



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. december 2016 *

»Appel — statsstøtte — drift af videolotteriterminaler — en medlemsstats tildeling af en enelicens — afgørelse, hvorved det fastslås, at der ikke foreligger statsstøtte — artikel 108, stk. 3, TEUF — forordning (EF) nr. 659/1999 — artikel 4, 7 og 13 — ingen indledning af den formelle undersøgelsesprocedure — begrebet »alvorlige vanskeligheder« — datoen for vurderingen — artikel 296 TEUF — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 41 — begrundelsespligt — artikel 47 — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — artikel 107, stk. 1, TEUF — begrebet »økonomisk fordel« — samlet vurdering af de anmeldte foranstaltninger«

I sag C-131/15 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuttens for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 16. marts 2015,

Club Hotel Loutraki AE, Loutraki (Grækenland),

Vivere Entertainment AE, Athen (Grækenland),

Theros International Gaming, Inc., Patras (Grækenland),

Elliniko Casino Kerkyras, Athen,

Casino Rodos, Rhodos, (Grækenland),

Porto Carras AE, Alimos (Grækenland),

Kazino Aigaiou AE, Syros (Grækenland),

ved dikigoros I. Ioannidis og advokat S. Pappas,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen, ved A. Bouchagiar og P.-J. Loewenthal, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

Den Helleniske Republik

* Processprog: engelsk.

Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP), Athen, ved dikigoros A. Tomtsis og
avocat M. Petite,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan, A. Arabadjiev
(refererende dommer), C. G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. juni 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. juli 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskriftet har Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkiras, Casino Rodos, Porto Carras AE og Kazino Aigaiou AE nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 8. januar 2015, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen (T-58/13, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:1), hvorved Europa-Kommissionen blev frifundet for en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2012) 6777 final af 3. oktober 2012 vedrørende statsstøtte SA 33988 (2011/N) – Grækenland – regler for forlængelse af Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE's (OPAP) (organisation beskæftiget med forudsigelser af fodboldresultater) enerettigheder til at drive 13 hasardspil og tildeling af enelicens til drift af 35 000 videolotteriterminaler for en periode på ti år (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

- 2 Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), der var gældende, da den omtvistede afgørelse blev truffet, bestemte følgende i artikel 4 med overskriften »Foreløbig undersøgelse af anmeldelsen og Kommissionens beslutninger«:

»1. Kommissionen undersøger anmeldelsen straks ved modtagelsen. Kommissionen vedtager en beslutning efter stk. 2, 3 eller 4, jf. dog artikel 8.

2. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved afgørelse.

3. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med det indre marked, for så vidt den falder inden for anvendelsesområdet for [artikel 107, stk. 1, i TEUF], træffer den afgørelse om, at foranstaltningen er forenelig med [det indre] marked, (i det følgende benævnt »beslutning om ikke at gøre indsigelse«). I beslutningen anføres, hvilken undtagelse i traktaten der er anvendt.

4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med [det indre] marked [...], beslutter den at indlede proceduren efter [...] artikel [108, stk. 2, TEUF] (i det følgende benævnt »beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure«).

5. De beslutninger, der er omhandlet i stk. 2, 3 og 4, skal vedtages inden to måneder. Fristen løber fra dagen efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse. Anmeldelsen betragtes som fuldstændig, hvis Kommissionen ikke inden for to måneder fra modtagelsen af anmeldelsen eller fra modtagelsen af eventuelle ønskede supplerende oplysninger anmoder om yderligere oplysninger. Fristen kan forlænges efter aftale mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat. Kommissionen kan eventuelt fastsætte kortere frister.

[...]«

- 3 Forordningens artikel 7 med overskriften »Kommissionens beslutninger om at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure« bestemte:

»1. Den formelle undersøgelsesprocedure afsluttes ved beslutning i overensstemmelse med stk. 2-5, jf. dog artikel 8.

2. Finder Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning, eventuelt efter at den pågældende medlemsstat har foretaget ændringer, ikke udgør støtte, fastslår den dette ved beslutning.

3. Finder Kommissionen, at tvivlen om, hvorvidt den anmeldte foranstaltning er forenelig med fællesmarkedet, eventuelt efter at den pågældende medlemsstat har foretaget ændringer, er fjernet, vedtager den en beslutning, hvorved den erklærer støtten for forenelig med [det indre] marked [...], i det følgende benævnt »positiv beslutning«. I beslutningen anføres, hvilken undtagelse i traktaten der er anvendt.

4. Kommissionen kan til en positiv beslutning knytte betingelser, hvorved støtte anses for at være forenelig med [det indre] marked [...], og påbud, hvorved den kan overvåge, om beslutningen overholdes, i det følgende benævnt »betinget beslutning«.

5. Finder Kommissionen, at den anmeldte støtte ikke er forenelig med [det indre] marked [...], beslutter den, at støtten ikke må gennemføres, i det følgende benævnt »negativ beslutning«.

6. Beslutningerne efter stk. 2, 3, 4 og 5 skal vedtages, så snart den tvivl, der er omhandlet i artikel 4, stk. 4, er fjernet. Kommissionen bestræber sig så vidt muligt på at vedtage en beslutning inden for en periode på 18 måneder fra indledningen af proceduren. Fristen kan forlænges efter aftale mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat.

[...]«

- 4 Forordningens artikel 13 med overskriften »Kommissionens beslutninger« bestemte i stk. 1:

»Undersøgelsen af en eventuel ulovlig støtteforanstaltning resulterer i en beslutning vedtaget efter artikel 4, stk. 2, 3 eller 4. I tilfælde af beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure afsluttes proceduren ved en beslutning vedtaget efter artikel 7. Overholder medlemsstaten ikke et påbud om oplysninger, vedtages beslutningen på grundlag af de foreliggende oplysninger.«

Tvistens baggrund

- 5 Syv kasinoer, som er indehavere af en etableringslicens i Grækenland, driver i denne medlemsstat hasardspil, herunder spilleautomater.
- 6 Den 1. december 2011 anmeldte de græske myndigheder to foranstaltninger til Kommissionen vedrørende OPAP. Den første foranstaltning vedrørte tildeling af en enelicens til OPAP til drift af 35 000 videolotteriterminaler i en periode på ti år frem til 2022 mod betaling af et gebyr på 560 mio. EUR (herefter »VLT-aftalen«). Den anden foranstaltning bestod i en forlængelse på ti år, fra 2020 til 2030, ved et tillæg til en overenskomst mellem den græske stat og OPAP i 2000, af de enerettigheder, som OPAP tidligere var blevet tildelt, til drift af 13 hasardspil med ethvert middel (herefter »tillægget«).
- 7 Appellanterne, med undtagelse af Kazino Aigaiou, indgav en klage til Kommissionen den 4. april 2012, hvori de gjorde gældende, at VLT-aftalen indebar statsstøtte til OPAP, som var uforenelig med det indre marked. Ifølge appellanterne kunne den græske stat, hvis den havde tildelt flere licenser og gennemført en offentlig international udbudsprocedure, have krævet en højere pris end de 560 mio. EUR i henhold til den nævnte aftale. Desuden ville OPAP's overskud have været meget mindre, hvis den havde optrådt på frie konkurrencevilkår.
- 8 Ved den omtvistede afgørelse fandt Kommissionen, at VLT-aftalen og tillægget ikke kunne betragtes som en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Selv om den foretog en særskilt vurdering af disse foranstaltninger, gennemførte Kommissionen en fælles vurdering af foranstaltningerne, for så vidt som de blev anmeldt i fællesskab og vedrører en samtidig tildeling af enerettigheder til den samme virksomhed for lignende aktiviteter med henblik på den bebudede privatisering af OPAP på kort sigt.
- 9 Kommissionen konstaterede således, at selv om det beløb på 560 mio. EUR, som OPAP skulle betale, var betydeligt lavere end nettonutidsværdien af VLT-aftalen, var det af OPAP betalte beløb til gengæld for tillægget, herunder den af den græske stat opkrævede afgift på 5% af bruttospileindtægten fra de pågældende spil i perioden fra den 13. oktober 2020 til den 12. oktober 2030, derimod højere end tillæggets nettonutidsværdi.
- 10 Institutionen bemærkede endvidere, at den af OPAP betalte merpris i forbindelse med tillægget imidlertid ikke var tilstrækkelig til at sikre, at beløbet på 560 mio. EUR i gennemsnit ville være højere eller lig med nettonutidsværdien af VLT-aftalen. Det blev derfor i forbindelse med drøftelserne mellem Kommissionen og de græske myndigheder aftalt, at de sidstnævnte myndigheder skulle forpligte sig til at indføre en supplerende afgift på OPAP's bruttospileindtægt fra driften af videolotteriterminalerne, som lægges til det oprindelige beløb på 560 mio. EUR.
- 11 Under disse omstændigheder konkluderede Kommissionen, at de anmeldte aftaler ikke skabte en fordel for OPAP og derfor ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. januar 2013 anlagde appellerterne sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.
- 13 Til støtte for deres søgsmål havde appellerterne gjort fire anbringender gældende. Det første anbringende vedrørte en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 2, TEUF og misbrug af beføjelser, idet Kommissionen undlod at indlede en formel undersøgelsesprocedure, selv om den stødte på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af de anmeldte foranstaltninger. Med deres andet og tredje anbringende havde appellerterne påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 296 TEUF samt af artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, idet Kommissionen ikke havde opfyldt sin begrundelsespligt og undladt at videregive de centrale økonomiske oplysninger i den ikke-fortrolige udgave af den omtvistede afgørelse. Kommissionen havde ligeledes tilsidesat appellerternes ret til god forvaltning og til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det fjerde anbringende vedrørte en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, idet Kommissionen uberettiget vurderede de to anmeldte foranstaltninger samlet.
- 14 Ved den appellerede dom blev Kommissionen frifundet i det hele og appellerterne pålagt at betale sagens omkostninger.

Parternes påstande

- 15 Appellerterne har nedlagt følgende påstande for Domstolen:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Den omtvistede beslutning annulleres.
 - Kommissionen og OPAP tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 16 Kommissionen og OPAP har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Appellerterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Appellen

Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF, samt af artikel 4, 7 og 13 i forordning nr. 659/1999

Parternes argumenter

- 17 Det første anbringende falder i to led. Med det første anbringendes første led har appellerterne foreholdt Retten, at den fastslog, at Kommissionen ikke var forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF, på trods af de konklusioner, som blev vedtaget af sidstnævnte inden de græske myndigheders tilsagn af 7. august 2012 om at indføre en supplerende afgift på OPAP's bruttospilleindtægt fra driften af videolotteriterminalerne ud over det i VLT-aftalen

fastsatte beløb på 560 mio. EUR. Appellanterne har i denne forbindelse for det første anført, at Kommissionens skønsmåling med hensyn til indledning af den formelle undersøgelsesprocedure er begrænset, og at den foreløbige undersøgelse ikke må gribe ind i denne procedure.

- 18 Appellanterne har for det andet gjort gældende, at det fremgår af artikel 108, stk. 2 og 3, TEUF og af artikel 4, 7 og 13 i forordning nr. 659/1999, at den foreløbige undersøgelse er en »prima facie-bedømmelse« af de anmeldte foranstaltninger, som åbenbart efter denne undersøgelse viser sig hverken at udgøre støtte eller forenelig støtte. Den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF har til formål at vurdere foranstaltninger, som ikke prima facie er forenelige med det indre marked.
- 19 For så vidt som Kommissionen i løbet af den foreløbige undersøgelse og forud for forhandlingerne om den supplerende afgift havde konkluderet, at VLT-aftalen skabte en fordel for OPAP, burde Kommissionen efter appellanternes opfattelse i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999 have indledt den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF. Følgelig begik Retten en retlig fejl ved at fastslå, at der i det foreliggende tilfælde ikke påhvilede Kommissionen en sådan forpligtelse.
- 20 Med det første anbringendes andet led har appellanterne foreholdt Retten, at den ikke foretog en samlet undersøgelse af for det første hyppigheden af udvekslinger mellem Kommissionen og de græske myndigheder, dernæst indholdet af disse udvekslinger og endelig varigheden af den foreløbige undersøgelse. En samlet undersøgelse af disse forhold ville således have gjort det muligt at påvise, at Kommissionen stødte på alvorlige vanskeligheder i forbindelse med undersøgelsen af de anmeldte foranstaltninger.
- 21 Appellanterne har for det første navnlig anført, at den tekniske karakter af de spørgsmål, som vurderingen af de anmeldte foranstaltninger rejser, hvilket Retten lagde vægt på i den appellerede doms præmis 50 som begrundelse for, at udvekslinger mellem Kommissionen og de græske myndigheder ikke kunne betragtes som særlig hyppige eller indgående, ikke er noget egnet kriterium, da en vurdering i hvert enkelt tilfælde, henset til arten af kriteriet om den fornuftige private investor i en markedsøkonomi er teknisk.
- 22 For det andet manglede de komplicerede beregninger, som blev foretaget under den foreløbige undersøgelse, klarhed, eftersom de indeholdt flere serier af gentagne beregninger og førte til vedtagelsen af den supplerende afgift om ændring af de oprindeligt anmeldte foranstaltninger. Udvekslinger mellem Kommissionen og de græske myndigheder var derfor ikke udelukkende af oplysende eller forklarende karakter.
- 23 For det tredje vidner undersøgelsesperioden på 10 måneder i sig selv om, at der forelå alvorlige vanskeligheder.
- 24 Kommissionen og OPAP har bestridt appellanternes argumentation. Kommissionen er navnlig af den opfattelse, at det første anbringende bør afvises i sin helhed, eftersom appellanterne blot har gentaget den argumentation, som blev fremført i første instans. OPAP har for sit vedkommende gjort gældende, at det første anbringendes andet led skal afvises, for så vidt som appellanterne har anmodet Domstolen om at foretage en vurdering af de faktiske omstændigheder.

Domstolens bemærkninger

- 25 Hvad angår anbringendet om, at det første anbringende bør afvises i sin helhed, er det tilstrækkeligt at bemærke, at i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, har appellanterne ikke blot gentaget den argumentation, som blev fremført for første instans, men bestridt Rettens anvendelse af EU-retten i den appellerede doms præmis 47-62.

- 26 Ifølge Domstolens faste praksis kan retsspørgsmål, der er blevet behandlet i første instans, diskuteres på ny under en appelsag, for, hvis en part ikke kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (jf. i denne retning dom af 4.9.2014, Spanien mod Kommissionen, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, præmis 45).
- 27 Hvad angår formaliteten vedrørende det første anbringendes andet led bemærkes, at appellanterne med deres argumentation, som er sammenfattet i nærværende doms præmis 21-23, har anmodet Domstolen om at foretage en ny vurdering af de faktiske omstændigheder, som OPAP med rette har anført. Da en sådan vurdering ikke henhører under Domstolens kompetence, bør disse påstande afvises.
- 28 Selv om den argumentation, som er blevet fremført til støtte for dette anbringendes andet led i denne doms præmis 20, hvorefter Retten ikke foretog en samlet bedømmelse af de forskellige forhold, som appellanterne har anfægtet, kan antages til realitetsbehandling, beror den i øvrigt på en urigtig fortolkning af den appellerede dom. Retten foretog nemlig, som det fremgår af den appellerede doms præmis 60-62, en samlet bedømmelse af disse forskellige forhold.
- 29 Det følger heraf, at dette anbringendes andet led dels skal afvises, dels skal forkastes som ugrundet.
- 30 Hvad angår realiteten i forbindelse med argumentationen fremført inden for rammerne af det første anbringendes første led skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF er uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en støtte er forenelig med det indre marked. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende undersøgelsesfase i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med en godkendelse af en støtte, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at støtten er forenelig med det indre marked. Hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse imidlertid når til den modsatte opfattelse eller ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om støtten er forenelig med det indre marked, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og med henblik herpå indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, TEUF (dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Da kriteriet alvorlige vanskeligheder har en objektiv karakter, skal sådanne vanskeligheders eksistens undersøges med udgangspunkt ikke blot i omstændighederne ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt, men ligeledes i de vurderinger, som Kommissionen har lagt til grund (dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Det følger heraf, at lovligheden af en beslutning om ikke at gøre indsigelse, jf. artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, afhænger af, om vurderingen af de oplysninger, Kommissionen rådede over, under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning objektivt set burde have rejst tvivl med hensyn til denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked, eftersom en sådan tvivl skal føre til, at der indledes en formel undersøgelsesprocedure, hvori de interesserede parter som omhandlet i forordningens artikel 1, litra h), kan deltage (dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 De samme principper gælder, når Kommissionen nærer tvivl om, hvorvidt den undersøgte foranstaltning er støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 10.5.2005, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2005:275, point 47).
- 34 Henset til retsvirkningerne af indledningen af en procedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, hvad angår foranstaltninger, der behandles som ny støtte, når den berørte medlemsstat har påstået, at disse foranstaltninger ikke udgør støtte, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal Kommissionen foretage en tilstrækkelig undersøgelse af spørgsmålet på baggrund af de

informationer, der er blevet meddelt den på dette tidspunkt af medlemsstaten, selv om denne undersøgelse ikke fører til en endelig kvalificering. I henhold til princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og institutionerne, således som det fremgår af artikel 4, stk. 3, TEU, og for ikke at forsinke proceduren, påhviler det medlemsstaten, såfremt den mener, at de pågældende foranstaltninger ikke udgør støtte, straks at meddele Kommissionen – fra det øjeblik, hvor medlemsstaten blev forelagt disse foranstaltninger – de omstændigheder, der kan begrunde denne opfattelse. Hvis disse omstændigheder fjerner al tvivl om, at der ikke foreligger nogen form for støtte i de undersøgte foranstaltninger, kan Kommissionen ikke indlede en procedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF (dom af 10.5.2005, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2005:275, præmis 48).

- 35 I denne forbindelse kan Kommissionen i henhold til formålet med artikel 108, stk. 3, TEUF og i overensstemmelse med sin pligt til at følge god forvaltningsskik indlede en dialog med den stat, der har foretaget anmeldelsen, eller med tredjemand for under den foreløbige undersøgelse at afklare eventuelle vanskeligheder. Denne mulighed forudsætter imidlertid, at Kommissionen kan tilpasse sin holdning i kraft af udfaldet af den indledte dialog, uden at denne tilpasning på forhånd skal fortolkes som et bevis på, at der foreligger alvorlige vanskeligheder (dom af 13.6.2013, Ryanair mod Kommissionen, C-287/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:395, præmis 71).
- 36 Kommissionen kan derfor lovligt på grundlag af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 659/1999 vedtage en afgørelse, hvorved den konstaterer, at der ikke foreligger statsstøtte, idet den noterer sig medlemsstatens tilsagn (jf. i denne retning dom af 13.6.2013, Ryanair mod Kommissionen, C-287/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:395, præmis 72).
- 37 Det følger af det ovenstående, at i modsætning til, hvad appellanterne har hævdet, kunne det forhold, at Kommissionen i løbet af den foreløbige undersøgelse og forud for forhandlingerne om den supplerende afgift vurderede, at VLT-aftalen skabte en fordel for OPAP, på ingen måde forpligte Kommissionen til i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999 at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF, idet vanskelighederne endnu kunne klares under en dialog med den anmeldende stat, og bl.a., som i det foreliggende tilfælde, gennem de tilsagn, som den græske stat afgav.
- 38 På dette grundlag må det fastslås, at Retten ikke begik den retlige fejl, som appellanterne har påberåbt sig, ved at finde, at Kommissionen lovligt kunne vedtage den omtvistede afgørelse på grundlag af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 659/1999 efter at have noteret sig de græske myndigheders tilsagn og ved efter en indgående undersøgelse at vurdere, at Kommissionens vurdering af de anmeldte foranstaltninger ikke gav anledning til alvorlige vanskeligheder.
- 39 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende dels afvises, dels forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende om Kommissionens tilsidesættelse af artikel 296 TEUF og en tilsidesættelse af chartrets artikel 41 og 47

Parternes argumenter

- 40 Med deres andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at manglen på bestemte oplysninger i den omtvistede afgørelse ikke gav mulighed for at antage, at Kommissionens afgørelse var behæftet med en begrundelsesmangel som omhandlet i artikel 296 TEUF, eller at den havde tilsidesat retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Appellanterne har anført, at Kommissionen fjernede næsten alle de omtvistede økonomiske oplysninger i den omtvistede afgørelse, herunder dem, der dannede grundlag for de foretagne beregninger, og

vedrørende den supplerende afgift. Appellanterne blev som følge heraf afskåret fra at gøre gældende, at Kommissionen havde foretaget et åbenbart urigtigt skøn, og Retten kunne ikke efterprøve de økonomiske oplysninger og nøjagtigheden af Kommissionens beregninger.

- 41 De kunne navnlig ikke kontrollere, om det af OPAP betalte beløb til gengæld for de anmeldte foranstaltninger svarede til den højeste pris, som en privat investor, der handler på normale konkurrencevilkår, er villig til at betale.
- 42 Appellanterne har i øvrigt gjort gældende, at Kommissionens angivelser vedrørende den omstændighed, at OPAP betalte en »merpris« for tillægget, hvis størrelse med hensyn til vederlaget udelukker en fordel som følge af den lavere pris, som blev betalt for VLT-aftalen, ikke kan være genstand for domstolsprøvelse.
- 43 Kommissionen og OPAP har bestridt appellanternes argumentation og er navnlig af den opfattelse, at det andet anbringende skal afvises, da appellanterne på dette punkt har begrænset sig til at gentage den argumentation, som blev fremført i første instans.

Domstolens bemærkninger

- 44 Hvad angår anbringendet om, at det andet anbringende bør afvises, er det tilstrækkeligt at bemærke, at appellanterne ikke blot har gentaget den argumentation, som blev fremført for første instans, men har bestridt Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten i den appellerede doms præmis 73-76.
- 45 Med hensyn til realitetsbehandlingen af dette anbringende skal det indledningsvis bemærkes, at når en sagsøger har nedlagt påstand om annullation af en beslutning om ikke at gøre indsigelse, kritiserer han således som det væsentlige, at Kommissionens beslutning vedrørende den pågældende støtte er blevet vedtaget, uden at Kommissionen har indledt den formelle undersøgelsesprocedure, hvorved den har tilsidesat sagsøgerens processuelle rettigheder. Sagsøgeren kan for at få taget sin påstand om annullation til følge påberåbe sig ethvert anbringende, der kan godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, Kommissionen råder over, under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til dens forenelighed med det indre marked. Anvendelsen af sådanne argumenter kan dog ikke bevirke en ændring af sagsgenstanden eller betingelserne for at antage søgsmålet til realitetsbehandling. Den omstændighed, at der foreligger tvivl med hensyn til foranstaltningens forenelighed, er derimod netop det bevis, som kræves ført for at godtgøre, at Kommissionen var forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 (dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 50).
- 46 Dernæst skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (dom af 29.9.2011, Elf Aquitaine mod Kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 147 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Kravet om begrundelse skal bedømmes i forhold til omstændighederne i sagen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til denne retsakts ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 29.9.2011, Elf Aquitaine mod Kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 150 og den deri nævnte retspraksis).

- 48 En manglende begrundelse kan imidlertid ikke begrundes med den i artikel 339 TEUF omhandlede forpligtelse til at overholde kravet om fortrolighed af forretningshemmeligheder. Tavshedspligten kan ifølge retspraksis ikke fortolkes så vidt, at begrundelseskravet som følge heraf bliver uden indhold (jf. i denne retning dom af 13.3.1985, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, 296/82 og 318/82, EU:C:1985:113, præmis 27).
- 49 Endelig bemærkes, at chartrets artikel 47, stk. 1, opstiller et krav om, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel. Chartrets artikel 47 udgør således en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og selve eksistensen af en effektiv domstolsbeskyttelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (dom af 18.12.2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 45, og af 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 95).
- 50 I nærværende sag bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 73, »at den ikke-fortrolige udgave af den [omtvistede] afgørelse fjernede et stort antal økonomiske oplysninger, og at den manglende adgang til disse oplysninger ikke g[av] mulighed for at kontrollere nøjagtigheden af Kommissionens beregninger«.
- 51 I den appellerede doms præmis 74 og 75 fandt Retten imidlertid, at »Kommissionens begrundelse fremg[ik] klart af den ikke-fortrolige udgave af den [omtvistede] afgørelse, som appellanterne [havde] haft adgang til«, eftersom »den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde i det foreliggende tilfælde fremgik klart [af denne udgave]«.
- 52 I denne forbindelse anførte Retten i dommens præmis 74, at Kommissionen i denne udgave:
- anførte det kriterium, som den påtænkte at anvende med henblik på at fastslå, om der forelå en fordel
 - forklarede, hvordan den havde beregnet nettonutidsværdien af VLT-aftalen og tillægget
 - præciserede, at denne værdi var afhængig af, hvilken diskonteringsfaktor der blev anvendt.
 - anførte, hvorfor den fandt, at den kunne foretage en fælles vurdering af de to foranstaltninger
 - anførte, at det i tillægget fastsatte vederlag var større end nettonutidsværdien af enerettighederne i henhold til dette tillæg
 - bemærkede, at det i VLT-aftalen fastsatte vederlag var lavere end nettonutidsværdien af enerettighederne, og at selv hvis man medregnede den af OPAP betalte merpris i forbindelse med tillægget, var dette vederlag stadig utilstrækkeligt
 - præciserede, at den forhøjelse af vederlaget ifølge VLT-aftalen, som de græske myndigheder fastsatte i deres tilsagn af 7. august 2012, sikrede, at vederlaget var tilstrækkeligt højt til at udelukke en fordel, og
 - beskrev den anvendte metode til beregning af dette vederlag.
- 53 Retten anførte i den appellerede doms præmis 76, at »appellanterne ikke [havde] præciseret relevansen af de slettede oplysninger med henblik på dette søgsmål. De [havde] ikke forklaret betydningen af disse oplysninger for hverken forståelsen af Kommissionens begrundelse eller for uddybningen af deres anbringender vedrørende pligten til at indlede en formel undersøgelsesprocedure (det første

anbringende) og den fælles vurdering af VLT-aftalen og tillægget (det fjerde anbringende). Appellanterne [havde] heller ikke præciseret, hvilke andre anbringender de ønskede at fremsætte til støtte for nærværende søgsmål, såfremt de havde haft adgang til de slettede oplysninger«.

- 54 Retten fastslog herefter i den nævnte doms præmis 77, at under disse omstændigheder »[havde] det forhold, at økonomiske oplysninger var blevet fjernet fra den ikke-fortrolige udgave af den [omtvistede] afgørelse, ikke hindret appellanterne i at få kendskab til de betragtninger, som Kommissionen lagde til grund, gjort det umuligt for dem at anfægte denne afgørelse ved Retten, eller hindret denne i at udøve sin prøvelsesret i forbindelse med nærværende sag«.
- 55 Det fremgår derfor af Rettens konstateringer og vurderinger, at den ikke-fortrolige udgave af den omtvistede afgørelse klart og utvetydigt angiver de betragtninger, som Kommissionen har lagt til grund, og den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde, således at de berørte parter, herunder bl.a. appellanterne, kan få kendskab til dette grundlag, og således at Retten kan udøve sin prøvelsesret for deres vedkommende.
- 56 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt omstændighederne i denne sag krævede, at begrundelsen angiver de oplysninger, som blev fjernet i denne version, blev det bemærket i denne doms præmis 33 og 45, at appellanterne kan påberåbe sig ethvert anbringende, der kan godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, Kommissionen råder over under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til kvalificeringen af de omtvistede foranstaltninger som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Den argumentation, som blev fremført af appellanterne i første instans, skulle derfor ikke tage sigte på at bestride den omtvistede afgørelses berettigelse, men netop godtgøre, at der forelå en sådan tvivl, og derfor, at Kommissionen stødte på alvorlige vanskeligheder ved kvalificeringen af VLT-aftalen og tillægget som statsstøtte.
- 57 Som Retten imidlertid også fremhævede i den appellerede doms præmis 76, havde appellanterne ikke ved førsteinstansen og heller ikke for Domstolen præciseret, i hvilket omfang de slettede oplysninger ville have været relevante med henblik på at føre bevis for, at Kommissionen var stødt på alvorlige vanskeligheder med hensyn til kvalificeringen af de omtvistede foranstaltninger som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF. Appellanterne har nemlig med deres argumentation alene bestridt den omtvistede afgørelses berettigelse.
- 58 Under disse omstændigheder er det ikke godtgjort, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt ved at have fjernet de økonomiske oplysninger i den ikke-fortrolige udgave af den omtvistede afgørelse, eller at denne slettelse har tilsidesat appellanternes ret til effektive retsmidler.
- 59 På denne baggrund skal det andet anbringende forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF

Parternes argumenter

- 60 Med deres tredje anbringende har appellanterne for det første gjort gældende, at anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF kræver, at Kommissionen i en sag vedrørende en samlet undersøgelse af forskellige foranstaltninger, tager stilling til, om disse foranstaltninger påvirker det samme marked. Appellanterne har i denne forbindelse henvist til, at den samlede undersøgelse skjuler, at der forelå en fordrejning af konkurrencen på mindst ét af de enkelte markeder.
- 61 Appellanterne har for det andet anført, at godtgørelsen for betalingerne som den, der er tale om i den samlede undersøgelse, kan føre til samme ekskluderende virkninger af konkurrencen som underbudspriser.

- 62 Appellanterne har for det tredje foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 87 støttede sig til det uklare begreb om »ligheden« mellem de aktiviteter, der er omfattet såvel af tillægget som af VLT-aftalen med henblik på at fastslå, at den samlede undersøgelse af de anmeldte foranstaltninger var lovlig. For det første er det eneste fælles træk mellem disse aktiviteter det tilfældighedselement, som de indeholder. Endvidere blev forskellene mellem disse aktiviteter fremhævet i generaladvokat Bots forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 8. september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519). Endelig svarer begrebet »lighed« ikke til begrebet »udskiftelighed«.
- 63 For det fjerde har appellanterne ved at anfægte den løsning, som Retten nåede frem til i den appellerede doms præmis 91 og 92, hvorefter den samlede undersøgelse af de anmeldte foranstaltninger var lovlig, alene fordi de indgår i den samme økonomiske sammenhæng, fremhævet, at dette koncept skal defineres objektivt og ikke på en måde, der giver den anmeldende medlemsstat mulighed for at ændre det efter forgoftbefindende.
- 64 De har for det femte anført, at selv om vederlaget blev betalt samtidigt for de to foranstaltninger, kan den samlede undersøgelse imidlertid ikke omhandle foranstaltninger, der vedrører forskellige perioder.
- 65 For det sjette og sidste er appellanterne af den opfattelse, at krydssubsidieringen ikke skaber nogen forbindelse mellem VLT-markedet og spilleautomater og det marked, der omfatter de af tillægget dækkede 13 hasardspil, da overførslen af midler udelukkende sker i logistisk henseende og ikke indebærer, at overførslen kombineres med en overførsel af anmodningen.
- 66 OPAP og Kommissionen har bestridt appellanternes argumentation. Kommissionen er navnlig af den opfattelse, at det tredje anbringende bør afvises i sin helhed, eftersom appellanterne ikke kunne anfægte den omtvistede afgørelses berettigelse for Retten.

Domstolens bemærkninger

- 67 Det bemærkes indledningsvis, at det påhviler Domstolen at vurdere, om det under de i sagen foreliggende omstændigheder af retsplejehensyn er berettiget at forkaste det tredje appelanbringende i realiteten, uden at der træffes afgørelse om Kommissionens formalitetsindsigelse (jf. i denne retning dom af 24.6.2015, Fresh Del Monte Produce mod Kommissionen og Kommissionen mod Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P og C-294/13 P, EU:C:2015:416, præmis 193 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Det må fastslås, at dette er tilfældet. Idet Retten således selv i den appellerede doms præmis 85 og 86 af procesøkonomiske hensyn anvendte de principper, der følger af dom af 26. februar 2002, Rådet mod Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 52), kan procesøkonomiske hensyn ligeledes begrunde, at Domstolen undersøger det tredje anbringende i realiteten uden først at tage stilling til den rejste formalitetsindsigelse.
- 69 Det skal i denne henseende bemærkes, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse begrænsede sig til at undersøge, om VLT-aftalen og tillægget skabte en fordel for OPAP som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Efter at have fundet, at dette ikke var tilfældet, undlod den at undersøge de andre kriterier i denne bestemmelse.
- 70 Ifølge Domstolens faste praksis er foranstaltninger – uanset hvilken form de end måtte have – omfattet af betingelsen om tildeling af en økonomisk fordel, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder, eller den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår (dom af 8.5.2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 83).

- 71 På samme måde er de betingelser, som en foranstaltning skal opfylde for at være omfattet af begrebet »støtte« som omhandlet i artikel 107 TEUF, ikke opfyldt, hvis den begunstigede virksomhed kunne opnå den samme fordel som den, der er blevet stillet til rådighed for den ved hjælp af statens midler, på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår (dom af 24.1.2013, Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, EU:C:2013:32, præmis 70).
- 72 På denne baggrund skal begrebet »normale markedsvilkår« som omhandlet i den nævnte retspraksis fortolkes således, at det omfatter vilkårene for en medlemsstats økonomi, hvor denne ikke griber ind til fordel for visse virksomheder (jf. i denne retning kendelse af 5.2.2015, Grækenland mod Kommissionen, C-296/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:72, præmis 34).
- 73 Det kan derfor ikke udledes af denne retspraksis, at der påhviler Kommissionen en generel forpligtelse til inden enhver vurdering af, om der foreligger en økonomisk fordel til fordel for en eller flere virksomheder, at afgrænse det eller de markeder, der er berørt af den statslige intervention, som er genstand for en undersøgelse i forhold til artikel 107 TEUF.
- 74 Da artikel 107, stk. 1, TEUF, tilsigter at forhindre, at den begunstigede virksomhed ved hjælp af statslige midler gives en gunstigere økonomisk stilling end sine konkurrenter (dom af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 90), kan Kommissionen således, når dette viser sig muligt, direkte vurdere, om den pågældende statslige foranstaltning kan give de berettigede en gunstigere økonomisk stilling end deres identificerede konkurrenter eller deres type af konkurrenter.
- 75 For så vidt som Kommissionen med henblik på at kvalificere en statslig foranstaltning som statsstøtte i denne bestemmelses forstand undersøger, om dette indgreb medfører favorisering af modtageren, er der i øvrigt i princippet ikke noget til hinder for, at Kommissionen, når flere statslige indgreb påvirker den samme virksomheds økonomiske stilling, kan vælge at undersøge dem samlet, når det viser sig at være hensigtsmæssigt.
- 76 I nærværende sag fastslog Retten i den appellerede doms præmis 92 og 93, at VLT-aftalen og tillægget blev vedtaget samtidigt med henblik på én og samme privatisering af OPAP, at de var genstand for en fælles anmeldelse til Kommissionen, og at de afgifter, som OPAP skulle betale for de to kategorier af enerettigheder, skulle betales samtidigt med en forudbetaling.
- 77 Under disse omstændigheder fastslog Retten med føje, at appellanterne ikke havde godtgjort, at der forelå retlige fejl, da Kommissionen foretog en fælles vurdering af VLT-aftalen og tillægget. Navnlig fremgår begrundelsen for, at OPAP's økonomiske stilling ville være en anden, hvis OPAP samtidigt for de samme to gebyrer havde betalt det samme samlede beløb, som består af forskellige procentdele for VLT-aftalen og tillægget, ikke af appellanternes argumentation.
- 78 Det følger heraf, at det tredje anbringende må forkastes som ugrundet.
- 79 På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger må appellen forkastes.

Sagens omkostninger

- 80 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen forkastes.
- 81 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

- ⁸² Appellanterne har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med OPAP's og Kommissionens påstande.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE og Kazino Aigaiou AE betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter