da indførelsen af en lavere entrépris for de begunstigede kasinoer rent faktisk strider mod den sociale målsætning og mod begrundelsen for og karakteren af at fastsætte en entrépris for kasinoer, som blev drøftet i statsrådets dom nr. 4027/1998. Loutraki påstår, at det ikke med rimelighed kan påstås, at man kan sikre administrativ kontrol og social beskyttelse ved at opkræve forskellige priser på adgangsbilletter — i kasinoet i Mont Parnès, der kun ligger ca. 20 km fra Athens centrum, koster billetten 6 EUR, mens den i Loutraki, der ligger omkring 85 km fra Athens centrum, koster 15 EUR. I kasinoet i Thessaloniki, der kun ligger ca. 8 km fra Thessaloniki centrum, er billetprisen 6 EUR, mens den i Chalkidiki, omkring 120 km fra Thessaloniki centrum, koster 15 EUR.
- (53) Loutraki bemærker, at Grækenland tidligere har påstået, at den reducerede entrépris på 6 EUR var begrundet med de enkelte kasinoers særlige forhold, der navnlig vedrører geografisk placering (som er bestemmende for visse økonomiske, sociale, demografiske og andre specifikke

særtræk), men at kasinoet på Korfu, da det blev privatiseret i august 2010, begyndte at opkræve en entrépris på 15 EUR uden forklaring på, hvorfor disse særlige forhold ikke længere gjorde sig gældende.

- (54) Med hensyn til størrelsen af det beløb, der skal tilbagebetales, fastholder Loutraki, at denne sum er forskellen mellem den afgift, der opkræves pr. kunde, ganget med antallet af kunder i de begunstigede kasinoer.
- (55) Med hensyn til de særskilte foranstaltninger, som Grækenland og Mont Parnès henviser til, og som efter deres mening begunstiger Loutraki, og her især at Loutraki angiveligt skulle betale en mindre andel af den årlige bruttofortjeneste til staten end de andre kasinoer, hævder Loutraki, at man i praksis har betalt det samme beløb som konkurrenterne i henhold til en særlig aftale med myndighederne.

V. VURDERING

- (56) Foranstaltningen består af afgiftsmæssig forskelsbehandling til fordel for bestemte kasinoer, som de græske myndigheder har indført, samtidig med at de anvender en række bestemmelser⁽⁴⁵⁾, der fastlægger en afgift på 80 % af entréprisen til kasinoer og forskellige regulerede priser for offentligt ejede og privatejede kasinoer, nemlig 6 EUR for offentligt ejede kasinoer og 15 EUR for privatejede kasinoer, hvorved privatejede kasinoer stilles ringere i konkurrencen⁽⁴⁶⁾.

V.1. Statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten

- (57) For at klarlægge, om en foranstaltning udgør statsstøtte i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skal Kommissionen vurdere, hvorvidt foranstaltningen opfylder bestemmelserne i traktatens art. 107, stk. 1. I EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, hedder det, at »bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (58) Kommissionen vil følgelig vurdere, om foranstaltningen opfylder alle fire betingelser for at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1.

⁽⁴⁴⁾ Rhodos er ikke nævnt, fordi man her har anvendt en entrépris på 15 EUR siden 1999 og dermed ikke er omfattet af en eventuel tilbagebetaling under hensyntagen til forældelsesfristen på 10 år som fastlagt i artikel 15 i procedureforordningen.

⁽⁴⁵⁾ Navnlig lovdekret 2687/1953, lov 2206/1994, ministerbeslutning 1128269/1226/0015/POL.1292 af 16.11.1995 (FEK 982/B/1995) og lov 3139 af 30.4.2003.

⁽⁴⁶⁾ Foranstaltningen under vurdering vedrører offentlige kasinoer og et privat kasino i Thessaloniki, der undtagelsesvist behandles som et offentligt kasino, jf. andetsteds i nærværende beslutning.

V.1.1 *Den indrømmede fordel*

- (59) For at udgøre statsstøtte skal en foranstaltning give modtagerne en fordel, som mindsker de byrder, der normalt belaster deres budget.
- (60) De græske myndigheder har for det første anført, at foranstaltningen ikke er omfattet af bestemmelserne om statsstøtte, fordi alle kasinoer, der opererer i Grækenland, skal betale samme procentuelle afgift til staten, nemlig 80 % af værdien af hver entrébillet, mens forskellelementet opstår med den prispolitik, der blev fastlagt med lovgivning fra 1994 og 1995, hvor entréprisen til kasinoer, der har fået licens i henhold til lov 2206/1994, fastsættes til 15 EUR.
- (61) De græske myndigheder påstår også, at entréprisen kun er en administrativ kontrolforanstaltning og ikke er en afgift, idet fastsættelsen af en entrépris til kasinoer i henhold til statsrådets dom nr. 4025/1998 har en social karakter og ikke er en afgiftsforanstaltning.
- (62) For det første skal det påpeges, at fastsættelse af priser i lov 2206/1994 ikke uden problemer kan beskrives som en typisk prisfastsættelsespolitik, da alle kasinoer ser ud til frit at kunne fastsætte lavere entrépriser eller endog tilbyde gratis adgang, selvom de i alle tilfælde skal betale 80 % af entréprisens værdi til staten, uanset hvilket beløb de rent faktisk opkræver af kunden.
- (63) Under alle omstændigheder er det under anvendelsen af EU's statsstøttebestemmelser irrelevant, om foranstaltningen er en afgifts- eller prisfastsættelsesforanstaltning, da artikel 7 anvendes på støtte »under enhver tænkelig form«, der giver en fordel. Det forhold, at det primære mål ikke er at skabe indtægter for staten, er ikke i sig selv nok til, at en sådan foranstaltning ikke bliver klassificeret som statsstøtte.
- (64) Selv hvis det godtages, at fastsættelsen af en entrépris til kasinoer kan have en social målsætning, skal spørgsmålet om, hvorvidt dette udgør en fordel og dermed statsstøtte, vurderes i lyset af følgerne for de enkelte virksomheder for at fastslå, om nogle virksomheder bidrager mindre til de offentlige indtægter. Eftersom fritagelse fra at anvende den generelle entrépris på 15 EUR er blevet tildelt individuelt til bestemte kasinoer, og især at afgiften på 80 % skal betales til staten på grundlag af den lavere pris, som disse kasinoer skal opkræve (i princippet, jf. ovenfor), får disse kasinoer en fordel.
- (65) Kommissionen anerkender medlemsstaternes ret til at definere en foranstaltning som en afgiftsforanstaltning eller tilsvarende i henhold til deres egen nationale lovgivning. Kommissionens vurdering sigter på ingen måde mod at fortolke national lov. Men denne foranstaltning muliggør en regelmæssig, løbende betaling til staten af 80 % af prisen på alle entrébilletter solgt af alle kasinoer. Desuden bemærker Kommissionen, at de skyldige beløb i henhold til national lov (især lov 2206/1994 og ministerbeslutning af 1995) skal indbetales til de relevante skattekontorer⁽⁴⁷⁾. Mens klassificeringen af foranstaltningen efter national lov ikke derfor påvirkes, bemærker Kommissionen, at foranstaltningens virkninger svarer til virkningerne af en afgiftsforanstaltning. Følgelig vil Kommissionen udelukkende i denne beslutning og i vurderingen under EU's statsstøttelovgivning betegne foranstaltningen som en afgiftsforanstaltning, en afgift eller beskatning.
- (66) Foranstaltningen, nemlig afgiftsforskelsbehandling, der skyldes den samlede virkning af en ensartet afgift på ulige, regulerede entrépriser, giver statsejede kasinoer i Grækenland en fordel sammenlignet med privatejede kasinoer. Den samlede virkning af de to statslige tiltag er, at statsejede kasinoer kun betaler 4,80 EUR (80 % af 6 EUR) i afgift pr. billet, mens de privatejede kasinoer skal betale en afgift pr. person på 12 EUR (80 % af 15 EUR)⁽⁴⁸⁾.
- (67) Med denne foranstaltning fjerner den græske stat en byrde fra de offentlige kasinoer, som de ellers skulle have båret, hvis beskatningen havde været ikkediskriminerende og konkurrenceneutral. Ikkediskriminerende og konkurrenceneutral beskatning blev i princippet indført i Grækenland med lov 2206/1994 om etablering, indretning, drift og tilsyn af kasinoer, der fastsætter entréprisen til 15 EUR og statsafgiften til 80 % heraf. Men den græske stat har ikke anvendt dette ikkediskriminerende, konkurrenceneutrale afgiftssystem på de offentlige kasinoer (eller det privatejede kasino i Thessaloniki, som blev behandlet på samme måde), men har i stedet tilladt dem kun at betale 4,80 EUR i entréafgift. Ordningen har følgelig begunstiget disse virksomheder. Disse kasinoer har skullet bære en mindre afgiftsbyrde pr. person ud af deres samlede indtægter. Deres samlede indtægter

⁽⁴⁷⁾ Følgende bestemmes i artikel 10, stk. 1, i ovennævnte ministerielle beslutning af 1995: »Offentlige afgifter indleveres på det skattekontor, der er ansvarligt for beskatning af virksomhedens indtægter, den 10. i hver måned sammen med en erklæring om afgifter opkrævet i den foregående måned«.

⁽⁴⁸⁾ Uanset ovenstående henvisning til offentlige kasinoer påpeger Kommissionen, at den lavere entrépris til offentlige kasinoer undtagelsesvist også finder anvendelse på ét privatejet kasino, nemlig kasinoet i Thessaloniki, jf. andetsteds i beslutningen.

- omfatter ikke kun entréindtægter (dvs. udelukkende fra entrébilletter), men også deres øvrige indtægtskilder såsom hasardspil, overnatning, bar- og restaurationsydelser, underholdning osv.
- (68) Ifølge fast retspraksis omfatter begrebet statsstøtte ikke kun positive fordele, men også indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger⁽⁴⁹⁾. En sådan fordel kan gives som mange forskellige former for reduktion af virksomhedens skattebyrde, herunder gennem en reduktion af afgiftsgrundlaget.
- (69) I denne sag har kasinoerne på Korfu og i Mont Parnès og Thessaloniki (og indtil 1999 også kasinoet på Rhodos)⁽⁵⁰⁾ fået en fordel svarende til en reduktion i afgiftsgrundlaget, da der som forklaret ovenfor er indført bestemmelser, som kun gælder for disse kasinoer, i henhold til hvilke de skal betale en afgift pr. person, der er fastsat på et lavere grundlag end afgiftsgrundlaget for andre kasinoer.
- (70) De græske myndigheder har fremført, at den direkte begunstigede af den lavere afgift er kunden. Men selv hvis man kan påstå, at kunderne også får fordel af den reducerede afgiftsbyrde pr. entrébillet, eftersom de betaler en lavere samlet pris, hindrer dette ikke foranstaltningen i at give en fordel til de relevante virksomheder, i dette tilfælde de begunstigede kasinoer, eftersom de betaler et lavere afgiftsbeløb pr. kunde.
- (71) Det fremgår af sager om afgifter, at fritagelse fra afgifter, som betales nominelt af kunden, men opkræves af leverandøren, potentielt kan udgøre statsstøtte i lighed med andre incitamentter til kunder til at købe bestemte goder og tjenesteydelser⁽⁵¹⁾.
- (72) I overensstemmelse med hidtidig praksis mener Kommissionen, at afgiftsreduktioner for kunder kan udgøre statsstøtte til virksomheder, hvis reduktionen er betinget af brug af et bestemt gode eller en bestemt tjenesteydelse af en bestemt virksomhed⁽⁵²⁾. Argumentet om, at den direkte begunstigede er kunden, er således ikke til hinder for, at der kan bestå statsstøtte.
- (73) I lyset af de græske kasinoers almindelige kommercielle praksis med at give gratis adgang og selv betale entréafgiften til staten (80 % af billetens nominelle værdi) er fordelene for de offentlige kasinoer ved afgiftsforskelsbehandlingen endnu større, da entréprisen til de privat-ejede kasinoer er meget højere, og afgiften er 12 EUR, end den er for de offentligt ejede kasinoer, som kun skal finansiere 4,80 EUR ud af de samlede indtægter af deres erhvervsaktiviteter.
- (74) De græske myndigheder påstår, at praksis med at tillade de begunstigede kasinoer at anvende gratis entrébilletter på bestemte ugedage kun er noget, der sker undtagelsesvist. Men dette er specifikt tilladt efter national lovgivning (ministerbeslutningen fra 1995). Grækenland har påstået, at denne praksis er forbeholdt VIP'er og berømtheder, men Kommissionen har beviser i form af offentligt tilgængelige oplysninger såsom brochurer med tilbud om gratis adgang, der er omdelt med aviser og på internettet, for, at enhver kunde som almindelig praksis kan få gratis adgang på bestemte ugedage hver eneste uge (kasinoet i Thessaloniki reklamerer f.eks. på sit websted med gratis adgang fra søndag til torsdag)⁽⁵³⁾. Det ser derfor ikke ud til, at praksis med gratis adgang er en undtagelse i de begunstigede kasinoer.
- (75) Grækenland har anført, at denne praksis strider mod national afgiftslovgivning. Her påpeger Kommissionen, at tilladelse til at give gratis adgang er udtrykkeligt omfattet af den nationale lov om kasinoer, og at de begunstigede kasinoer åbenlyst benytter sig heraf.
- (76) Grækenland har anført, at de 80 % af entréprisen, som kasinoet betaler til staten ud af sine egne ressourcer, ikke er anerkendt som produktive udgifter, og at de i henhold til græsk afgiftslovgivning ikke kan fratrækkes virksomhedens indtægter, således at en virksomhed, der følger denne praksis, udsætter sig selv for en betydelig afgiftsbyrde. Kommissionen bemærker, at denne argumentation rent faktisk understøtter klagerens påstand, da et privat kasino på grund af den betydelige afgiftsbyrde, der skyldes, at det skal betale afgiften ud af egne indtægter, i praksis ikke har råd til at tilbyde gratis adgang. Den styrker derfor argumentet om, at der består en fordel for kasinoer med lavere entrépris.
- (77) Grækenland har også anført, at fordelene, eftersom kasinoerne beholder 20 % af en uens entrépris, gives til kasinoer, der forlanger en højere pris, da dette sikrer en nettoindtægt på 3 EUR sammenlignet med 1,20 EUR for de offentligt ejede kasinoer. Dette argument er

⁽⁴⁹⁾ Domstolens dom i sag C-143/99, *Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, Sml. 2001 I, s. 8365.

⁽⁵⁰⁾ Kasinoet på Rhodos begyndte at forlange en entrépris på 15 EUR efter privatiseringen i 1999 og har siden da betalt en afgift på 80 % heraf.

⁽⁵¹⁾ Jf. f.eks. Kommissionens afgørelse 211/276/EU af 26. maj 2010 om statsstøtte i form af et forlig om afgifter iværksat af Belgien til fordel for virksomheden Umicore S.A. (tidligere »Union Minère S.A.«), EUT L 122 af 11.5.2011, s. 76.

⁽⁵²⁾ Kommissionens beslutning 98/476/EF af 21. januar 1998 vedrørende skattebegunstigelser i henhold til § 52, stk. 8, i den tyske indkomstskattelov (*Einkommensteuergesetz*), EFT L 212 af 30.7.1998, s. 50.

⁽⁵³⁾ Kasinoet i Thessaloniki tilbyder gratis adgang fra kl. 07.00 til 20.00 fra søndag til torsdag (fra 10. januar): <http://www.regencycasinos.gr/en-GB/Promotion/Kliroseis/Kliroseis.aspx>.

vildledende, eftersom det ikke tager hensyn til to forhold, der er vigtige for en korrekt forståelse af de reelt konkurrencebegrænsende følger af foranstaltningen. Det forhold, at myndighederne har fastsat billetpriser og dermed entréafgiften på et lavere niveau for nogle kasinoer, gør på den ene side disse kasinoer mere attraktive for kunderne, og dette i) drejer efterspørgslen bort fra det mønster, der ellers ville have eksisteret, hvis kasinoerne alene skulle konkurrere ud fra deres egne kvaliteter, på grundlag af arten og kvaliteten af de udbudte ydelser, og ii) øger alt andet lige antallet af kunder kunstigt. Som forklaret ovenfor er entréindtægter på den anden side kun en begrænset del af de samlede indtægter, som en kunde i et kasino genererer til virksomheden, og som kasinoerne skal betale entréafgift af.

- (78) Det forhold, at afgiftsforskelsbehandlingen giver en fordel, er endelig anerkendt i de relevante nationale bestemmelser selv. Som de græske myndigheder har meddelt, kan kasinoet i Thessaloniki opkræve lavere entrépriser og betale mindre i afgift på grundlag af et lovdekret fra 1953, i henhold til hvilket virksomheder, der er oprettet med udenlandsk kapital, har ret til den mest gunstige behandling, der tilbydes nationale virksomheder. Skønt de græske myndigheder fastholder, at den anfægtede ordning ikke er fordelagtig, anvender de ikke desto mindre lovgivningen på kasinoet i Thessaloniki med den begrundelse, at den er den mest gunstige behandling, der tilbydes nationale virksomheder, til forskel fra de dyrere ordninger, der gælder for andre private kasinoer.
- (79) Alternativt gør de græske myndigheder og Mont Parnès opmærksom på andre forskelle mellem kasinoerne med hensyn til afgifts- eller reguleringsforanstaltninger, som efter deres mening begunstiger klageren Loutraki og dermed opvejer de eventuelle fordele, som støttemodtagerne måtte have som følge af den lavere entrépris⁽⁵⁴⁾. Kommissionen bemærker hertil, at en påstand om, at én foranstaltning (en forskel i generelle afgifter) bør holdes op imod en anden (en forskel i entrépriser og en specifik afgift herpå), ikke kan godtages som argument for, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte. Under alle omstændigheder vedrører disse aspekter som allerede nævnt ikke den foranstaltning, der er under vurdering, og falder uden for rammerne for nærværende beslutning (jf. punkt 46).
- (80) Kommissionen konstaterer, at foranstaltningen, nemlig afgiftsforskelsbehandling, der skyldes den samlede virkning af en ensartet afgift på ulige, regulerede entrépriser, giver kasinoer med lavere entrépriser en fordel.

⁽⁵⁴⁾ Alle kasinoer betaler en andel af bruttofortjenesten til staten. Den væsentligste foranstaltning i denne sammenhæng er en foranstaltning om, at loven kræver en lavere andel af Loutraki end af de andre. Loutraki påstod dog under den formelle undersøgelse, at man i praksis havde betalt samme beløb som konkurrenterne i henhold til en særskilt aftale med myndighederne.

V.1.2 Statsmidler og tilregnelser til staten

- (81) Ovennævnte fordel kan tilregnes staten og finansieres med statsmidler.
- (82) Som tidligere forklaret skyldes den afgiftsmæssige forskelsbehandling en række administrative akter, dekretter og forordninger vedtaget af den græske stat, herunder navnlig: lov 2206/1994, ministerbeslutningen af 1995, lov 3139 af 30.4.2003, lovgivningsdekret 2687/1953, beslutninger truffet af EOT's generalsekretær (der forvalter de offentlige kasinoer) i henhold til lov 1624/1951 og dekret 4109/1960, navnlig EOT's afgørelse 535633 af 21.11.1991, hvorved entréprisen til Mont Parnès-kasinoet fastsættes til 2 000 GRD, og EOT's afgørelse 508049 af 24.3.1992, hvorved entréprisen til kasinoerne på Korfu og Rhodos fastsættes til 1 500 GRD (for Korfus vedkommende justeres den senere til GRD 2 000 ved afgørelse 532691 af 24.11.1997) og licenserne til de enkelte kasinoer i henhold til den nationale lovgivning, hvor man bekræfter de forskellige entrépriser og forpligtelsen til at betale 80 % af den gældende pris for det enkelte kasino.
- (83) Desuden finansieres den afgiftsmæssige forskelsbehandling med statsmidler. Hvis staten går glip af indtægter, som den kunne have opkrævet fra en virksomhed under normale omstændigheder, finansieres den pågældende foranstaltning med statsmidler.
- (84) I afgiftsmæssig henseende opnås fordelene for de offentlige kasinoer i dette tilfælde ved den kunstige nedsættelse af beskatningsgrundlaget, der danner grundlag for opkrævningen af 80 % af entréafgiften, fra de normale 15 EUR i pålydende værdi på en entrébillet til 6 EUR på de offentlige kasinoer.
- (85) EU-Domstolen har afgjort, at en forskellig reduktion af beskatningsgrundlaget af denne art fører til mistede skatteindtægter for staten, hvilket svarer til forbrug af statsmidler, jf. EUF-traktatens artikel 107, stk. 1⁽⁵⁵⁾. Generelt giver den græske stat i den foreliggende sag afkald på skatteindtægter fra de offentlige kasinoer på 7,20 EUR pr. entré, hvilket er forskellen mellem afgiften på 12 EUR pr.

⁽⁵⁵⁾ Sag C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze m.fl. Sml. 2006 I, s. 289. Se også Kommissionens beslutning af 22. september 2004 i sag N 354/04, Irish Holding Company Regime, EUT C 131 af 28.5.2005, s. 10. Se ligeledes meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

entré, som de private kasinoer erlægger til staten, og afgiften på 4,80 EUR pr. entré, som de offentlige kasinoer erlægger til staten. Ved vurderingen af fordelene for de enkelte begunstigede kasinoer skal der imidlertid tages højde for visse justeringer (forklares nærmere i afsnit V.4, »Værdiansættelse og tilbagesøgning«: Det fremgår, at frem til 2000 betalte Mont Parnès og Korfu ikke entréafgift til staten, så i dette tilfælde er fordelene lig med afgiften på 12 EUR pr. entré, som de private kasinoer erlægger til staten).

- (86) Grækenland har fremført, at eftersom de kasinoer, der tager en lavere entrépris, tiltrækker flere kunder, er der ingen sikkerhed for, at staten går glip af indtægter. Grækenland fastholder, at foranstaltningen derfor ikke er at betragte som statsstøtte.
- (87) Som allerede nævnt i beslutningen om at indlede proceduren anerkender Kommissionen ikke dette argument. I henhold til sin hidtidige praksis mener Kommissionen, at det forhold, at en afgiftsnedsættelse for visse skatteydere kan føre til en stigning i de samlede indtægter, der indkræves gennem den pågældende skat, ikke nødvendigvis betyder, at foranstaltningen ikke finansieres med statsmidler⁽⁵⁶⁾.
- (88) De græske myndigheders argument er fejlagtigt, eftersom det benchmark, som de anvender til at afprøve virkningerne af den afgiftsmæssige forskelsbehandling på statens budget, er fordrejet som følge af den fordel, der er indbygget i foranstaltningen. I deres ræsonnement har de græske myndigheder taget hensyn til den dynamiske virkning af prisnedsættelsen, som kan øge efterspørgslen og i sidste ende de opkrævede afgifter, eftersom de opkrævede afgifter er proportionale med antallet af gæster. Men denne sammenligning er forfejlet, fordi det er selve den ulighed, som fordelene giver anledning til, nemlig at prisen og dermed afgiften pr. entrébillet er lavere, der får efterspørgslen til at stige.
- (89) Under alle omstændigheder har de græske myndigheder ikke fremlagt bevis for, at den samlede afgiftsindtægt fra entréafgiften på kasinoer maksimeres som følge af dette mønster med forskellige priser. Hvis Kommissionen skulle følge ræsonnementet om, at en nedsættelse af entréprisen til 6 EUR fører til en stigning i de opkrævede afgifter, vil skatteindtægterne blive maksimeret, hvis alle entrébilletter blev prissat til 6 EUR på alle kasinoer, både offentlige og private, hvilket strider mod den græske påstand om, at man opnår en sådan situation som følge af den afgiftsmæssige forskelsbehandling, der skyldes de forskellige priser.
- (90) Dermed finansieres den anfægtede fordel med statsmidler.

⁽⁵⁶⁾ Kommissions beslutning 2003/515/EF af 17. februar 2003 om statsstøtte udbetalt af Nederlandene til internationale finansieringsaktiviteter (Statsstøttesag C 51/01), EFT L 180 af 18.7.2003, s. 52, punkt 84.

V.1.3 Selektivitet

- (91) Ifølge EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning for at udgøre statsstøtte være specifik eller selektiv, idet den begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«.
- (92) Ifølge retspraksis ved EU-Domstolen⁽⁵⁷⁾, »For så vidt angår betingelsen om selektivitet, som er en grundlæggende del af begrebet statsstøtte, følger det af fast retspraksis, at artikel 87, stk. 1, nu artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten, kræver en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation«⁽⁵⁸⁾. Domstolen har også i adskillige tilfælde afgjort, at der i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, ikke skelnes mellem statsstøttens årsager eller formål, men at den defineres ud fra sin virkning⁽⁵⁹⁾. Ifølge Kommissionens egen praksis og EU's retspraksis i skattesager kan den pågældende selektive fordel skyldes en undtagelse fra skattereglerne af lovgivningsmæssig, tilsynsmæssig eller administrativ karakter eller en skønsbaseret praksis hos skattemyndighederne. Men en foranstaltningens selektive karakter kan begrundes med »ordningens karakter eller opbygning«, i hvilket tilfælde foranstaltningen kan anses for ikke at udgøre statsstøtte⁽⁶⁰⁾.
- (93) For det første bemærker Kommissionen, at det almindelige afgiftssystem i den foreliggende sag er et system, der i princippet gælder for alle kasinoer, og som indførtes ved lov 2206/1994 og den ministerielle gennemførelsesbeslutning fra 1995 (hvilket bekræftes af de græske myndigheder, jf. punkt 19).
- (94) For det andet bemærker Kommissionen, at den pågældende foranstaltning udgør en fravigelse fra det almindelige afgiftssystem. Som det bekræftes af de græske myndigheder, anses de særlige bestemmelser for de offentlige kasinoer (og det private Thessaloniki-kasino)

⁽⁵⁷⁾ Jf. Domstolens dom af 29.4.2004 i sag C-308/01, *GIL Insurance*, Sml. 2004 I, s. 4777, præmis 68, af 3.3.2005 i sag C-172/03, *Heiser*, Sml. 2005 I, s. 1627, præmis 40 og af 6.9.2006 i sag C-88/03, *Portugal mod Kommissionen*, Sml. 2006 I, s. 7115, præmis 54.

⁽⁵⁸⁾ Jf. Domstolens dom af 6.9.2006 i sag C-88/03, *Portugal mod Kommissionen*, Sml. 2006 I, s. 7115, præmis 54.

⁽⁵⁹⁾ Jf. dom af 18.1.2005, afsagt af Retten i Første Instans (nu Retten) i sag T-93/2002, *Confédération nationale du Crédit mutuel mod Kommissionen*, Sml. 2005 II, s. 143.

Jf. f.eks. også Domstolens dom af 29.2.1996 i sag C-56/93, *Belgien mod Kommissionen*, Sml. 1996, s. 723, præmis 79, af 26.9.1996 i sag C-241/94, *Frankrig mod Kommissionen*, Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 20, af 17.6.1999 i sag C-75/97, *Belgien mod Kommissionen*, Sml. 1999, s. 3671, præmis 25, og af 13.2.2003 i sag C-409/00, *Spanien mod Kommissionen*, Sml. 2003 I, s. 10901, præmis 46.

⁽⁶⁰⁾ Jf. Domstolens dom i sag 173/73, *Italien mod Kommissionen*, Sml. 1974, s. 709.

for undtagelser fra de almindelige bestemmelser i lov 2206/1994 og den ministerielle gennemførelsesbeslutning fra 1995 (jf. punkt 19 ff. ovenfor).

- (95) Kommissionen påpeger, at kravet om erlæggelse af 80 % af entréprisen ikke gjaldt kasinoerne i Mont Parnès og Korfu før i 2003. Som tidligere bemærket begyndte kravet at gælde for kasinoerne i Thessaloniki og på Rhodos, da disse fik licens i henhold til lov 2206/1994, Thessaloniki i 1995 og Rhodos i 1996. Entréprisen har ligget fast på 6 EUR frem til i dag for Mont Parnès og Thessaloniki og lå på de samme 6 EUR frem til privatiseringen i august 2010 for Korfu og i 1999 for Rhodos. Men både kravet om erlæggelse af 80 % og entréprisen på 15 EUR var bindende for andre kasinoer fra 1995, og denne regel er blevet håndhævet.
- (96) Derfor anser Kommissionen foranstaltningen for selektiv.
- (97) For det tredje bemærker Kommissionen, at en foranstaltningens selektive karakter kan begrundes i »ordningens karakter og opbygning«, dvs. i det omfang, hvor undtagelser fra afgiftssystemet eller differentiering inden for systemet udspringer direkte af systemets grundlæggende eller vejledende principper i den pågældende medlemsstat (dette er tredje trin i selektivitetsanalysen). Kommissionen finder i overensstemmelse med Domstolens fastslåede retspraksis, at foranstaltninger, der medfører differentiering mellem virksomheder, ikke udgør statsstøtte, når differentieringen skyldes karakteren og opbygningen af den afgiftsordning, som de udgør en del af⁽⁶¹⁾. Begrundelsen med skattesystemets karakter og struktur afspejler en bestemt afgiftsforanstaltningens overensstemmelse med den indre logik i skattesystemet som helhed. Men i Kommissionens praksis og Domstolens retspraksis har man anlagt en meget restriktiv tilgang til begrundelser af denne art. De anvendte præmisser skal være iboende i afgiftssystemet.
- (98) De græske myndigheder har erklæret, at situationen for de enkelte kasinoer er forskellig, og at entrépriserne fastsættes i lyset af sådanne omstændigheder, idet man tager hensyn til, at målet er at fastsætte en pris, der afholder lavindkomstgrupper fra at spille hasardspil.
- (99) Kommissionen kan ikke acceptere disse argumenter. Argumentet om, at prisniveauet beregnes og begrundes ud fra situationen for de enkelte kasinoer ud fra en betragtning om, at målet er at afskrække personer fra lavindkomstgrupper fra at spille hasardspil, kan ikke

forenes med det forhold, at kasinoerne i Mont Parnès og Thessaloniki, hvor entréprisen er 6 EUR, begge ligger tæt på store befolkningscentre. Det kan heller ikke forenes med den udtrykkelige bestemmelse om, at man lader kunder komme gratis ind, hvis 80 % af entréprisen alligevel erlægges til staten.

- (100) Kommissionen bemærker ligeledes, at det ikke er indlysende, hvorfor denne lave pris er nødvendig for netop disse kasinoer og ikke for andre. De græske myndigheder har ikke forklaret den økonomiske beregning bag fastsættelsen af den lavere entrépris på 6 EUR frem for et mellemliggende niveau, eller, under forudsætning af, at der virkelig er tale om særlige omstændigheder — som ifølge Grækenland hovedsagelig består af det pågældende kasinos geografiske placering — hvorfor alle de begunstigede kasinoer er forpligtede til at opkræve samme entrépris (som hovedregel, se ovenfor), i stedet for en pris, der er skræddersyet til deres individuelle situation. Hvis man f.eks. fremfører, at den lave entrépris er begrundet med faktorer, der er specifikke for de enkelte kasinos geografiske placering, vil dette ræsonnement under ingen omstændigheder gælde for Thessaloniki-kasinoet, der tilsyneladende behandles på denne måde — ikke på grund af sin geografiske placering, men i henhold til en national bestemmelse, der giver virksomheder oprettet ved hjælp af udenlandsk kapital den mest fordelagtige behandling, der finder anvendelse på hjemlige virksomheder. Så det lader ikke til, at man på noget tidspunkt har taget hensyn til Thessaloniki-kasinoets geografiske placering ved fastsættelsen af entréprisen der. Endnu et eksempel er, at Korfu-kasinoet begyndte at opkræve 15 EUR i entrépris efter privatiseringen i august 2010. De græske myndigheder har ikke givet nogen tilfredsstillende forklaring på, hvorfor ovenstående særlige omstændigheder ikke længere var gældende, og hvorfor det derfor ikke længere var nødvendigt med lavere entrépriser.
- (101) Kommissionen konkluderer, at den pågældende foranstaltningens selektive karakter ikke længere er begrundet med ordningens karakter og opbygning. Kommissionen mener, at den anfægtede foranstaltning omfatter et element af forskelsbehandling i form af en reduktion af beskatningsgrundlaget, der medfører en skattefordel for individuelt udvalgte kasinoer, og at denne forskelsbehandling ikke er begrundet med logikken i det relevante almindelige afgiftssystem i Grækenland.
- (102) Kommissionen konkluderer, at kriteriet om selektivitet, jf. EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, er opfyldt.
- V.1.4 *Konkurrencefordrejning og indvirkning på samhandelen*
- (103) For at en foranstaltning kan betragtes som statsstøtte, skal den påvirke konkurrencen og samhandelen mellem

⁽⁶¹⁾ Jf. Domstolens dom i sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen, fodnote 49 ovenfor, præmis 81. Jf. også dom af 9.9.2009, afsagt af Retten i Første Instans i sag T-227/01, Territorio Histórico de Álava m.fl., endnu ikke trykt i Samlingen, præmis 179, og i sag T-230/01, Territorio Histórico de Álava m.fl., endnu ikke trykt i Samlingen, præmis 190.

medlemsstaterne. Uanset støttemodtagerens juridiske status eller finansieringskilder forudsætter dette kriterium, at støttemodtageren inden for foranstaltningen udøver en økonomisk aktivitet.

(104) Ifølge retspraksis ved Domstolen gælder følgende: »Med henblik på en national foranstaltnings kvalificering som ulovlig statsstøtte skal det ikke godtgøres, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men alene undersøges, om støtten kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen. Særligt når en støtte, der er ydet af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten (...). Endvidere er det ikke nødvendigt, at den begunstigede virksomhed selv tager del i samhandelen mellem medlemsstaterne. Når en medlemsstat tildeler støtte til en virksomhed, kan den indenlandske aktivitet fastholdes eller styrkes, hvilket vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked.«⁽⁶²⁾ Det gælder i øvrigt ifølge gængs retspraksis⁽⁶³⁾, at der er tale om, at en foranstaltning fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, når støttemodtageren konkurrerer med andre virksomheder på markeder, der er åbne for konkurrence på det indre marked⁽⁶⁴⁾. Kommissionen finder af følgende grunde, at forudsætningerne i retspraksis er opfyldt her.

(105) Foranstaltningen lemper de afgifter, som støttemodtagerne skal betale sammenlignet med de øvrige kasinoer i Grækenland, og giver dem derved en stærkere økonomisk position og bedre rentabilitet i deres investeringer, end det ville være tilfældet, hvis de skulle klare sig selv.

(106) Som tidligere nævnt er det gængs retspraksis, at kriteriet om, at støtten skal påvirke samhandelen, anses for opfyldt, hvis den begunstigede virksomhed udøver en økonomisk aktivitet, der omfatter samhandel mellem medlemsstater. For at nå frem til den konklusion, at

samhandelen inden for EU påvirkes, er det tilstrækkeligt, at støtten styrker virksomhedens position sammenlignet med andre virksomheder, som konkurrerer med den på EU's indre marked. Støttebeløbet kan være forholdsvis begrænset, støttemodtageren kan være af beskeden størrelse og dens andel af det europæiske marked kan være meget lille, og det kan være, at støttemodtageren ikke eksporterer eller eksporterer stort set hele sin produktion ud af det europæiske marked: Intet af dette påvirker konklusionen⁽⁶⁵⁾.

(107) Grækenland har fremført, at kasinoernes placering og afstandene mellem dem betyder, at de hver især betjener et lokalt marked, og dermed kan foranstaltningen ikke fordreje konkurrencen eller påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Men ifølge retspraksis findes der ingen grænse for den faktiske eller potentielle indvirkning på konkurrencen og på samhandelen mellem medlemsstaterne, og dette kriterium for anvendelsen af artikel 107, stk. 1, afhænger derfor ikke af de leverede tjenesters lokale eller regionale karakter eller af størrelsen af det pågældende aktivitetsområde⁽⁶⁶⁾.

(108) Grækenland har ligeledes anført, at markedet for hasardspil ikke er harmoniseret medlemsstaterne imellem, og at disse derfor frit kan regulere det på nationalt plan. Grækenland citerer Domstolens retspraksis for at give tilladelse til begrænsning af det indre marked for spille-tjenester for at beskytte forbrugerne mod svig og kriminalitet⁽⁶⁷⁾.

(109) Kommissionen respekterer fuldt ud medlemsstaternes ret til at fastsætte målene for deres politik på spilleområdet, hvis eventuelle indskrænkninger af friheden til at levere tjenester er hensigtsmæssige med henblik på at nå de forfulgte mål, ikke er mere vidtgående, end det er nødvendigt for at nå disse mål og anvendes på en ikke-diskriminerende måde. Men Kommissionen er ikke enig i, at det heraf følger, at foranstaltningen ikke kan fordreje konkurrencen og ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

⁽⁶²⁾ Jf. Domstolens dom i sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, Sml. 2004 I, s. 3679, præmis 44, i sag C-66/02, Italien mod Kommissionen, Sml. 2004 I, s. 10901, præmis 111, og i sag C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, Sml. 2006 I, s. 289, præmis 140.

⁽⁶³⁾ Dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

⁽⁶⁴⁾ Domstolens dom af 17.9.1980 i sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 2671, præmis 11 og 12, og dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717, præmis 48-50.

⁽⁶⁵⁾ Dom afsagt af Retten i Første Instans i sagen Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, nævnt ovenfor, Domstolens dom af 24.7.2003 i sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. 2003 I, s. 7747, præmis 81-82, og dom af 3.3.2005 i sag C-172/03, Heiser, Sml. 2005 I, s. 1627, præmis 32-33.

⁽⁶⁶⁾ Jf. navnlig Domstolens dom af 3.3.2005 i sag C-172/03, Heiser, og dom af 24.7.2003 i sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg.

⁽⁶⁷⁾ Jf. navnlig Domstolens dom af 8.9.2009 i sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International mod Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Sml. 2009 I, s. 7633.

(110) De erhvervsdrivende inden for branchen er ofte internationale hotelkoncerner⁽⁶⁸⁾, der konkurrerer med hinanden, hvis beslutning om at investere i kasinoer eller andre hotelfaciliteter kan påvirkes af foranstaltningen, eftersom den påvirker koncernernes komparative rentabilitet og deres investeringer. Kasinoer ligger ofte på turistdestinationer, hvilket kan betyde, at tilstedeværelsen af et kasino kan virke som en attraktion for turister, der skal besøge Grækenland. Det ansvarlige ministerium for kasinoer i Grækenland er turistministeriet. Kommissionen bemærker ligeledes, at der er tale om en vis grænseoverskridende mobilitet blandt kunderne. Og kasinoer drives i grænseoverskridende omgivelser — for eksempel udbyder kasinoer sådanne tjenester på krydstogtskibe, der sejler mellem Grækenland og Italien og andre destinationer. Generelt kan personer, der ønsker at spille, vælge mellem at gøre det på et kasino eller gøre det online. Onlinespil er en international forretning, og spillere i Grækenland har adgang til denne slags tjenester hos erhvervsdrivende i andre medlemsstater. Onlinespil var genstand for den dom, som Grækenland henviste til (jf.

punkt 108). De græske myndigheder har anfægtet muligheden for konkurrence med andre former for spil, som nævnes i beslutningen om at indlede proceduren, idet man påpeger, at internetspil i øjeblikket er forbudt i Grækenland. Men på trods af den nuværende juridiske situation i Grækenland har de græske myndigheder selv erkendt, at internetspil er vokset til »ukontrollable proportioner«⁽⁶⁹⁾. Der skal også henvises til Domstolens dom i sag C-65/05, Kommissionen mod Grækenland, hvor Domstolen afgjorde, at lov 3037/2002, hvormed man søgte at forbyde internetspil i Grækenland, udgjorde en ubegrundet hindring for etableringsfriheden og friheden til at levere tjenesteydelser⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁸⁾ Mont Parnès-kasinoet drives f.eks. af det privatejede selskab Athens Resort Casino Anonymi Etaireia Symmetochon som licensindehaver. Athens Resort Casino erhvervede 49 % af aktierne i kasinoet og overtog driften, efter at kasinoet var blevet delvis privatiseret i 2003 (det statsejede selskab ETA beholdt 51 %). 70 % af Athens Resort Casino ejes af Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE (tidligere Hyatt Regency Xenodocheiaki kai Touristiki (Thessaloniki) AE), og de resterende 30 % af Ellaktor AE (tidligere Elliniki Technodomiki AE). I Grækenland driver og kontrollerer Hyatt Regency ligeledes Regency Casino Thessaloniki. Den multinationale koncern Hyatt Hotels med hovedkvarter i Chicago, Illinois, USA, driver, indgår franchisesaftaler om, ejer og udvikler hoteller, resorts og ferielejligheder under navnet Hyatt verden over. Den 31. december 2010 bestod selskabets verdensomspændende portefølje af 453 ejendomme: full service-hoteller drives under navnene Hyatt®, Park Hyatt®, Andaz™, Grand Hyatt®, og Hyatt Regency®, to select service-mærker: Hyatt Place® og Hyatt Summerfield Suites™, og man driver ferieboliger under navnet Hyatt Vacation Club®. Alene under varemærket Regency findes der ni hoteller/resorts i Frankrig, Det Forenede Kongerige, Tyskland, Grækenland og Polen. Hyatt driver fire kasinoer under navnet Hyatt Regency, herunder kasinoet i Thessaloniki og Hyatt Regency Warsaw-hotellet og kasinoet i Warszawa (de to andre ligger i Sydkorea og i Wisconsin). Disse oplysninger findes på webstedet www.hyatt.com.

Et andet eksempel er Loutraki: Club Hotel Casino Loutraki er et joint venture mellem Loutraki kommune (gennem DAET Loutraki AE) og det multinationale holdingselskab Club Hotel Loutraki AE, der driver og er hovedinvestor i Loutraki-kasinoet. Ifølge oplysningerne på webstedet <http://www.clubhotelloutraki.gr> omfatter aktionærerne i Club Hotel Loutraki fremtrædende navne fra den græske og internationale forretningsverden som Casinos Austria International (en af de største investorer i kasinoer internationalt med 67 kasinoer i 15 lande), Trapeza Peiraios (Piræus Bank), EFG Eurobank Ergasias og israelskejede virksomheder, der blandt andet ejer seks yderligere kasinoer og kæder af luksushoteller. Disse oplysninger findes på webstedet <http://www.clubhotelloutraki.gr/>.

Det multinationale selskab Queenco Leisure International driver alene kasinoet på Rhodos og er ligeledes aktionær og deltager i driften af følgende kasinoer: Club Hotel Casino Loutraki, Loutraki, Grækenland (aktionær og meddirektør), Casino Palace, Bukarest, Rumænien (hovedaktionær og enedirektør) og Sasazu, Prag, Den Tjekkiske Republik (eneaktionær og enedirektør). Disse oplysninger findes på webstedet [website http://www.casinorodos.gr/](http://www.casinorodos.gr/).

(111) Desuden påvirker den generelle økonomiske krise forbrugernes vaner og den disponible indkomst, der er til rådighed til fritidsaktiviteter som brugen af kasinoer. I denne sammenhæng virker differentierede entrépriser endnu mere fordrejende på forbrugernes valg og vil derfor med endnu større sandsynlighed skabe konkurrencefordrejning på kasinomarkedet.

(112) Myndighederne og Mont Parnès har anført, at selv om man accepterede, at den reducerede entrépris på 6 EUR kan have påvirket eller vil kunne påvirke en udenlandsk virksomheds beslutning om at investere i et kasino i Grækenland, vil den udenlandske virksomhed altid kunne påberåbe sig lovgivningsdekret 2687/1953. Kommissionen bemærker, at dekretet ikke anvendes automatisk, og at det rent faktisk ville give mulighed for at anvende den mere fordelagtige behandling af de begunstigede kasinoer (dvs. den lave entrépris på 6 EUR) over for andre virksomheder. Denne foranstaltning vil dermed efter al sandsynlighed føre til yderligere udbredelse af den afgiftsmæssige forskelsbehandling, som er genstand for denne sag. Desuden bemærker Kommissionen, at selv om andre kasinoer kunne have påberåbt sig lovgivningsdekret 2687/1953, hvis de havde hentet kapital ind fra udlandet og havde ansøgt i tide, er anvendelsen af dekretet baseret på specifikke og vilkårlige regler, der gør det til en selektiv foranstaltning. Det eneste andet eksempel på potentiel anvendelse af loven, som Kommissionen har kendskab til, drejede sig om kasinoet på Syros, der indgav en ansøgning, men fik den afvist, fordi den var indgivet, efter at man havde hentet udenlandsk kapital ind, og ikke før.

⁽⁶⁹⁾ Regeringshøring vedrørende lovgivningsinitiativ om regulering af spillemarkedet, sommeren 2010.

⁽⁷⁰⁾ Domstolens dom af 26.10.2006 i sag C-65/05, Sml. 2006 I, s. 10341. Jf. også Domstolens dom i sag C-109/08, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 2009 I, s. 4657.

(113) Da Mont Parnès-kasinoet blev privatiseret, åbnede man i salgsaftalen specifikt mulighed for en licens til et andet kasino i samme region. Det er klart, at sandsynligheden for investering i en sådan operation vil afhænge af konkurrenceaftalen med den eksisterende erhvervsdrivende. Eftersom det ikke kan udelukkes, at kasinoer kan konkurrere med lignende virksomheder i andre medlemsstater, må dette krav i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, anses for opfyldt.

(114) Kommissionen konkluderer, at den anfægtede foranstaltning kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne ved potentielt at forbedre driftsvilkårene for støttemodtagerne, som er direkte involveret i økonomiske aktiviteter, og som vil skulle betale denne afgift på entrébilletter til kasinoer i Grækenland.

V.1.5 Konklusion

(115) Kommissionen konkluderer, at kriteriet for, om der er tale om statsstøtte i henhold til EUF-traktatens artikel 107, er opfyldt, og at foranstaltningen udgør statsstøtte til fordel for kasinoer med en lavere entrépris. Det drejer sig om kasinoerne i Mont Parnès, Korfu, Thessaloniki og Rhodos. Kommissionen forstår, at Rhodos-kasinoet ikke længere modtager støtte, da det ophørte med at kræve den lavere entrépris, da det blev privatiseret i april 1999. Kommissionen mener, at hverken de græske myndigheder eller Mont Parnès har fremført tilstrækkelige argumenter til at ændre ved denne konklusion.

V.2 Støttens forenelighed med traktaten

(116) Som det fremgår af beslutningen om at indlede proceduren, har Kommissionen den holdning, at foranstaltningen ikke er omfattet af nogen af de undtagelser, der indføres ved EUF-traktatens artikel 106 eller 107.

(117) Grækenland har hidtil anført, at der ikke er tale om statsstøtte, og har ikke fremlagt argumenter for, at eventuel statsstøtte er forenelig med traktaten.

(118) Som tidligere forklaret anerkender Kommissionen medlemsstaternes ret til at regulere hasardspil på deres eget område inden for rammerne af EU-lovgivningen og anerkender, at regulering af denne art, der har til formål at kontrollere og begrænse hasardspil, er et legitimt mål for en stats politik. Men selv om dette var formålet med støtten, finder Kommissionen ikke, at dette vil være et argument for, at den er omfattet af EUF-traktatens artikel 106, stk. 2. Men under alle omstændigheder stemmer argumentet som tidligere anført om, at foranstaltningen tager sigte på at få folk til at afholde sig fra hasardspil, ikke overens med den kendsgerning, at de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR, omfatter netop de kasinoer, der ligger tættest på de tættest befolkede områder i Grækenland. Det stemmer heller ikke

overens med den udtrykkelige mulighed for at give kunderne gratis adgang, når 80 % af entréprisen alligevel erlægges til staten.

(119) Undtagelserne i EUF-traktatens artikel 107, stk. 2, om støtte af social karakter til enkelte forbrugere, støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder, og støttestøttestiltninger i visse dele af Forbundsrepublikken Tyskland, finder ikke anvendelse i denne sag.

(120) Undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), som tillader støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker alvorlig underbeskæftigelse, finder heller ikke anvendelse, fordi den undersøgte foranstaltning ikke er betinget af, at støttemodtageren udøver nogen form for aktivitet i regioner, der befinder sig i særlige omstændigheder⁽⁷¹⁾.

(121) På samme måde kan foranstaltningen ikke anses for at fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i Grækenlands økonomi, jf. artikel 107, stk. 3, litra b). Den har heller ikke til formål at fremme kulturen eller bevare naturarven, jf. artikel 107, stk. 3, litra d).

(122) Foranstaltningen skal endelig undersøges i lyset af artikel 107, stk. 3, litra c), der giver mulighed for støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer handelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Det skal imidlertid påpeges, at foranstaltningen ikke falder ind under nogen af de tilfælde, hvor Kommissionen har accepteret, at dette punkt finder anvendelse, eller under nogen af de retningslinjer eller rammer, der definerer de omstændigheder, hvor visse former for støtte kan anses for forenelige med det indre marked.

(123) Den anfægtede foranstaltning udgør driftsstøtte, der medfører en kunstig styrkelse af visse virksomheders konkurrenceposition i forhold til andre tilsvarende virksomheder, og er ikke betinget af resultaterne hos støttemodtagerne for en specifik foranstaltning, der har til formål at gennemføre politiske mål af fælles interesse.

⁽⁷¹⁾ Blandt andre eksempler på Kommissionens tidligere praksis henvises til Kommissionens beslutning 2004/76/EF af 13. maj 2003 om den statsstøtteordning til fordel for hovedkontorer og logistikcentre, Frankrig har gennemført, EUT L 23 af 28.1.2004, s. 1, punkt 73. Et tilsvarende ræsonnement findes i Kommissionens beslutning 2003/515/EF af 17. februar 2003 om Kongeriget Nederlandenes statsstøtte til internationale finansieringsaktiviteter, EUT L 180 af 18.7.2003, s. 52, punkt 105, og Kommissionens beslutning 2004/77/EF af 24. juni 2003 om den belgiske støtteordning, som gennemføres i form af en særlig skatteordning gældende for US foreign sales corporations, EUT L 23 af 28.1.2004, s. 14, punkt 70.

- (124) Navnlig hænger den fordel, der opnås gennem foranstaltningen, ikke sammen med investeringer, jobskabelse eller specifikke projekter. Den fritager blot de pågældende virksomheder for de afgifter, der normalt skal erlægges af lignende virksomheder, og skal derfor betragtes som driftsstøtte. Generelt er driftsstøtte ikke i overensstemmelse med kravene i artikel 107, stk. 3, litra c), eftersom den fordrejer konkurrencen inden for de sektorer, hvor den udbetales, og samtidig kan den som sådan ikke bidrage til gennemførelsen af nogle af de mål, der er indført ved denne bestemmelse⁽⁷²⁾. Selv om denne støtte undtagelsesvis kan ydes til regioner, der kommer ind under undtagelsen i EUT-traktaten 107, stk. 3, litra c), og selv om visse regioner i Grækenland er støtteberettigede i henhold hertil, har Kommissionen alvorlige tvivl om, hvorvidt kriterierne, der kræves opfyldt, for at denne driftsstøtte kan anses for forenelig med traktaten, er opfyldt i denne sag. I henhold til Kommissionens standardpraksis kan en sådan støtte ikke betragtes som forenelig med det indre marked, fordi den ikke fremmer udviklingen af nogen aktiviteter eller økonomiske områder, den er ikke tidsbegrænset, der er ikke planlagt nogen gradvis reduktion, og den er ikke proportional med det, der er nødvendigt for at afhjælpe et specifikt økonomisk handicap i de pågældende områder.
- (125) Det må konkluderes, at den undersøgte foranstaltning er uforenelig med det indre marked.

V.3 Støttens lovlighed

- (126) Som det fremgår af beslutningen om at indlede proceduren, stammer den første lovgivning om afgiftsmæssig forskelsbehandling mellem kasinoer fra 1994 og 1995, og Kommissionen har derfor undersøgt, hvorvidt foranstaltningen som helhed udgør »eksisterende støtte« i henhold til betydningen i EUF-traktatens artikel 108, stk. 1.
- (127) Den afgiftsmæssige forskelsbehandling blev indført ulovligt — dvs. i modstrid med EU-lovgivningen om statsstøtte — i 1995, da de græske myndigheder valgte at fritage visse kasinoer fra den almindelige regel i henhold til lov 2206/1994 og ministerdekretet af 1995. Det gælder navnlig, at de græske myndigheder gav de offentlige kasinoer i Mont Parnès, Korfu og Rhodos tilladelse til fortsat at anvende en lavere entrépris på 6 EUR i stedet for standardprisen på 15 EUR, og i 1995 indrømmede de også specifikt kasinoet i Thessaloniki denne fordel i henhold til lovgivningsdekretet om udenlandsk kapital fra 1953. Standardprisen på 15 EUR er blevet pålagt og er blevet overholdt af de fem andre private kasinoer, der er blevet etableret og har fået licens i henhold til lov 2206/1994 siden 1995. I henhold til lov 3139/2003 opretholdt man desuden den lavere entrépris på 6 EUR for kasinoerne i Mont Parnès og Korfu, hvilket medførte, at den afgiftsmæssige forskelsbehandling ulovligt blev forlænget og stadfæstet. Kasinoet i Thessaloniki opnår

fordele gennem forskelsbehandlingen, fordi det behandles på samme måde som Mont Parnès og Korfu, hvilket blev bekræftet ved præsidentdekret 290/1995, der blev udstedt i henhold til loven af 1953 som tidligere forklaret. Ordningerne for Thessaloniki hænger tæt sammen med ordningerne for Mont Parnès og Korfu. De græske myndigheder har meddelt, at man tog spørgsmålet om entréprisen op efter 1995, og direktøren for kasinoet i Thessaloniki anmodede om, at prisen i Thessaloniki blev fastsat til samme niveau som i Mont Parnès, nemlig 6 EUR. Efter at have fået en udtalelse fra statens juridiske råd (udtalelse 631/1997), blev denne anmodning efterkommet⁽⁷³⁾. Man kan derfor gå ud fra, at hvis behandlingen af Mont Parnès og Korfu havde ændret sig i 2003, så de ville skulle opkræve en pris på 15 EUR, så ville behandlingen af kasinoet i Thessaloniki også være blevet ændret. Men det skete ikke, og den afgiftsmæssige forskelsbehandling blev opretholdt under de nationale bestemmelser.

- (128) Ingen af de kasinoer, der er omfattet af den beskrevne foranstaltning, er nogensinde blevet anmeldt til eller godkendt af Kommissionen og helt sikkert ikke i henhold til EU-reglerne om statsstøtte.
- (129) I artikel 15 i procedureforordningen⁽⁷⁴⁾ hedder det, at Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter 10 år. Forældelsesfristen løber fra den dato, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren, enten som individuel støtte eller under en støtteordning. Enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist. Efter hver afbrydelse begynder forældelsesfristen forfra. Forældelsesfristen suspenderes i det tidsrum, hvor Kommissionens beslutning er genstand for en verserende sag for De Europæiske Fællesskabers Domstol. Enhver støtte, for hvilken forældelsesfristen er udløbet, anses for at være eksisterende støtte. Men i artikel 1, litra c), i samme forordning bestemmes det, at ændringer af »eksisterende støtte« betragtes som »ny støtte«.
- (130) Kommissionen bemærker, at i henhold til retspraksis ved EU-domstolene er »forældelsesfristen i artikel 15 i forordningen om regler for statsstøtte (...) på ingen måde udtryk for et overordnet princip, hvorved ny støtte ændres til eksisterende støtte, men udelukker blot tilbagebetaling af støtte, der er indført mere end 10 år inden Kommissionens første indgriben«⁽⁷⁵⁾.
- (131) I den foreliggende sag greb Kommissionen først ind, og Grækenland handlede først efter anmodning fra

⁽⁷²⁾ Dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-211/05, Italien mod Kommissionen, Sml. 2009 II, s. 2777, præmis 173. Jf. også dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. 1995 II, s. 1675, præmis 48.

⁽⁷³⁾ Skrivelse fra Grækenland af 6. oktober 2010.

⁽⁷⁴⁾ EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.

⁽⁷⁵⁾ Jf. f.eks. dom afsagt den 30.4.2002 af Retten i Første Instans i forenede sager T-195/01 og T-207/01, Gibraltar mod Kommissionen, (EFT C 169 af 13.7.2002, s. 30), Sml. 2002 II, s. 2309, præmis 130.

Kommissionen, i 2009. Kommissionen handlede den 21. oktober 2009, hvor den fremsendte klagen til Grækenland og bad Grækenland præcisere de pågældende spørgsmål.

- (132) Dermed er enhver støtte, der er tildelt i henhold til denne foranstaltning pr. eller efter den 21. oktober 1999 (som er 10 år inden den dato, hvor Kommissionen fremsendte klagen til den græske stat og bad om oplysninger), ny og ulovlig støtte, der er gennemført uden forudgående anmeldelse til eller beslutning truffet af Kommissionen, og omfattet af artikel 15 i procedureforordningen om tilbagebetaling som nærmere forklaret nedenfor.

V.4 Værdiansættelse og tilbagesøgning

- (133) Den anfægtede foranstaltning blev gennemført uden at være anmeldt til Kommissionen på forhånd i overensstemmelse med EUF-traktatens artikel 108, stk. 3. Derfor må foranstaltningen betragtes som ulovlig statsstøtte.
- (134) I artikel 14 i procedureforordningen hedder det, at når ulovligt tildelt statsstøtte er uforenelig med det indre marked, skal støtten kræves tilbagebetalt fra støttemodtageren, medmindre det er i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen. Tilbagebetalingen af støtten har til formål så vidt muligt at genoprette den konkurrencesituation, der fandtes, inden støtten blev tildelt. Ingen argumenter fra de græske myndigheder eller fra Mont Parnès begrundet en generel afvigelse fra dette grundprincip.
- (135) Det hedder i artikel 14, stk. 1, i procedureforordningen, at »Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen«. Retspraksis ved Domstolen og Kommissionens egen beslutningspraksis har navnlig fastslået, at et krav om tilbagebetaling af støtten vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen, hvis Kommissionen gennem sin handle måde har skabt en legitim forventning hos støttemodtageren om, at støtten blev tildelt i overensstemmelse med EU-lovgivningen⁽⁷⁶⁾.
- (136) I sin kendelse i *Forum 187* fastslog Domstolen, at »retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gælder for enhver retsundergivet med begrundede forventninger, som en fællesskabsinstitution har givet anledning til. I øvrigt kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (...). Det gælder ligeledes, at når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan

påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres«⁽⁷⁷⁾.

- (137) De græske myndigheder og Mont Parnès har fremført, at en tilbagebetaling af støtten i denne sag vil stride mod princippet om borgernes rimelige tillid som følge af en afgørelse under national ret fra det græske statsråd. Kommissionen bemærker, at der er tale om et nationalt skridt taget af en national myndighed og ikke et skridt taget af en EU-myndighed inden for rammerne af ovennævnte retspraksis. Desuden var statsrådets afgørelse udelukkende baseret på national lovgivning og tog ikke stilling til statsstøttestøttemålet eller klassificeringen af en foranstaltning som statsstøtte. Derfor kan Kommissionen ikke give dispensation fra tilbagesøgningen på grundlag af disse argumenter.
- (138) Grækenland og Mont Parnès har fremført, at Loutraki ventede, før man indgav en klage til Kommissionen, og dermed overtrådte princippet om, at en ret ikke må misbruges. Kommissionen bemærker, at en forsinkelse fra klagerens side under ingen omstændigheder kan forhindre tilbagesøgning af ulovligt udbetalt støtte under henvisning til den 10-årige forældelsesfrist, der fastsættes i artikel 15 i procedureforordningen.
- (139) Derfor kan Kommissionen ikke godtage argumenterne fra de græske myndigheder og Mont Parnès om en ekstraordinær fritagelse fra tilbagebetaling.
- (140) Som forklaret i denne beslutning indførte man med de nationale foranstaltninger fra 1994 og 1995 både kravet om erlæggelse af 80 % af entréprisen og standardprisen på 15 EUR for entrébilletter til alle kasinoer. Men hverken kravet om at erlægge 80 % eller standardprisen på 15 EUR gjaldt for de begunstigede kasinoer, selv om begge gjaldt for andre kasinoer fra 1995 og frem og i praksis har været anvendt lige siden (alle private kasinoer fik licens i 1995 eller 1996 og begyndte at anvende foranstaltningen på det tidspunkt med Thessaloniki som eneste undtagelse). Eftersom den afgiftsmæssige forskelsbehandling som følge af differentiering i prisen på entrébilletter og den tilhørende erlæggelse af 80 % til staten rent faktisk indledtes i 1995, kan den periode, hvor støtten er tildelt, anses for at være begyndt i 1995.
- (141) I henhold til konklusionerne i afsnit V.3, »Støttens lovlighed«, finder Kommissionen, at forældelsesfristen på

⁽⁷⁶⁾ Kommissionens beslutning 2003/515/EF af 17. februar 2003 om Kongeriget Nederlandenes statsstøtte til internationale finansieringsaktiviteter, EUT L 180 af 18.7.2003, s. 52, og Kommissionens beslutning 2004/76/EF om 13. maj 2003 den statsstøtteordning til fordel for hovedkontorer og logistikcentre, Frankrig har gennemført, EUT L 23 af 28.1.2004, s. 1.

⁽⁷⁷⁾ Domstolens dom af 22.6.2006 i de forenede sager C-182/03 og C-217/03, *Forum 187*, Sml. 2006 I, s. 5479, præmis 147. Jf. også Domstolens dom af 24.11.2005 i sag C-506/03, Tyskland mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samlingen, præmis 58, og dom af 11.2.1987 i sag C-265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, Sml. 1987, s. 1155, præmis 44.

10 år, der indføres ved artikel 15 i procedureforordningen, hindrer krav om tilbagesøgning af støtte, der er tildelt før den 21. oktober 1999.

(142) Beregningen af det beløb, der skal tilbagebetales, skal tage udgangspunkt i det forhold, at den græske stat som forklaret i denne beslutning (jf. også punkt 85) har givet afkald på afgiftsindtægter fra de offentlige kasinoer svarende til 7,20 EUR pr. entrébillet, hvilket er forskellen mellem afgiften på 12 EUR pr. entrébillet, som de private kasinoer erlægges til staten, og afgiften på 4,80 EUR pr. entrébillet, som de offentlige kasinoer erlægges til staten.

(143) Ved beregning af det beløb, der skal tilbagebetales af de enkelte kasinoer, skal der imidlertid også tages hensyn til visse aspekter vedrørende det pågældende kasinos situation som forklaret nedenfor.

— Som forklaret i denne beslutning, gjaldt kravet om, at 80 % af entréprisen skal erlægges til staten, som blev indført i 1995 ved en ministerbeslutning, for kasinoerne i Korfu og Mont Parnès fra den dato, hvor de fik deres licens i overensstemmelse med lov 2206/1994, dvs. i 2003 i henhold til lov 3139/2003. Men fra slutningen af 2000 og indtil de fik licens i 2003, begyndte ETA frivilligt at erlægge 80 % af entréprisen til staten (prisen var 6 EUR) ⁽⁷⁸⁾. På grundlag af disse oplysninger, der stammer fra de græske myndigheder, og med forbehold af eventuelle yderligere bemærkninger, som de græske myndigheder måtte ønske at fremføre (som måtte bekræfte eller modsige ovenstående), kan man udlede, at der ikke blev betalt entréafgift frem til 2000, ikke en gang med den reducerede sats (80 % af 6 EUR). For den første periode (fra den 21. oktober 1999 til udgangen af 2000) skal det beløb, der skal tilbagebetales, derfor beregnes ud fra beløbet på 12 EUR, som er den fulde afgift, som de private kasinoer betalte på daværende tidspunkt, hvor de offentlige kasinoer slet ikke betalte nogen afgift, ganget med antallet af solgte billetter i den periode.

— Kasinoet i Thessaloniki fik licens ved lov 2206/1994 i 1995 ⁽⁷⁹⁾. Kravet om erlæggelse af 80 % af entréprisen til staten har været gældende for kasinoet i Thessaloniki, siden det fik sin licens i 1995. Thessaloniki har opkrævet den reducerede entrépris på 6 EUR, som opkræves af kasinoerne i Mont Parnès

og Korfu. Beløbet, der skal tilbagebetales af kasinoet i Thessaloniki, skal derfor beregnes ved at gange antallet af billetter udstedt fra den 21. oktober 1999 og frem med 7,20 EUR.

— Kasinoet på Rhodos fik licens ved lov 2206/1994 i 1996. Dengang begyndte det at tage 6 EUR i entrépris, men skiftede til 15 EUR, da det blev privatiseret i april 1999. På grundlag af bemærkningerne, der indkom under den formelle undersøgelse, har Kommissionen forstået, at kasinoet på Rhodos ophørte med at modtage støtte ved sin privatisering i april 1999, så tilbagebetalingen fra dette kasino forhindres af forældelsesfristen, der fastsættes i artikel 15 i procedureforordningen.

(144) Kommissionen råder ikke over tilstrækkelige oplysninger til at kunne regne sig frem til et nøjagtigt estimat over de beløb, der skal tilbagebetales af de enkelte begunstigede kasinoer. Men EU-lovgivningen indeholder ingen krav om, at Kommissionen, når den kræver statsstøtte, der er erklæret for uforenelig med det indre marked, tilbagebetalt, skal fastsætte det nøjagtige beløb til tilbagebetaling. Det er tilstrækkeligt, at Kommissionens beslutning indeholder oplysninger, der giver medlemsstaten og den begunstigede virksomhed mulighed for selv at beregne beløbet uden uforholdsmæssigt store problemer. Kommissionen kan derfor helt lovligt begrænse sig til at fastslå, at der foreligger en forpligtelse til at tilbagebetale den pågældende støtte, og overlade det til de nationale myndigheder at beregne de præcise beløb, der skal tilbagebetales, i henhold til den vejledning, som Kommissionen angiver i sin beslutning.

(145) På grundlag af oplysningerne fra medlemsstaten stiller Kommissionen den nødvendige vejledning vedrørende tilbagebetalingen til rådighed.

(146) Nedenstående tabel er en generel oversigt over antallet af billetter, som de enkelte kasinoer har solgt i de enkelte år (som det fremgår af tabellen, er de fremlagte oplysninger ikke fyldestgørende), og et foreløbigt skøn over de beløb, der skal tilbagebetales fra de enkelte kasinoer med forbehold af eventuelle yderligere bemærkninger, som Grækenland måtte ønske at fremføre efter at have foretaget beregningerne vedrørende tilbagebetalingen.

Skønnet antal solgte billetter pr. kasino

År	Kasino			
	Mont Parnès	Korfu	Thessaloniki	Rhodos
1999 (22.10.1999 – 31.12.1999)	Oplysninger mangler	[...] (*)	(...)	[...] (!)
2000	Oplysninger mangler	(...)	(...)	(...)

⁽⁷⁸⁾ Jf. også punkt 21.

⁽⁷⁹⁾ Publikationsreference FEK 904, 6.12.1994.

År	Kasino			
	Mont Parnès	Korfu	Thessaloniki	Rhodos
2001	Oplysninger mangler	(...)	(...)	(...)
2002	Oplysninger mangler	(...)	(...)	(...)
2003	Oplysninger mangler frem til 1. maj 2003 Pr. 1. maj 2003: (...)	(...)	(...)	(...)
2004	(...)	(...)	(...)	(...)
2005	(...)	(...)	(...)	(...)
2006	(...)	(...)	(...)	(...)
2007	(...)	(...)	(...)	(...)
2008	(...)	(...)	(...)	(...)
2009 (frem til 22.10.2009):	(...)	(...)	(...)	(...)
I alt frem til 22.10.2009	(...)	(...)	(...)	(...)
Solgte billetter efter 22.10.2009	Oplysninger mangler	Oplysninger mangler	Oplysninger mangler	Oplysninger mangler

(*) Forretningshemmelighed.

(¹) Rhodos blev privatiseret i april 1999 og ophørte med at anvende den reducerede entrépris på daværende tidspunkt. Støtten, som Rhodos modtog inden den 21. oktober 2009, er omfattet af foreldelsesfristen.

Foreløbigt skøn over tilbagebetalingspligtige beløb pr. kasino

(i 1 000 000 EUR, afrundede tal)

	Mont Parnès	Korfu	Thessaloniki	Rhodos
Algoritme og beregning	For 22.10.1999 – 2000 (¹): antal billetter $(x1) \times 12 = A1$	For 22.10.1999 – 2000: antal billetter $([...]) \text{ billetter} \times 12 = A2$ $([...])\text{EUR}$	For 22.10.1999 – 22.10.2009: antal billetter $([...]) \text{ billetter} \times 7,20 =$ $AB3 ([...])\text{EUR}$	ITR
	For 2000 – 22.10.2009: antal billetter $(y1) \times 7,20 = B1$	For 2000 – 22.10.2009: antal billetter $([...]) \text{ billetter} \times 7,20 = B2$ $([...])\text{EUR}$		
	For 22.10.2009 – i dag: antal billetter $(z1) \times 7,20 = C1$	For 22.10.2009 – i dag: antal billetter $(z2) \times 7,20 = C2$	For 22.10.2009 – 30.8.2010 (²): antal billetter $(z3) \times 7,20 = C3$	
Beløb til tilbagebetaling i alt	$A1 + B1 + C1$ Skal beregnes	$A2 + B2 + C2$ Skal beregnes	$AB3 + C3$ Skal beregnes	ITR
Beløb til tilbagebetaling i alt	Skal beregnes			

(¹) Den nøjagtige dato i 2000, hvor ETA begyndt at betale afgiften på 80 % af den reducerede pris på 6 EUR, skal bekræftes af de græske myndigheder.

(²) Ud fra en forståelse af, at Korfu-kasinoet ikke længere modtog støtte efter privatiseringen i august 2010, hvor det begyndte at kræve en entrépris på 15 EUR.

(147) Kommissionen bemærker endvidere, at EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, har opsættende virkning. Kommissionen har ikke modtaget oplysninger om, at den anfægtede foranstaltning er blevet suspenderet siden beslutningen om at indlede proceduren. Man må formode, at foranstaltningen er blevet gennemført løbende af de græske myndigheder indtil i dag⁽⁸⁰⁾. Grækenland skal kræve al støtte, som er tildelt frem til vedtagelsen af denne beslutning, tilbagebetalt af støttemodtagerne. Kommissionen bemærker, at kasinoet på Korfu ophørte med at kræve en entrépris på 6 EUR og gik over til 15 EUR, da det blev privatiseret i august 2010. Ved beregningen af det beløb, der skal tilbagebetales, skal der derfor kun tages hensyn til perioden frem til august 2010.

(148) I lyset af alle ovenstående argumenter bør Kommissionen kræve, at Grækenland tilbagesøger al den uforenelige statsstøtte, som ulovligt er tildelt støttemodtagerne. Kommissionen påpeger, at Grækenland skal annullere alle resterende afgiftsmæssige fordele, der udspringer af den undersøgte foranstaltning, med virkning fra datoen for vedtagelse af denne beslutning.

(149) Med hensyn til fremtiden har Grækenland givet udtryk for, at man undersøger mulighederne for at ændre kasinoernes prispolitik og derved søger at afskaffe forskelsbehandling af kasinoer. Ifølge Grækenland vil denne nye lovgivning bringe foranstaltningen til ophør. Men Grækenland har endnu ikke givet Kommissionen meddelelse om, hvilke fremskridt man har gjort i denne retning, eller hvilke ændringer der rent faktisk er foretaget. Kommissionen mener, at vedtagelsen af ny lovgivning af denne art er af central betydning for at få løst problemer med forskelsbehandling af kasinoer i Grækenland og opfordrer Grækenland til straks at tage de nødvendige skridt.

VI. KONKLUSION

(150) I lyset af ovenstående betragtninger, den relevante retspraksis og sagens særlige kendetegn finder Kommissionen, at foranstaltningen, som består af afgiftsmæssig forskelsbehandling til fordel for bestemte kasinoer, som de græske myndigheder har iværksat ved at gennemføre en række sideløbende bestemmelser, hvori man:

— fastsætter en ensartet 80 %-afgift på entréprisen og

— fastsætter forskellige regulerede priser for offentligt ejede og privatejede kasinoer, nemlig 6 EUR for offentligt ejede kasinoer og 15 EUR for privatejede kasinoer,

udgør statsstøtte i henhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 1. Kommissionen finder ligeledes, at foranstaltningen er gennemført i strid med EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, og dermed udgør ulovlig støtte.

⁽⁸⁰⁾ Kommissionen har i øjeblikket kun ufuldstændige oplysninger om perioden 22. oktober 1999 – 22. oktober 2009 og ingen oplysninger om den eventuelle videreførelse af foranstaltningen efter den 22. oktober 2009.

(151) Kommissionen bemærker, at i henhold til artikel 14 i procedureforordningen kan ulovlig statsstøtte kræves tilbagebetalt fra støttemodtageren, og vil kræve, at Grækenland tilbagesøger den ulovlige støtte, som hvert af de begunstigede kasinoer har modtaget. Kommissionen bemærker, at forældelsesfristen på 10 år, der fastsættes i artikel 15 i procedureforordningen, forhindrer, at statsstøtte tildelt inden den 21. oktober 1999 kræves tilbagebetalt. Grækenland skal ophæve alle resterende afgiftsmæssige fordele, der er indrømmet i forbindelse med foranstaltningen, som er genstand for denne beslutning, med virkning fra den dato, hvor denne beslutning vedtages —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Statsstøtten, som består af afgiftsmæssig forskelsbehandling til fordel for bestemte kasinoer, som Grækenland har iværksat gennem indførelse af en række delvis obligatoriske bestemmelser, hvori man:

— fastsætter en ensartet 80 %-afgift på entréprisen og

— fastsætter forskellige regulerede priser for offentligt ejede og privatejede kasinoer på henholdsvis 6 EUR og 15 EUR,

er gennemført ulovligt i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er uforenelig med det indre marked, idet den har givet de begunstigede kasinoer Regency Casino Mont Parnès, Regency Casino Thessaloniki og Korfu-kasinoet (ud fra en forståelse af, at kasinoet på Rhodos ikke er omfattet af støtteforanstaltningen efter april 1999) en uberettiget konkurrencefordel.

Artikel 2

1. Grækenland tilbagesøger den uforenelige støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede ordning siden den 21. oktober 1999, fra de begunstigede kasinoer.

2. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er tilbagebetalt.

3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004⁽⁸¹⁾.

4. Grækenland skal bringe al afgiftsmæssig forskelsbehandling som følge af den i artikel 1 omtalte støtte til ophør med virkning fra det tidspunkt, hvor denne beslutning vedtages.

Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning, iværksættes omgående og effektivt.

⁽⁸¹⁾ EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1.

2. Grækenland sikrer, at denne beslutning efterkommes senest fire måneder efter meddelestedspunktet.

Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning sender Grækenland Kommissionen følgende oplysninger:

- a) listen over støttemodtagere under den i artikel 1 omhandlede ordning og det samlede støttebeløb, som de hver især har modtaget under denne foranstaltning, beregnet i henhold til den i denne beslutning indeholdte vejledning
- b) det samlede beløb (hovedstol og renter), som hver enkelt støttemodtager skal tilbagebetale
- c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme beslutningen
- d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Grækenland holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne beslutning, indtil den støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning, er fuldt tilbagebetalt. Grækenland indsender omgående, på Kommissionens anmodning, oplysning om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme beslutningen. Grækenland giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Den Helleniske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 24. maj 2011.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand