



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

11. september 2014\*

»Statsstøtte — græske kasinoer — ordning, der pålægger en afgift på 80% på entrépriser med forskellige beløb — beslutning, der erklærer støtten uforenelig med det indre marked — begrebet statsstøtte — fordel«

I sag T-425/11,

**Den Helleniske Republik** ved P. Mylonopoulos og K. Boskovits, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved D. Triantafyllou, H. van Vliet og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2011/716/EU af 24. maj 2011 om Grækenlands statsstøtte til visse græske kasinoer (C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09)) (EUT L 285, s. 25),

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood, og dommerne F. Dehousse (refererende dommer) og J. Schwarcz,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. december 2013,

afsagt følgende

\* Processprog: græsk.

## Dom

### Sagens baggrund

- 1 Før 1994 fandtes der tre kasinoer i Grækenland, nemlig i Mont Parnès, på Korfu og på Rhodos. Entréprisen blev fastsat af det statsejede Ellinikos Organismos Tourismou (det græske turistkontor, herefter »EOT«). Denne pris, som var blevet fastsat til henholdsvis 2000 græske drakmer (GRD) (ca. 6 EUR) for kasinoet i Mont Parnès og 1500 GRD for kasinoerne på Korfu og på Rhodos, blev fastsat til 2000 GRD for kasinoet på Korfu i 1997. Nomos nr. 2160/1993 (lov nr. 2160/1993, FEK A' 118/19.7.1993) bestemte, at disse tre kasinoer skulle fortsætte som EOT-klubber, indtil den kompetente myndighed havde tildelt dem en licens.
- 2 Nomos nr. 2206/1994 (lov nr. 2206/1994, FEK A' 62/20.4.1994) fastsatte tildeling af et bestemt antal licenser. Denne lovs artikel 2, stk. 10, bestemte, at entréprisen til kasinoer i bestemte områder skulle fastsættes ved ministerbeslutning, og den procentdel af prisen, som skulle betales til staten, skulle fastsættes i samme beslutning
- 3 I denne forbindelse skulle kasinooperatører i henhold til punkt 1 i apofasi tou Ypourgou Oikonomikon (beslutning fra finansministeren) nr. 1128269/1226/0015/POL.1292 af 16. november 1995, FEK B' 982/29.11.1995, herefter »ministerbeslutningen af 1995«) regnet fra den 15. december 1995 udstede en entrébillet pr. person i henhold til samme beslutnings bestemmelser. I denne forbindelse blev entréprisen i henhold til samme beslutnings punkt 5 fastsat til 5 000 GRD, der i henhold til artikel 31, stk. 13, i Nomos nr. 2873/2000 (lov nr. 2873/2000, FEK A' 285/28.12.2000) blev konverteret til 15 EUR. I henhold til punkt 6 i ministerbeslutningen af 1995 skulle der, i tilfælde af at personer, der af markedsføringsmæssige grunde eller som følge af en social forpligtelse ikke skulle opkræves noget beløb, besøge kasinoet, udstedes en billet fra en særlig serie. Ministerbeslutningen af 1995 bestemmer i punkt 7 ligeledes, at kasinooperatørerne skal beholde 20% af billetens værdi som »afgift for udstedelse af billetten og til dækning af udgifter«, herunder moms, mens det resterende beløb udgør »afgift til staten«. Ifølge den pågældende ministerbeslutnings punkt 7, stk. 2, skal afgiften til staten ved udstedelse af gratis billetter betales under hensyn til den entrépris, der er fastsat i henhold til samme beslutnings punkt 5.
- 4 Efter 1995 fortsatte kasinoet i Mont Parnès, kasinoet på Korfu og kasinoet på Rhodos som EOT-klubber. Efterfølgende overgik driften af kasinoerne på Korfu og i Mont Parnès fra EOT til Elliniki Etaireia Touristikis Anaptysis (Grækenlands turismeudviklingselskab, ETA), som var helejet af den græske stat. Kasinoet på Korfu fortsatte med at opkræve en entrépris på 6 EUR indtil kasinoets privatisering den 30. august 2010 og fortsatte i henhold til ministerbeslutningen af 1995 med at betale 80% af beløbene. Tilsvarende fik kasinoet på Rhodos sin licens i 1996 og opkrævede 5000 GRD (15 EUR) i entrépris efter sin privatisering i april 1999. Kasinoet i Mont Parnès opkrævede fra slutningen af 2000 til 2003 en entrépris på 1 500 GRD, som fra den 1. januar 2002 blev til 6 EUR, og siden slutningen af 2000 blev 80% af dette beløb betalt til den græske stat.
- 5 Blandt de seks nye kasinoer, der blev etableret efter 1995 på grundlag af lov nr. 2206/1994, dvs. kasinoerne i Chalkidiki, Loutraki, Thessaloniki, Rio (Achaia), Xanthi (Thrakien) og Syros, skulle alle med undtagelse af kasinoet i Thessaloniki opkræve en entrépris på 15 EUR.
- 6 Kasinoet i Thessaloniki (der blev drevet af Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE) skulle opkræve en entrépris på 6 EUR i henhold til nomothetiko diatagma 2687/1953 peri ependyseos kai prostasias kefalaion exoterikou (lovdekret nr. 2687/1953 om investering i og beskyttelse af udenlandsk kapital, FEK A' 317/10.11.1953), i henhold til hvilket virksomheder med udenlandske investeringer skal behandles mindst lige så gunstigt som andre tilsvarende virksomheder i landet. Anmodningen fra kasinoets operatør om, at entréprisen til kasinoet i Thessaloniki skulle være den samme som i Mont Parnès, dvs. 6 EUR, blev imødekommet efter udtalelse fra Gnomodotisi 631/1997

tou Nomikou Symvouliou tou Kratous (udtalelse fra den græske stats juridiske råd nr. 631/1997) af 16. oktober 1997. Punkt 7 i den ministerielle beslutning af 1995 om en afgift på entrébilletter til staten fandt anvendelse på kasinoet i Thessaloniki.

- 7 Den 8. juli 2009 indgav Koinopraxia Touristiki Loutrakiou AE OTA (operatør af kasinoet i Loutraki) en klage til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber over den græske lovgivning vedrørende ordningen med entrépriser i kasinoer, idet den gjorde gældende, at en sådan ordning svarede til at yde statsstøtte til tre erhvervsdrivende, nemlig kasinoet i Mont Parnès, kasinoet på Korfu og kasinoet i Thessaloniki.
- 8 Efter en udveksling af synspunkter indledte Kommissionen en formel undersøgelsesprocedure ved beslutning af 6. juli 2010.
- 9 Kommissionen har modtaget bemærkninger fra de græske myndigheder og fra de interesserede parter.
- 10 Den 24. maj 2011 vedtog Kommissionen beslutning 2011/716/EU om Grækenlands statsstøtte til visse græske kasinoer (C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09)) (EUT L 285, s. 25, herefter »den anfægtede beslutning«).
- 11 Den omhandlede foranstaltning er i niende betragtning til den anfægtede beslutning blevet defineret som en afgiftsbegunstigelse af visse kasinoer, som de græske myndigheder har foretaget ved for det første at indføre en afgift på 80% af entréprisen i kasinoer og for det andet at indføre et sæt forskellige, regulerede entrépriser. Således blev entréprisen fastsat til 6 EUR for visse kasinoer, som Kommissionen kvalificerede som »offentlige«, og til 15 EUR for de øvrige kasinoer, som den kvalificerede som »private«. Ifølge tiende betragtning til den anfægtede beslutning var kasinoet i Mont Parnès, kasinoet på Korfu og kasinoet i Thessaloniki de af den omhandlede foranstaltning begunstigede.
- 12 Kommissionen fastslog dernæst, at der forelå statsstøtte. Navnlig fandt Kommissionen i den 65. og 67. betragtning til den anfægtede beslutning, at den omhandlede foranstaltning svarede til virkningerne af en afgiftsforanstaltning, og at den fjernede en byrde fra de kasinoer, for hvilke der gjaldt en lavere entrépris, som de skulle have båret, hvis beskattningen havde været ikke-diskriminerende. Den omhandlede foranstaltning gav således de pågældende kasinoer en fordel, idet de skulle bære en mindre afgiftsbyrde pr. person ud af deres samlede indtægter. Ifølge 72. betragtning til den anfægtede beslutning er den omstændighed, at kunden ligeledes drager fordel af den lavere entrépris ikke til hinder for, at foranstaltningen giver de berørte kasinoer en fordel. Ifølge 73. og 74. betragtning til den anfægtede beslutning er den pågældende fordel endnu større som følge af den kommercielle praksis, der består i at tilbyde gratis adgang, men ikke desto mindre betale 80% til staten af den fastsatte entrépris. Kommissionen støttede sig på forskellige beviser for at godtgøre, at denne praksis med gratis entré ikke syntes at være usædvanlig blandt de støttemodtagende kasinoer. Tilsvarende forkastede Kommissionen i 77. betragtning til den anfægtede beslutning argumentet om, at de kasinoer, der skulle opkræve en højere entrépris, fik en fordel. Dette argument tager nemlig ikke hensyn til den omstændighed, at de kasinoer, der skulle opkræve en lavere entrépris, var mere attraktive for kunderne, eller til den omstændighed, at entréindtægterne kun udgør en begrænset del af kasinoernes samlede indtægter. Kasinoet i Thessaloniki kunne i øvrigt opkræve lavere entrépriser i henhold til lovdekret nr. 2687/1953, hvorefter virksomheder, der er oprettet med udenlandsk kapital, har ret til den mest gunstige behandling, der tilbydes nationale virksomheder (78. betragtning til den anfægtede beslutning). Kommissionen forkastede endvidere i 79. og 80. betragtning til den anfægtede beslutning argumentet om, at der foreligger andre afgifts- eller reguleringsforanstaltninger, som opvejer de fordele, som følger af den lavere entrépris, og fastslog, at der forelå en fordel.

- 13 Kommissionen fastslog, at eftersom staten således gik glip af indtægter, blev denne fordel finansieret af statsmidler. Kommissionen forkastede i denne forbindelse argumentet om, at den lavere entrépris kunne tiltrække flere kunder, og at der ingen sikkerhed er for, at staten går glip af indtægter, eftersom det er selve uligheden, der får efterspørgslen til at stige (81.-90. betragtning i den anfægtede beslutning).
- 14 Kommissionen fandt endvidere, at foranstaltningen fraveg den generelle ordning, der blev indført ved lov nr. 2206/1994 og ved ministerbeslutningen af 1995, og at foranstaltningen således var selektiv. Kommissionen forkastede således argumentet om, at niveauet for entréprisen blev fastsat på grundlag af de særlige forhold, som var forskellige for hvert enkelt kasino, og under hensyntagen til et mål om at afskrække personer med lave indkomster fra at deltage i pengespil. Kommissionen fastslog endvidere, at foranstaltningen ikke var begrundet med karakteren af eller logikken i ordningen (91.-102. betragtning til den anfægtede beslutning).
- 15 Endvidere fastslog Kommissionen, at betingelsen om konkurrencefordrejning og indvirkning på samhandelen mellem medlemsstater var opfyldt i det foreliggende tilfælde uafhængigt af de leverede tjenesters lokale eller regionale karakter (103.-114. betragtning til den anfægtede beslutning).
- 16 Endvidere fandt Kommissionen, at den omhandlede foranstaltning ikke var omfattet af nogen af de undtagelser, der er indført ved artikel 106 TEUF og 107 TEUF, og fastslog, at Den Helleniske Republik ikke havde fremført noget argument, der kunne begrunde, at statsstøtten var forenelig med det fælles marked.
- 17 Kommissionen fastslog ligeledes, at den afgiftsmæssige forskelsbehandling, der blev indført i 1995, var blevet opretholdt uden at være blevet anmeldt til eller godkendt af Kommissionen. Henset til den forældelsesfrist, der er fastsat i artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [...] artikel [108] [TEUF] (EFT L 83, s. 1), anførte Kommissionen, at enhver støtte, der er tildelt i henhold til denne foranstaltning pr. eller efter den 21. oktober 1999, som er ti år inden den dato, hvor Kommissionen fremsendte klagen til Den Helleniske Republik og bad om oplysninger, var en ny og ulovlig støtte.
- 18 Endelig fandt Kommissionen for så vidt angår kvantificeringen af støtten og tilbagebetalingen af denne, at der skulle tages udgangspunkt i det forhold, at Den Helleniske Republik havde givet afkald på afgiftsindtægter fra de støttemodtagende kasinoer svarende til 7,20 EUR pr. entrébillet, hvilket er forskellen mellem afgiften på 12 EUR pr. entrébillet, som de kasinoer, der udsteder entrébilletter til 15 EUR, betaler til staten, og afgiften på 4,80 EUR pr. entrébillet, som de kasinoer, der udsteder entrébilletter til 6 EUR, betaler til staten. Kommissionen anførte ligeledes, at der skulle tages hensyn til det pågældende kasinos særlige situation, og navnlig for kasinoet i Mont Parnès og kasinoet på Korfu til den omstændighed, at entréafgifterne fra den 21. oktober 1999 til slutningen af 2000 med forbehold for mere udførlige bemærkninger fra de græske myndigheders side ikke synes at være blevet betalt til staten. Hvad angår beregningen af størrelsen af den støtte, der skal tilbagebetales, præciserede Kommissionen, at den ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger til at give et estimat over dette beløb, og at den således begrænsede sig til at fastslå, at der forelå en forpligtelse til at tilbagebetale den pågældende støtte, og overlod det til de nationale myndigheder at beregne de præcise beløb, der skal tilbagebetales, i henhold til den vejledning, som Kommissionen angav i sin beslutning. Det fremgår i denne forbindelse af 146. betragtning til den anfægtede beslutning, at de beløb, der skal tilbagebetales, i det væsentlige bestod af forskellen mellem på den ene side de 4,80 EUR pr. entrébillet, som de kasinoer, som opkræver en entrébillet på 6 EUR, betaler, og på den anden side de 12 EUR pr. entrébillet, som de kasinoer, der opkræver en entrébillet på 15 EUR, betaler, dvs. et beløb på 7,20 EUR pr. udstedt entrébillet.

19 Den dispositive del af den anfægtede beslutning er affattet således:

»*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 [...].
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.
2. Grækenland sikrer, at denne beslutning efterkommes senest fire måneder efter meddelelsetidspunktet.

*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.«

#### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. august 2011 anlagde Den Helleniske Republik denne sag.
- 21 Den anfægtede beslutning er ligeledes genstand for fire andre søgsmål, der blev indgivet til Rettens Justitskontor den 29. juli 2011 af Etaireia Akiniton Dimosiou AE (ETAD, tidligere Ellinika Touristika Akinita AE, ETA), den 9. december 2011 af Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki, den 10. januar 2012 af Elliniko Kazino Parnithas AE, operatør af kasinoet i Mont Parnès siden 2003, og den 20. januar 2012 af Athens Resort Casino Holding SA, aktionær, ejer af 51% af aktierne i kasinoet i Mont Parnès siden 2010. Disse søgsmål, der blev registreret som henholdsvis sag T-419/11, T-635/11, T-14/12 og T-36/12, er konnekse med denne sag. Endvidere fik Koinopraxia Touristiki Loutrakiou, der var klagende virksomhed under den administrative procedure, ved kendelser afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 4. maj og den 12. december 2012 tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen i disse sager.
- 22 Ved skrivelse af 7. august 2012 anmodede sagsøgerne i sagerne T-635/11, T-14/12 og T-36/12 om forening af sagerne T-419/11, T-425/11, T-635/11, T-14/12 og T-36/12 for så vidt angik den mundtlige forhandling samt afsigelsen af dommen i henhold til artikel 50 i Rettens procesreglement.
- 23 Ved skrivelse af 3. september 2012 indgav Kommissionen, idet den tilkendegav ikke at have nogen principielle indvendinger mod denne sammenlægning, sine bemærkninger. Kommissionen tilkendegav endvidere, at den ikke ville indgive en anmodning om fortrolighed.
- 24 Ved skrivelse af 4. september 2012 rejste Den Helleniske Republik indsigelse mod sammenlægningen af de pågældende sager. Den anførte ligeledes, at visse af sagsakternes oplysninger i tilfælde af en sammenlægning skulle anses for fortrolige.
- 25 Ved særskilt skrivelse af 4. september 2012 indgav Den Helleniske Republik en anmodning om fortrolig behandling af visse passager i sagsakterne, som den anførte i forhold til enhver intervenient eller enhver, som ønskede at intervenere i de omhandlede sager. Den vedlagde en ikke-fortrolig udgave af sine dokumenter.
- 26 Den 16. september 2013 besluttede Retten ikke at forene nærværende sag med sagerne T-419/11, T-635/11, T-14/12 og T-36/12.
- 27 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 9. oktober 2013 fik selskabet Elliniko Casino Kerkyras AE tilladelse til at intervenere i sag T-419/11 til støtte for sagsøgerens påstande i overensstemmelse med bestemmelserne i procesreglementets artikel 116, stk. 6.

- 28 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 10. december 2013.
- 29 Den Helleniske Republik har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede beslutning annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 30 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Retlige bemærkninger**

#### *Søgsmålsinteressen*

- 31 Kommissionen har gjort gældende, at Den Helleniske Republik ikke har søgsmålsinteresse. Ifølge Kommissionen giver den anfægtede beslutning i det foreliggende tilfælde Den Helleniske Republik mulighed for at opkræve afgiftslignende indtægter hos kasinoerne, og at den drager fordel af den snarere end bliver skadet heraf. Kommissionen har gjort gældende, at den omstændighed, at Den Helleniske Republik er en privilegeret part, fritager den fra at skulle godtgøre, at den anfægtede beslutning berører den umiddelbart og individuelt, men tillægger den ikke søgsmålsinteresse.
- 32 Den Helleniske Republik har bestridt denne argumentation.
- 33 Retten bemærker, at hvad angår begrebet søgsmålsinteresse, som Kommissionen har påberåbt sig, indeholder traktaten en klar sondring mellem på den ene side fællesskabsinstitutionernes og medlemsstaternes ret til at anlægge annulationsøgsmål og på den anden side fysiske og juridiske personers ret til at anlægge sådanne søgsmål. Enhver medlemsstat har nemlig ret til i form af et annulationsøgsmål at anfægte lovligheden af Kommissionens beslutninger, uden at det herved er en forudsætning, at det godtgøres, at der foreligger en søgsmålsinteresse. Det er således ikke en betingelse for, at en medlemsstats søgsmål kan antages til realitetsbehandling, at denne godtgør, at en retsakt fra Kommissionen, som den har anfægtet, har retsvirkninger i forhold til staten selv (Domstolens kendelse af 27.11.2001, sag C-208/99, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 9183, præmis 22 og 23, og Rettens dom af 22.10.2008, TV2/Danmark m.fl. mod Kommissionen, forenede sager T-309/04, T-317/04, T-329/04 og T-336/04, Sml. II, s. 2935, præmis 63).
- 34 I det foreliggende har Den Helleniske Republik i sin egenskab af medlemsstat kompetence til at anlægge et annulationsøgsmål uden i denne forbindelse at skulle godtgøre at have en søgsmålskompetence.
- 35 Følgelig bør den af Kommissionens nedlagte afvisningspåstand forkastes.

#### *Om realiteten*

- 36 Den Helleniske Republik har gjort fire anbringender gældende. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF. Det andet anbringende vedrører begrundelsens uegnede, ufuldstændige og selvmodsigende karakter. Med sit tredje og fjerde anbringende, der er fremsat subsidiært, har Den Helleniske Republik gjort gældende, at der foreligger tilsidesættelse af artikel 14 i

forordning nr. 659/1999 vedrørende tilbagebetaling af støtte, eftersom støtten ikke blev krævet tilbagesøgt hos de faktiske modtagere, og at tilbagebetalingen er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og med proportionalitetsprincippet (det tredje anbringende), samt at beregningen af de beløb, der skal tilbagebetales, er fejlagtig (det fjerde anbringende).

- 37 Hvad angår det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF bemærkes, at denne bestemmelse forskriver, at 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, er uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 38 Ifølge retspraksis skal alle betingelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF være opfyldt, for at der kan være tale om »støtte« i denne bestemmelses forstand. For at en national foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte, skal der således for det første være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, for det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, for det tredje skal den give modtageren en fordel, og for det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencen (jf. Domstolens dom af 2.9.2010, sag C-399/08, Sml. I, s. 7831, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at støttebegrebet ikke blot omfatter positive ydelser såsom tilskud, men ligeledes de 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 (Domstolens dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 13, og af 19.5.1999, sag C-6/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2981, præmis 15).
- 40 Det er blevet fastslået, at en foranstaltning, hvorved offentlige myndigheder indrømmer visse virksomheder en afgiftsfritagelse, der, selv om den ikke indebærer en overførsel af statslige midler, giver de fritagne virksomheder en gunstigere økonomisk stilling end andre afgiftspligtige, udgør en statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. dommen i sagen Banco Exterior de España, nævnt i præmis 39 ovenfor, præmis 14, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 38 ovenfor, præmis 16, Rettens dom af 9.9.2009, forenede sager T-230/01 – T 232/01 og T-267/01 – T-269/01, Diputación Foral de Álava m.fl., ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 135, stadfæstet ved Domstolens dom af 28.7.2011, forenede sager C-474/09 – C-476/09, ikke trykt i Samling af Afgørelser).
- 41 Dertil kommer, at arten af de formål, der forfølges med statslige foranstaltninger, og deres begrundelse ikke er udslagsgivende for, om de udgør statsstøtte. Det følger nemlig af fast retspraksis, at artikel 107 TEUF ikke sonderer ud fra grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men bestemmelsen definerer disse i kraft af deres virkninger (jf. Domstolens dom af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1487, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Det følger ligeledes af retspraksis, at det påhviler Kommissionen at påvise, at foranstaltningen udgør statsstøtte (Rettens dom af 12.9.2007, forenede sager T-239/04 og T-323/04, Italien mod Kommissionen, Sml. II, s. 3265, præmis 119).
- 43 Domstolen har endvidere præciseret, at begrebet statsstøtte, således som det var defineret i traktaten, havde en retlig karakter og skulle fortolkes på grundlag af objektive elementer. Af denne grund skal retsinstanserne principielt under hensyntagen såvel til de konkrete omstændigheder i den sag, der verserer for dem, som til Kommissionens vurderingers tekniske eller udviklede karakter gennemføre en fuldstændig efterprøvelse af, om en foranstaltning henhører under artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. Domstolens dom af 16.5.2000, sag C-83/98 P, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen, Sml. I, s. 3271, præmis 25, og af 22.12.2008, sag C-487/06 P, British Aggregates mod Kommissionen, Sml. I, s. 10515, præmis 111).

- 44 Det er under hensyn til disse principper, at det skal efterprøves, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde anvendte støttebegrebet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF korrekt.
- 45 Med det første anbringendes første led har Den Helleniske Republik bestridt, at den omhandlede ordning med entrépriser indebærer tildeling af en fordel, der er ydet ved hjælp af statsmidler.
- 46 Der skal først foretages en redegørelse af den omhandlede ordnings kendetegn, sådan som den fremgår af den lovgivning, der er undersøgt af Kommissionen. Denne redegørelse er absolut nødvendig, idet den gør det muligt at forstå, hvordan ordningen fungerer økonomisk, og følgelig at kunne foretage en bedømmelse af følgerne for de virksomheder, som den finder anvendelse på.
- 47 I denne forbindelse skal det bemærkes, at det følger af artikel 2, stk. 10, i lov nr. 2206/1994 (jf. præmis 2 ovenfor), at beslutningen fra finansministeren fastsatte kasinoernes entrépris »samt den procentdel, der skal betales til staten«. I denne sammenhæng bestemmer punkt 7 i ministerbeslutningen af 1995 (jf. præmis 3 ovenfor), at hvert kasino beholder 20% af entréprisen som afgift for udstedelse og dækning af udgifter, og det resterende udgør en afgift til staten, som i henhold til samme beslutnings punkt 10 skal betales hver måned.
- 48 Det skal således, som Den Helleniske Republik har gjort gældende, fastslås, at kasinoerne inden for rammerne af den entréafgiftordning, der er genstand for den anfægtede beslutning, er forpligtet til at opkræve de omhandlede afgifter hos de kunder, der besøger spillehallerne, og at betale dem til staten hver måned, idet en procentdel af de omhandlede afgifter beholdes som en modydelse til dækning af denne virksomhed.
- 49 Det fremgår af niende betragtning til den anfægtede beslutning, at Kommissionen beskrev den omhandlede foranstaltning som en samtidig anvendelse af nationale bestemmelser, som dels består af indbetaling af 80% af entréprisen til staten, dels et sæt forskellige, regulerede entrépriser for kasinoer. Denne foranstaltning havde til følge, at kasinoer, der opkræver en entrépris på 15 EUR, skulle betale staten 12 EUR pr. entré ( $80\% \times 15 \text{ EUR}$ ), mens de øvrige kasinoer kun skulle betale staten 4,80 EUR pr. entré ( $80\% \times 6 \text{ EUR}$ ), hvilket udgjorde en forskel på 7,20 EUR pr. entré. Det skal imidlertid, som det fremgår af præmis 47 og 48 ovenfor, fastslås, at denne beskrivelse ikke afspejler de særlige forhold ved den omhandlede ordning, for så vidt som kun 20% af afgifterne, selv om kasinoerne er forpligtet til at opkræve hele entréafgiften, udgør en indtægt i deres budget, mens de resterende 80% helt fra starten udgør en afgift til staten, som skal betales af kasinoerne hver måned. Det skal imidlertid fastslås, at denne fejlagtige beskrivelse af ordningen ikke automatisk fører til annullation af den anfægtede beslutning. En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, kan nemlig, henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 41 ovenfor, have til følge, at der gives en selektiv fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, således at der skal foretages en undersøgelse af, om en fordel, såsom den, der er beskrevet i den anfægtede beslutning, er blevet tildelt i det foreliggende tilfælde.
- 50 I denne forbindelse finder Kommissionen, som det fremgår af 66., 69., og 70. betragtning til den anfægtede beslutning, at foranstaltningen giver en fordel til de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR, eftersom de fritages for en byrde, som de ellers skulle have båret. Ifølge Kommissionen fik disse kasinoer en fordel svarende til en reduktion i afgiftsgrundlaget, da den afgift, de skulle betale pr. person, blev fastsat på et lavere grundlag end afgiftsgrundlaget for andre kasinoer. Det er i den anfægtede beslutning præciseret, at den omhandlede foranstaltning udgør en fordel for de begunstigede virksomheder, eftersom de betaler et lavere afgiftsbeløb pr. kunde.
- 51 Med det første anbringende har Den Helleniske Republik anfægtet rigtigheden af denne argumentation.
- 52 Retten er af den opfattelse, at Kommissionen ikke i det foreliggende tilfælde har godtgjort, at der foreligger en fordel for de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR.

- 53 For det første følger det nemlig af den omhandlede foranstaltning, at de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR, er forpligtet til at betale staten 4,80 EUR pr. entré ( $80\% \times 6 \text{ EUR}$ ), mens de kasinoer, der opkræver en entrépris på 15 EUR, skal betale staten 12 EUR pr. entré ( $80\% \times 15 \text{ EUR}$ ). Det er således, som Kommissionen har gjort gældende, korrekt, at de kasinoer, der henhører under den første kategori, skal betale staten et beløb på 4,80 EUR, som er to og en halv gange lavere pr. billet end det beløb på 12 EUR, som de kasinoer, der henhører under den anden kategori, skal betale.
- 54 Det skal imidlertid bemærkes, at denne konstatering følger af den omstændighed, at det samme forhold er gældende for entrépriserne for hver af disse kategorier. Navnlige modtager de kasinoer, som Kommissionen anså for at være omfattet af den omtvistede foranstaltning, inden de til staten betaler afgiften på 80% af værdien af entrébillet fra deres kunder, en pris, der er to og en halv gange lavere pr. entré end den entrépris, der gælder for de øvrige kasinoer (6 EUR i stedet for 15 EUR). Tilsvarende er de afgifter for udstedelse og dækning af udgifter, som de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR ( $6 \text{ EUR} - 4,80 \text{ EUR} = 1,20 \text{ EUR}$ ), beholder, ligeledes to og en halv gange lavere end de afgifter, der oppebæres af de kasinoer, der opkræver en entrépris på 15 EUR ( $15 \text{ EUR} - 12 \text{ EUR} = 3 \text{ EUR}$ ).
- 55 Det følger således, som Den Helleniske Republik har gjort gældende, af den omhandlede foranstaltning, at de beløb, der betales til staten af kasinoerne som en afgift på entrébilletterne, kun er en pro rata-sats af det, som hvert kasino opkræver i entrépris. I modsætning til hvad der er anført i 69. betragtning til den anfægtede beslutning, svarer foranstaltningen ikke til en reduktion i afgiftsgrundlaget, eftersom de beløb, der skal betales af hvert kasino, svarer til en pro rata-sats på 80% af de samlede entréindtægter, som kasinoet rent faktisk indkasserer. Selv om Kommissionen på dette punkt har henvist til Rettens dom af 9. september 2009, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, skal det fastslås, at den omhandlede foranstaltning i disse sager var forskellig fra foranstaltningen i det foreliggende tilfælde. I disse sager bestod den omhandlede støtteforanstaltning nemlig i at foretage en nedsættelse med 99, 75, 50 eller 25% i det positive skattepligtige grundlag for de støttemodtagende virksomheders erhvervs-mæssige virksomhed. De støttemodtagende virksomheder skulle således betale en skat, der var lavere end den skat, de skulle have betalt, såfremt skatten var blevet beregnet forholdsmæssigt af deres indtægter fra udøvelsen af deres erhvervs-mæssige virksomhed. I det foreliggende tilfælde og som allerede anført er situationen derimod forskellig, for så vidt som den afgift på 80%, der skal betales til staten af alle kasinoer, beregnes forholdsmæssigt af det beløb, som de rent faktisk opkræver i entrépris for de solgte billetter.
- 56 Kommissionens argument om, at den forskel mellem de indtægter, der oppebæres for entré af de kasinoer, der opkræver en entrépris på 15 EUR, og de indtægter, der oppebæres for entré af de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR, som er på 1,80 EUR ( $3 \text{ EUR} - 1,20 \text{ EUR}$ ), er fire gange mindre end den forskel mellem de afgifter, der skal betales til staten i entré af de kasinoer, der henhører under den første kategori og de afgifter, der skal betales til staten af de kasinoer, der henhører under den anden kategori, som er på 7,20 EUR ( $12 \text{ EUR} - 4,80 \text{ EUR}$ ), afkræfter ikke denne konklusion. Denne konstatering følger nemlig direkte af en anvendelse af en sats på 80% og det forhold på fire, der foreligger mellem på den ene side denne sats på 80% og på den anden side satsen på 20% som indtægt for udstedelse og dækning af udgifter.
- 57 På denne baggrund er den omstændighed, at de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR, skal betale beløb til staten, der er mindre end de beløb, der skal betales til sidstnævnte af de kasinoer, som opkræver en entrépris på 15 EUR, ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at der foreligger en fordel i forhold til de kasinoer, der henhører under den første kategori.
- 58 Det er således ikke godtgjort, at der foreligger en regnskabsmæssig fordel for de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR.

- 59 Dernæst fremgår det af sagsakternes oplysninger, som de blev klarlagt under retsmødet, at den fordel, som Kommissionen i det foreliggende tilfælde har påberåbt sig, udelukkende består i den regnskabsmæssige forskel, i henhold til hvilken de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR, skal betale et beløb til staten, der er lavere end det, der skal betales af de øvrige kasinoer.
- 60 Navnlig og for det første fastslog Kommissionen i 67. betragtning til den anfægtede beslutning, at disse kasinoer var blevet begunstiget ved at støtte sig på den omstændighed, at de havde »skullet bære en mindre afgiftsbyrde pr. person ud af deres samlede indtægter«. I den pågældende betragtnings sidste punktum anførte Kommissionen endvidere, at disse samlede indtægter »[...] ikke kun [omfatter] entréindtægter (dvs. udelukkende fra entrébilletter), men også deres øvrige indtægtskilder såsom hasardspil, overnatning, bar- og restaurationsydelse, underholdning osv.«.
- 61 Kommissionen fremhævede imidlertid, da den i denne forbindelse blev adspurgt under retsmødet, at begrebet kasinoets samlede indtægter ikke skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af den fordel, som foreligger i nærværende tilfælde. Kommissionen anførte nemlig, at sidste punktum i 67. betragtning til den anfægtede beslutning, som omtaler samlede indtægter, alene betød, at de indtægter, der hidrørte fra entrébilletterne, kun udgjorde en lille del af kasinoernes indtægter og ikke berørte fordelingen som sådan. Følgelig skal dette punktum ifølge Kommissionen ikke fortolkes således, at ved et tilsvarende budget har kunderne i et kasino, der opkræver en entrépris på 6 EUR, et større budget, der skal bruges til de øvrige tjenester. Kommissionen præciserede således, at fordelingen i det foreliggende tilfælde udelukkende var støttet på den regnskabsmæssige forskel mellem entréprisen på 6 EUR og entréprisen på 15 EUR, hvoraf 80% skal betales til staten.
- 62 I denne forbindelse skal det tilføjes, at det forhold, at der foreligger en selektiv fordel, i det foreliggende tilfælde under alle omstændigheder ikke kan begrundes gennem en henvisning til en vag forbindelse mellem på den ene side pligten til at betale 80% af entréprisen til staten og på den anden side den virksomhed, der ikke er berørt af den pågældende forpligtelse, som genererer kasinoernes »samlede indtægter«. Særligt og først for så vidt angår eksistensen af en sådan fordel kræver artikel 107, stk. 1, TEUF en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt 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 (Domstolens dom af 15.11.2011, forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 11113, præmis 75). Følgelig og først og fremmest er begrebet »samlede indtægter« ikke relevant i det foreliggende tilfælde, for så vidt som det omfatter indtægter, der ikke er genstand for pligten til at betale 80% af entréprisen til staten. Dernæst er det i mangel af en definition af dette begreb, som synes at spille en afgørende rolle, og i mangel af en angivelse af relevante tal materielt umuligt at foretage en bedømmelse af, om der foreligger en eventuel fordel. Endelig fremgår det af 146. betragtning til den anfægtede beslutning, at de beløb, som Kommissionen kræver tilbagebetaling af, består af forskellen mellem på den ene side de 4,80 EUR pr. entrébillet, som de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR, betaler til staten, og på den anden side de 12 EUR pr. entrébillet, som de øvrige kasinoer betaler til staten. Begrebet »afgiftsbyrde for hver person på de samlede indtægter« har således under ingen omstændigheder relevans for så vidt angår bedømmelsen af, om der foreligger en fordel.
- 63 For det andet anførte Kommissionen som svar på et spørgsmål vedrørende begrebet attraktiviteten for kunderne, der er nævnt i 77. betragtning til den anfægtede beslutning, at der heller ikke skulle tages hensyn til dette begreb ved definitionen af begrebet fordel.
- 64 77. betragtning til den anfægtede beslutning har følgende ordlyd:
- »Grækenland har også anført, at fordelingen, 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 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 [...] 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 [...] 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.«

- 65 Nærmere bestemt anførte Kommissionen under retsmødet, at 77. betragtning til den anfægtede beslutning imødegik de græske myndigheders argumentation, men at oplysningerne vedrørende fordrejningen af konkurrencen og prisen attraktivitet i mangel af en økonomisk analyse ikke udgjorde et element af en fordel i det foreliggende tilfælde.
- 66 Såfremt det antages, at attraktiviteten ved en sådan nedsat entrépris på området for statsstøtte, som forudsætter, at der foreligger statsmidler, hvormed der indrømmes en fordel, kan udgøre et element af en sådan fordel, skal det fastslås, at den anfægtede beslutning ikke indeholder nogen statistisk analyse og følgelig heller ikke en økonomisk analyse vedrørende en sådan attraktivitet for kunderne set fra denne synsvinkel. Endvidere fremgår det af 146. betragtning til den anfægtede beslutning, at de beløb, som Kommissionen pålagde tilbagebetaling af, som følge af selve metoden for den foretagne beregning ikke svarer til en sådan form for fordel.
- 67 Det følger heraf, at den fordel, som Kommissionen har påberåbt sig, er begrænset til forskellen mellem de beløb, som kasinoerne betaler til staten pr. solgt entrébillet.
- 68 Som det blev fastslået i præmis 52-58 ovenfor, er den omstændighed, at de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR, som følge af den omhandlede foranstaltning skal betale beløb, som er mindre end de beløb, der skal betales til sidstnævnte af de kasinoer, som opkræver en entrépris på 15 EUR, men som er direkte forholdsmæssige, imidlertid ikke tilstrækkelig til at fastslå, at der foreligger en fordel i forhold til de kasinoer, der henhører under den første kategori.
- 69 Kommissionens øvrige argumenter afkræfter ikke denne konklusion.
- 70 For det første har Kommissionen i svarskriftet gjort gældende, at den omhandlede foranstaltning giver en likviditetsmæssig fordel til de kasinoer, der praktiserer en nedsat entrépris.
- 71 Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at der foreligger en likviditetsmæssig fordel, som den anfægtede beslutning i øvrigt ikke henviser til. Det er nemlig ikke bestridt, at beløbene på 6 EUR og 15 EUR normalt opkræves af kunderne ved indgangen til kasinoernes spillehaller, og at 80% af disse beløb skal betales hver måned til staten. Følgelig er de beløb, der indkasseres pr. solgt entrébillet inden betaling af afgifterne til staten, i de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR, forholdsmæssigt lavere end de beløb, der indkasseres pr. entrébillet, som sælges af de øvrige kasinoer. Under disse omstændigheder udgør det forhold, at et kasino, der henhører under den første kategori, kun skal betale 4,80 EUR til staten, når entréprisen er 6 EUR, i stedet for 12 EUR, når entréprisen er 15 EUR, ikke en likviditetsmæssig fordel, for så vidt som de beløb, der skal betales for de solgte entrébilletter, er lig med 80% af de opkrævede entréafgifter, og at disse afgifter indkasseres af kasinoerne, inden pligten til at betale 80% af beløbet til staten indtræder. Tilsvarende udgør den omstændighed, at de kasinoer, der opkræver en entrépris på 6 EUR, beholder 20% af prisen for den solgte entrébillet, dvs. 1, 20 EUR, for udstedelse og dækning af udgifter, ikke en likviditetsmæssig fordel for disse kasinoer i forhold til de kasinoer, der opkræver en entrépris på 15 EUR, tværtimod.

- 72 Det fremgår endvidere af 66. og 146. betragtning til den anfægtede beslutning, at begrebet fordel, som beslutningen er støttet på, består i en forskel på 7,20 EUR i betaling pr. entrébillet, alt efter om kasinoet opkræver en entrépris på 15 EUR eller 6 EUR. Dette begreb er imidlertid kvalitativt forskelligt fra en likviditetsmæssig fordel, som i det væsentlige består i, at der alt efter debitor gælder forskellige betingelser for indfrielse af en forpligtelse, hvilket der ikke er tale om i det foreliggende tilfælde.
- 73 Det følger heraf, at argumentet om den likviditetsmæssige fordel må forkastes.
- 74 For det andet har Kommissionen påberåbt sig tilfældet med de gratis billetter og har gjort gældende, at den gratis entré gør statens manglende indtægt endnu mere åbenlys. Kommissionen gør i 73. betragtning til den anfægtede beslutning særligt gældende, at denne kommercielle praksis med gratis entré gør fordelene større, da entréprisen til de kasinoer, der betaler 12 EUR, er meget højere, end den er for de kasinoer, som kun skal finansiere 4,80 EUR ud af de samlede indtægter af deres erhvervsaktiviteter. I 74. betragtning til den anfægtede beslutning anfægter Kommissionen de græske myndigheders argument om, at denne praksis med at tilbyde gratis entré var undtagelsesvis. Den henviser til 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. Kommissionen konkluderer deraf, at denne praksis med en gratis entré ikke ser ud til at være en undtagelse i de begunstigede kasinoer.
- 75 I denne forbindelse skal det bemærkes, at punkt 6 i ministerbeslutningen af 1995 giver mulighed for at tilbyde gratis entré af markedsføringsmæssige grunde eller som følge af en social forpligtelse. I et sådant tilfælde er kasinoerne, selv om de ikke modtager en entréindtægt, forpligtet til at betale 80% af den lovbestemte værdi af den udstedte entrébillet til staten. De kasinoer, som opkræver en entrépris på 15 EUR, skal således betale 12 EUR til staten pr. gratis entré, mens de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR, kun skal betale 4,80 EUR pr. gratis entré.
- 76 Det følger heraf, at i tilfældet med de gratis entrébilletter gives de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR, en fordel, for så vidt som de til staten på grundlag af en identisk opkrævet entrépris (lig med nul) skal betale en afgift, der er lavere end den, der skal betales af de kasinoer, der opkræver en entrépris på 15 EUR.
- 77 Det skal imidlertid bemærkes, at konstateringen af, at der forelå en kommerciel praksis med gratis entré, er fremhævet af Kommissionen for at gøre gældende, at den påståede fordel, der er beskrevet i 66.-69. betragtning til den anfægtede beslutning, således var »større« (den anfægtede beslutnings punkt 73). De gratis entrébilletter er i den anfægtede beslutning kun omtalt som et forhold, der styrker, at denne fordel foreligger. Som det fremgår af præmis 49-68 ovenfor, giver den pågældende ordning med entrépriser ikke en sådan fordel til de kasinoer, som opkræver en entrépris på 6 EUR.
- 78 Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen ikke rejser principiel kritik af en medlemsstats mulighed for at bestemme, at der kan udstedes gratis entrébilletter, for så vidt som en sådan handling foretages af markedsføringsmæssige grunde eller som følge af en social forpligtelse, men har i det væsentlige foreholdt de græske myndigheder at have tolereret, at udstedelsen af gratis entrébilletter overskrider rammerne for den undtagelse, der er fastsat i ministerbeslutningen af 1995. I denne forbindelse er det, eftersom ordningen med entrépriser i kasinoer ikke giver en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF for så vidt angår de solgte entrébilletter, og eftersom den omhandlede medlemsstat kan tillade udstedelse af gratis entrébilletter af præcist angivne og berettigede grunde, såsom markedsføringsmæssige grunde eller som følge af en social forpligtelse, rimeligt for denne medlemsstat at opstille den yderligere betingelse, at de afgifter, som ellers ville være blevet betalt til staten, ligeledes betales i tilfældet med gratis entrébilletter. I en sådan sammenhæng påhviler det Kommissionen at godtgøre, at kasinoerne i realiteten udsteder et for stort antal gratis billetter i forhold til det antal billetter, der gør det muligt at nå formålet med ministerbeslutningen af 1995, således at deres beslutning om at tillade fri adgang til deres spillehaller ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i den nationale lovgivning.

- 79 I det foreliggende tilfælde vedrører de oplysninger, som Kommissionen refererer til i 24. betragtning til den anfægtede beslutning, imidlertid et kasino, der tilbyder gratis entré fra søndag til torsdag fra kl. 7 til kl. 20 efter den 10. januar. Da der imidlertid ikke foreligger mere udførlige oplysninger bl.a. vedrørende øvrige kasinoers praksis og kundestrømmen i de pågældende dage og tidsrum, er det ikke muligt at konkludere, at udbuddet af de pågældende gratis billetter vidner om en tilsidesættelse af de af ministerbeslutningen af 1995 fastsatte betingelser.
- 80 Følgelig må argumentet om, at der foreligger en særskilt og specifik fordel som følge af de gratis billetter, ligeledes forkastes.
- 81 For det tredje har Kommissionen i 78. betragtning til den anfægtede beslutning gjort gældende, at »[d]et forhold, at afgiftsforskelsbehandlingen giver en fordel, er [...] anerkendt i de relevante nationale bestemmelser selv«. Kommissionen har nævnt tilfældet med kasinoet i Thessaloniki, som i henhold til lovdekret nr. 2687/1953 blev undergivet en entrépris på 6 EUR (præmis 6 ovenfor). Ifølge Kommissionen anvendte de græske myndigheder dette lovdekret på det pågældende kasino, fordi det udgjorde den mest gunstige behandling, som blev indrømmet de nationale virksomheder.
- 82 I denne forbindelse skal det bemærkes, at lovdekret nr. 2687/1953 bestemmer, at virksomheder med udenlandske investeringer skal behandles mindst lige så gunstigt som andre tilsvarende virksomheder i landet. I det foreliggende tilfælde blev anmodningen fra operatøren af kasinoet om, at entréprisen for kasinoet i Thessaloniki blev fastsat til det samme niveau som for kasinoet i Mont Parnès, dvs. 6 EUR, imødekommet efter udtalelse fra den græske stats juridiske råd nr. 631/1997 af 16. oktober 1997. Dette råd fastslog særligt, at kasinoet i Thessaloniki befandt sig i samme situation som kasinoet i Mont Parnès, eftersom begge kasinoer udøvede deres virksomhed i de to største byer i landet.
- 83 Den omstændighed alene, at kasinoet i Thessaloniki i det foreliggende tilfælde anmodede om og blev indrømmet opkrævning af en reduceret entrépris på grundlag af lovdekret nr. 2687/1953, afkræfter imidlertid ikke den betragtning, at det ikke i det foreliggende tilfælde er blevet godtgjort, at der foreligger en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (præmis 52-68 ovenfor). Følgelig må Kommissionens argument om, at den omhandlede fordel blev anerkendt i de omhandlede nationale bestemmelser selv, forkastes.
- 84 Kommissionens argumenter må således forkastes.
- 85 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke har godtgjort, at den omhandlede foranstaltning gav en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF til de kasinoer, der opkræver en entrébillet på 6 EUR.
- 86 Følgelig må det første anbringendes første led om, at den omhandlede foranstaltning ikke tildelte en fordel, tiltrædes.
- 87 Endelig skal det for så vidt angår den eventuelle manglende betaling af entréafgift (80% af 6 EUR, dvs. 4,80 EUR) fra kasinoet på Korfu og kasinoet i Mont Parnès vedrørende perioden fra den 21. oktober 1999 til slutningen af 2000, som 85. og 143. betragtning i den anfægtede beslutning henviser til, fastslås, at Kommissionen ikke tog endelig stilling til realiteten af denne manglende betaling, og den overlod det således til de græske myndigheder at bekræfte eller afkræfte dette inden for rammerne af den tilbagebetaling, der var foreskrevet i den anfægtede beslutning. Eftersom Kommissionen ikke i den pågældende beslutning foretog en undersøgelse af om og i hvilket omfang en sådan manglende betaling betragtet isoleret opfylder alle betingelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF, følger det heraf, at den anfægtede beslutning med tiltrædelsen af det første anbringendes første led, skal annulleres i sin helhed.

- 88 I henhold til nævnte retspraksis (jf. præmis 38 ovenfor) skal det således konkluderes, at Kommissionen ikke har godtgjort, at der foreligger statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, uden at det er fornødent at tage stilling til det første anbringendes øvrige led eller til de øvrige anbringender.
- 89 Det følger heraf, at den anfægtede beslutning skal annulleres.

### **Sagens omkostninger**

- 90 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 91 Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Den Helleniske Republiks påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling):

- 1) **Kommissionens beslutning 2011/716/EU af 24. maj 2011 om Grækenlands statsstøtte til visse græske kasinoer (C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09)) annulleres.**
- 2) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler Den Helleniske Republiks omkostninger.**

Forwood

Dehousse

Szwarcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. september 2014.

Underskrifter