

BESCHLUSS (EU) 2018/1575 DER KOMMISSION**vom 9. August 2018****über die Maßnahmen Griechenlands zugunsten bestimmter griechischer Kasinos SA.28973 —
C 16/2010 (ex NN 22/2010, ex CP 318/2009)***(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2018) 5267)***(Nur der griechische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen ⁽¹⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Am 8. Juli 2009 legte das Konsortium Loutraki AE — Club Hotel Loutraki AE ⁽²⁾ (im Folgenden „Beschwerdeführer“ oder „Kasino Loutraki“) bei der Europäischen Kommission (im Folgenden „Kommission“) Beschwerde wegen griechischer Rechtsvorschriften ein, mit denen ein Abgabensystem für Kasinoeintrittspreise eingerichtet wurde. Die Beschwerde wurde damit begründet, dass mit dem System bestimmten Kasinobetreibern staatliche Beihilfen gewährt würden. Mit E-Mail vom 7. Oktober 2009 teilte der Beschwerdeführer mit, dass er keine Einwände gegen die Bekanntgabe seiner Identität erhob. Am 14. Oktober 2009 fand ein Gespräch zwischen Bediensteten der Kommission und Vertretern des Beschwerdeführers statt. Mit Schreiben vom 26. Oktober 2009 übermittelte der Beschwerdeführer weitere Einzelheiten zur Untermauerung seiner Beschwerde.
- (2) Am 21. Oktober 2009 leitete die Kommission die Beschwerde an Griechenland weiter und forderte Griechenland auf, die darin angesprochenen Fragen zu klären. Am 27. November 2009 übermittelte Griechenland der Kommission seine Antwort.
- (3) Am 15. Dezember 2009 leitete die Kommission die Antwort Griechenlands an den Beschwerdeführer weiter. Der Beschwerdeführer äußerte sich am 29. Dezember 2009 zu der Antwort Griechenlands.
- (4) Am 25. Februar, 4. und 23. März und 13. April 2010 forderte die Kommission von Griechenland weitere Informationen an, die Griechenland am 10. März sowie am 1. und 21. April 2010 übermittelte.
- (5) Mit Beschluss vom 6. Juli 2010 (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“) unterrichtete die Kommission Griechenland über die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens gemäß Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Bezug auf die von Griechenland durchgeführte Maßnahme, d. h. die niedrigere Besteuerung der Eintrittsgelder für bestimmte Kasinos (im Folgenden „Maßnahme“). Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ⁽¹⁾ bekannt gegeben, und die Beteiligten wurden aufgefordert, sich zu äußern.
- (6) Am 4. August 2010 gingen bei der Kommission Stellungnahmen der beiden mutmaßlichen Begünstigten der Maßnahme zum Einleitungsbeschluss ein: das Kasino Mont Parnes ⁽³⁾ und das Kasino Thessaloniki ⁽⁴⁾.
- (7) Die Stellungnahme Griechenlands zum Einleitungsbeschluss ging am 6. Oktober 2010 bei der Kommission ein. Am 12. Oktober 2010 legten die griechischen Behörden weitere Informationen zu der in Rede stehenden Maßnahme vor.
- (8) Der Beschwerdeführer äußerte sich zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 8. und 25. Oktober 2010.

⁽¹⁾ ABl. C 235 vom 31.8.2010, S. 3.

⁽²⁾ Consortium — Loutraki S.A. — Club Hotel Casino Loutraki S.A. (Κοινοπραξία Δ.Α.Ε.Τ.- Λουτράκι Α.Ε.- Κλαμπ Οτέλ Λουτράκι Α.Ε.), Voukourestiou 11, Aktí Poseidonos 48, Loutraki, Athen 10671, Griechenland.

⁽³⁾ „Elliniko Kazino Parnithas AE“, Agiou Konstantinou 49, 15124 Marousi Attikis, Griechenland.

⁽⁴⁾ „Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE“, Agiou Konstantinou 49, 15124 Marousi Attikis, Griechenland, und 13. km odou Thessalonikis-Polygyrou, 55103 Thessaloniki, Griechenland.

- (9) Mit Schreiben vom 29. Oktober 2010 leitete die Kommission die Stellungnahmen der Kasinos Mont Parnes und Thessaloniki an die griechischen Behörden weiter. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2010 übermittelten die griechischen Behörden ihre Stellungnahme zu den Äußerungen der Beteiligten.
- (10) Am 24. Mai 2011 verabschiedete die Kommission den Beschluss 2011/716/EU ⁽¹⁾ (im Folgenden „abschließender Beschluss von 2011“), in dem sie zu dem Schluss gelangte, dass die Maßnahme eine nicht vereinbare und rechtswidrige staatliche Beihilfe darstellte, und die Wiedereinziehung der Beihilfe anordnete.
- (11) Mit ihrem Antrag vom 3. August 2011 reichte die Hellenische Republik bei der Kanzlei des Gerichts eine Klage auf Nichtigerklärung des abschließenden Beschlusses von 2011 ein (Rechtssache T-425/11). Klagen auf Nichtigerklärung wurden auch von Etaireia Akiniton Dimosiou AE (Rechtssache T-419/11), dem Kasino Thessaloniki (Rechtssache T-635/11), dem Kasino Mont Parnes (Rechtssache T-14/12) und Athens Resort Casino AE Symmetochon (Rechtssache T-36/12), einem Anteilseigner des Kasinos Thessaloniki und des Kasinos Mont Parnes, eingereicht.
- (12) Mit seinem Urteil vom 11. September 2014 in der Rechtssache T-425/11, Griechenland/Kommission ⁽²⁾ (im Folgenden „Urteil von 2014“), erklärte das Gericht den abschließenden Beschluss von 2011 für nichtig, indem es feststellte, dass die Kommission das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV nicht nachgewiesen habe.
- (13) Am 22. November 2014 legte die Kommission Rechtsmittel gegen das Urteil von 2014 ein. Mit seinem Beschluss vom 22. Oktober 2015 in der Rechtssache C-530/14 P, Kommission/Griechenland ⁽³⁾ (im Folgenden „Beschluss von 2015“), wies der Gerichtshof das Rechtsmittel der Kommission zurück und bestätigte das Urteil von 2014. Infolgedessen stellte das Gericht fest, dass die von Etaireia Akiniton Dimosiou AE, dem Kasino Thessaloniki, dem Kasino Mont Parnes und Athens Resort Casino AE Symmetochon eingereichten Klagen auf Nichtigerklärung des abschließenden Beschlusses von 2011 gegenstandslos geworden und die Hauptsache erledigt war.
- (14) Infolgedessen musste die Kommission die Maßnahme erneut überprüfen und einen neuen abschließenden Beschluss zu ihr erlassen.
- (15) Am 14. April 2017 reichte das Kasino Loutraki eine neue Beschwerde ein, in der sie die Kommission aufforderte, einen neuen abschließenden Beschluss zu erlassen, in dem sie feststellt, dass die Maßnahme gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstößt und mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, und die Wiedereinziehung der Beihilfe anordnet.
- (16) Am 17. November 2017 leitete die Kommission die neue Beschwerde an Griechenland weiter und forderte Griechenland auf, dazu Stellung zu nehmen. Auf ein Ersuchen Griechenlands um Übersetzungen ins Griechische hin übermittelte die Kommission die Dokumente am 20. Dezember 2017 noch einmal in griechischer Sprache. Am 26. Januar 2018 übermittelte Griechenland der Kommission seine Antwort.

2. DIE ZU WÜRDIGENDE MAßNAHME

2.1. Die Maßnahme

- (17) Die zu würdigende Maßnahme ist das bis November 2012 bestehende Abgabensystem für Kasinoeintrittspreise in Griechenland. Mit dem System wurde auf die Eintrittspreise von Kasinos in Griechenland abhängig davon, ob sich das Kasino im Staatseigentum oder in Privateigentum stand, eine differenzierte Steuer erhoben.
- (18) Seit 1995 müssen alle Kasinos in Griechenland von jedem Besucher eine Eintrittsgebühr von 15 EUR erheben. 80 % dieses Betrags (12 EUR) müssen sie als Steuer auf Eintrittsgelder an den griechischen Staat abführen. Die übrigen 20 % der Gebühr (3 EUR) dürfen sie als Entgelt für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung ihrer Kosten einbehalten.
- (19) Eine Ausnahme hinsichtlich der Höhe der von Kasinos erhobenen Eintrittsgebühr wurde in der Praxis für im Staatseigentum stehende Kasinos (im Folgenden „staatliche Kasinos“) und das private Kasino Thessaloniki angewendet. Diese Kasinos mussten von jedem eingelassenen Kunden nur 6 EUR erheben. 80 % dieses Betrags (4,80 EUR) müssen sie als Steuer auf Eintrittsgelder an den griechischen Staat abführen. Die übrigen 20 % der Gebühr (1,20 EUR) dürfen sie als Entgelt für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung ihrer Kosten einbehalten.

⁽¹⁾ Beschluss 2011/716/EU der Kommission vom 24. Mai 2011 über die staatliche Beihilfe C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09) Griechenlands zugunsten bestimmter griechischer Kasinos (ABl. L 285 vom 1.11.2011, S. 25).

⁽²⁾ Urteil des Gerichts vom 11. September 2014, Hellenische Republik/Europäische Kommission, T-425/11, ECLI:EU:T:2014:768.

⁽³⁾ Beschluss des Gerichts vom 22. Oktober 2015, Europäische Kommission/Hellenische Republik, C-530/14 P, ECLI:EU:C:2015:727.

- (20) Infolge der Maßnahme führen private Kasinos je eingelassenen Kunden 12 EUR an den Staat ab, während staatliche Kasinos und das Kasino Thessaloniki je eingelassenen Kunden nur 4,80 EUR abführen. Die Rechtsvorschriften erlauben den Kasinos unter bestimmten Umständen auch den kostenlosen Einlass von Kunden, allerdings unbeschadet ihrer Verpflichtung, an den Staat für jeden eingelassenen Kunden eine Steuer auf Eintrittsgelder in Höhe von 12 EUR bzw. 4,80 EUR abzuführen, auch wenn sie keine Eintrittsgebühren erheben.

2.2. Einschlägige griechische Rechtsvorschriften

- (21) Vor der Liberalisierung des griechischen Kasinomarktes im Jahr 1994 wurden in Griechenland nur drei Spielkasinos betrieben — die Kasinos Mont Parnes, Korfu und Rhodos. Zum damaligen Zeitpunkt waren diese Kasinos öffentlich-rechtliche Unternehmen und wurden von der griechischen Zentrale für Fremdenverkehr (im Folgenden „EOT“) als in Staatsbesitz befindliche Service-Clubs betrieben ⁽¹⁾. Die Eintrittspreise für diese Kasinos wurden durch einen Beschluss des Generalsekretärs der EOT ⁽²⁾ auf 1 500 GRD (etwa 4,50 EUR) bzw. 2 000 GRD (etwa 6 EUR) festgesetzt. Nach der Einführung des Euro in Griechenland im Jahr 2002 wurden 6 EUR als regulierter Preis für den Eintritt in staatliche Kasinos festgelegt.
- (22) 1994 wurde der griechische Kasinomarkt mit der Verabschiedung des Gesetzes 2206/1994 ⁽³⁾ liberalisiert; damals kamen zu den drei bereits existierenden, in Staatsbesitz befindlichen Kasinos sechs neu gegründete private Kasinos hinzu. Artikel 2 Absatz 10 des Gesetzes 2206/1994 sah die Festsetzung der Eintrittspreise der Spielkasinos in bestimmten Gebieten durch einen Ministerialbeschluss vor, durch den auch der an die griechische Staatskasse abzuführende prozentuale Anteil dieser Preise geregelt werden sollte. Am 16. November 1995 wurde mit einem Beschluss des Finanzministers ⁽⁴⁾ (im Folgenden „Ministerialbeschluss von 1995“) festgelegt, dass alle Betreiber von Spielkasinos, die unter das Gesetz 2206/1994 ⁽⁵⁾ fielen, ab dem 15. Dezember 1995 eine Eintrittsgebühr von 5 000 GRD ⁽⁶⁾ (ca. 15 EUR) erheben mussten. Entsprechend dem Ministerialbeschluss von 1995 waren Kasinobetreiber zudem rechtlich verpflichtet, 20 % des Preises, einschließlich der geltenden Mehrwertsteuer, als Entgelt für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung ihrer Kosten einzubehalten, während der übrige Betrag als Abgabe an den Staat betrachtet wurde ⁽⁷⁾. Der Ministerialbeschluss von 1995 sieht weiter vor, dass die Kasinos in bestimmten Fällen freien Eintritt gewähren können ⁽⁸⁾. Doch auch in diesen Fällen mussten die Kasinos 80 % der regulierten Eintrittsgebühr an den Staat abführen, obwohl sie keine Eintrittsgebühr eingenommen hatten ⁽⁹⁾. Entsprechend dem Ministerialbeschluss von 1995 waren die Abgaben an den Staat von jedem Kasino monatlich zu entrichten ⁽¹⁰⁾. Ferner enthält der Beschluss Bestimmungen für bestimmte Preisnachlässe auf Eintrittskarten mit einer Geltungsdauer von 15 bzw. 30 Tagen ⁽¹¹⁾. Mit der Einführung des Euro in Griechenland im Jahr 2002 wurde der regulierte Standardeintrittspreis für Kasinos auf 15 EUR festgesetzt.

⁽¹⁾ Die drei Kasinos wurden nach dem Gesetz 1624/1951, Rechtsverordnung 4109/1960 und Gesetz 2160/1993 als Service-Clubs der EOT betrieben. Die EOT wurde später nach den Gesetzen 2636/1998 und 2837/2000 als Betreiberin der Kasinos Korfu und Mont Parnes abgelöst durch die Hellenische Tourismusentwicklungsgesellschaft (Ellinika Touristika Akinita, ETA), die sich zu 100 % im Besitz des griechischen Staats befand und beide Kasinos betrieb, bis für sie nach dem Gesetz 3139/2003 Lizenzen erteilt wurden. (Das Kasino Rhodos wurde bis zum Zeitpunkt der Lizenzerteilung im Jahr 1996 weiter von der EOT betrieben.)

⁽²⁾ Der Generalsekretär der EOT erließ (nach dem Gesetz 1624/1951 und der Rechtsverordnung 4109/1960) folgende Beschlüsse: EOT-Beschluss 535633 vom 21. November 1991 (zur Festsetzung des Eintrittspreises für das Kasino Mont Parnes auf 2 000 GRD), EOT-Beschluss 508049 vom 24. März 1992 (zur Festsetzung des Eintrittspreises für die Kasinos Korfu und Rhodos auf 1 500 GRD) und EOT-Beschluss 532691 vom 24. November 1997 (zur Festsetzung des Eintrittspreises für das Kasino Korfu auf 2 000 GRD).

⁽³⁾ Gesetz 2206/1994 über die Errichtung, die Führung, den Betrieb und die Beaufsichtigung von Spielkasinos und andere Fragen; im Amtsblatt der Hellenischen Republik (ΦΕΚ[FEK]) 62 vom 20.4.1994 veröffentlicht.

⁽⁴⁾ Ministerialbeschluss (YA) 1128269/1226/0015/ΠΟΛ.[POL.] 1292/16.11.1995 — ΦΕΚ 982/Band B/1995.

⁽⁵⁾ Ziffer 1 des Ministerialbeschlusses von 1995 besagt: „Kasinobetreiber (Gesetz 2206/1994) sind verpflichtet, ab dem 15. Dezember 1995 pro Person eine Eintrittskarte entsprechend den Bestimmungen der nachstehenden Ziffern auszugeben.“

⁽⁶⁾ Ziffer 5 des Ministerialbeschlusses von 1995 besagt: „Der Standard-Eintrittspreis für die Spielautomaten- und Spieltischbereiche wird auf fünf tausend (5 000) GRD festgesetzt.“

⁽⁷⁾ Ziffer 7 Absatz 1 des Ministerialbeschlusses von 1995 besagt: „Vom Gesamtbetrag des Eintrittspreises entfallen zwanzig Prozent (20 %) auf das Betreiberunternehmen des Kasinos als Gebühr für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung der Kosten, einschließlich der geltenden Mehrwertsteuer; der Restbetrag ist als Abgabe an den Staat abzuführen.“

⁽⁸⁾ Ziffer 6 des Ministerialbeschlusses von 1995 besagt: „Zur Dokumentation des Einlasses von Personen, bei denen das Kasino zu Werbezwecken oder im Sinne einer gesellschaftlichen Verpflichtung auf die Erhebung von Eintrittsgeldern verzichtet, sind Eintrittskarten mit dem Vermerk ‚kostenloser Eintritt‘ einer besonderen Serie oder eines besonderen Zählwerks der steuerlich zugelassenen Registrierkasse auszugeben.“

⁽⁹⁾ Ziffer 7 Absatz 2 des Ministerialbeschlusses von 1995 besagt: „Auf Eintrittskarten, die zum kostenlosen Eintritt berechtigen, ist die Abgabe an den Staat auf Basis des in Ziffer 5 dieses Beschlusses festgesetzten Eintrittspreises für den betreffenden Tag zu entrichten.“

⁽¹⁰⁾ Ziffer 10 Absatz 1 des Ministerialbeschlusses von 1995 besagt: „Die öffentlichen Abgaben sind zum 10. jedes Monats mit einer Erklärung über die im Vormonat eingenommenen Abgaben bei der zuständigen Einkommensteuerstelle einzuzahlen.“

⁽¹¹⁾ Ziffer 8 Absätze 1 und 2 des Ministerialbeschlusses von 1995 besagt: „Vorbehaltlich der Bestimmungen der Ziffern 2 bis 7 können [von den Kasinobetreibern] gegebenenfalls Dauerkarten mit einer Gültigkeit von 15 oder 30 aufeinanderfolgenden Tagen bzw. einem Kalendermonat ausgegeben werden. Auf den Wert derartiger Dauerkarten kann wie folgt Rabatt gewährt werden:

- a) auf Karten mit einer Gültigkeit von 15 Tagen: 40 % des Gesamtwertes von 15 einzelnen Tageskarten; wenn diese Eintrittskarten für einen Kalenderzeitraum von zwei Wochen ausgegeben werden, umfasst der zweite zweiwöchige Zeitraum eines Monats den Zeitraum ab dem 16. des Monats bis zum Monatsende;
- b) auf Karten mit einer Gültigkeit von 30 Tagen oder einem Monat: 50 % des Gesamtwertes von 30 einzelnen Tageskarten.“

- (23) Obwohl der Betrieb von Spielkasinos in Griechenland generell durch das Gesetz 2206/1994 und den Ministerialbeschluss von 1995 geregelt ist, waren die in Staatsbesitz befindlichen Kasinos Mont Parnes, Korfu und Rhodos von der Anwendung dieses Gesetzes und dieses Beschlusses freigestellt, bis ihnen durch die Kasinokommission Lizenzen erteilt wurden. Insbesondere schrieb das Gesetz 2160/1993 vor, dass diese Kasinos auf der Grundlage der für die EOT geltenden Rechtsvorschriften (Gesetz 1624/1951 ⁽¹⁾), Rechtsverordnung 4109/1960 ⁽²⁾ und Gesetz 2160/1993 ⁽³⁾) von der EOT weiterhin als Service-Clubs betrieben werden sollten. Infolgedessen behielten die Kasinos Mont Parnes, Korfu und Rhodos weiterhin die Eintrittsgebühr von 6 EUR bei.
- (24) Im Gegensatz dazu haben alle privaten Kasinos, die nach Verabschiedung des Gesetzes 2206/1994 neu errichtet wurden, dem Ministerialbeschluss von 1995 entsprochen und für Eintrittskarten 15 EUR verlangt. Eine Ausnahme bildet das Kasino Thessaloniki, denn obwohl es im Jahr 1995 gegründet wurde und im selben Jahr seine Lizenz nach dem Gesetz 2206/1994 erhielt, erhob es auf der Grundlage des Gesetzesdekrets [Rechtsverordnung] 2687/1953 ⁽⁴⁾ die für die staatlichen Kasinos bis November 2012 geltende reduzierte Eintrittsgebühr von 6 EUR. Das besagte Dekret sieht vor, dass Unternehmen, die mithilfe von ausländischen Investitionen gegründet werden, mindestens ebenso günstig behandelt werden müssen wie andere vergleichbare Unternehmen in dem Land ⁽⁵⁾. Seit der Erteilung seiner Lizenz im Jahr 1995 gilt für das Kasino Thessaloniki die Vorschrift, dass 80 % des Nennbetrags der Eintrittskarten an den Staat abgeführt werden müssen ⁽⁶⁾.
- (25) Nach Auffassung Griechenlands sollten die Sonderbestimmungen für staatliche Kasinos, die bereits vor dem Gesetz 2206/1994 bestanden, als Ausnahmen von der Anwendung der allgemeinen Bestimmungen dieses Gesetzes 2206/1994 und des Ministerialbeschlusses von 1995 gelten. Der Ministerialbeschluss von 1995 wurde daher für die staatlichen Kasinos bis zum Zeitpunkt der Lizenzerteilung nach dem Gesetz 2206/1994 als nicht anwendbar angesehen, und zwar sowohl hinsichtlich der Standard-Eintrittsgebühr von 15 EUR als auch in Bezug auf die Vorschrift, 80 % dieser Gebühr an den Staat abzuführen. Da jedoch auf Grundlage der vorbestehenden Beschlüsse der EOT — die als besondere Ausnahmeregelungen (ein bereits bestehendes Sonderrecht) betrachtet wurden, welche von den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes 2206/1994 und des Ministerialbeschlusses von 1995 unberührt blieben — für diese staatlichen Kasinos ausnahmsweise die Eintrittsgebühr von 6 EUR beibehalten wurde, führten diese Kasinos lediglich 80 % von 6 EUR ab. Die EOT-Beschlüsse wurden erst dann, als sich die Kasinos nach ihrer Privatisierung nicht mehr zu 100 % in Staatsbesitz befanden, als nicht mehr anwendbar betrachtet. Erst nach ihrer Privatisierung führten die Kasinos den Standard-Eintrittspreis in Höhe von 15 EUR ein und mussten 80 % dieser 15 EUR als Abgabe an den Staat abführen.
- (26) Eine weitere Ausnahme bezüglich der Anwendung der allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes 2206/1994 und des Ministerialbeschlusses von 1995 wurde für das Kasino Mont Parnes nach dessen Teilprivatisierung eingeführt. Die Grundlage hierfür schuf das Gesetz 3139/2003, in dem ausdrücklich geregelt ist, dass für das Kasino Mont Parnes weiterhin der Eintrittspreis von 6 EUR gelten sollte.
- (27) Im Jahr 2000 wurde die EOT als Betreiberin der Kasinos Mont Parnes und Korfu durch die griechische Tourismusentwicklungsgesellschaft (Ellinika Touristika Akinita AE) (im Folgenden „ETA“) abgelöst, die sich zu 100 % im Besitz des griechischen Staats befand. Zwischen Ende 2000 und 2003 — dem Jahr, in dem für beide Kasinos Lizenzen nach dem Gesetz 2206/1994 erteilt wurden — nahm die ETA ⁽⁷⁾ zunächst auf freiwilliger Basis und später nach Maßgabe von Artikel 24 des Gesetzes 2919/2001 für die beiden Kasinos, die zuvor als im Staatsbesitz befindliche Clubs betrieben wurden, schrittweise Anpassungen an die Bestimmungen des Gesetzes 2206/1994 vor, um sie auf die vollständige Lizenzierung und Privatisierung vorzubereiten. Während dieses Übergangszeitraums führte die ETA für die Kasinos Mont Parnes und Korfu 80 % des Eintrittspreises von 6 EUR an den Staat ab. Den der Kommission vorgelegten Informationen zufolge wurde kein neuer Ministerialbeschluss erlassen und erhob das Kasino Korfu bis zu seiner Privatisierung im August 2010 ⁽⁸⁾ weiterhin eine Eintrittsgebühr von 6 EUR und erhöhte diese anschließend, nach dem angegebenen Datum, auf 15 EUR.

⁽¹⁾ Gesetz 1624/1951 zur Ratifizierung, Änderung und Ergänzung des Gesetzes 1565/1950 über die Einrichtung der griechischen Zentrale für Fremdenverkehr; im Amtsblatt der Hellenischen Republik (ΦΕΚ[FEK]) 7 vom 8.1.1951 veröffentlicht.

⁽²⁾ Rechtsverordnung 4109/1960 zur Änderung und Ergänzung der Rechtsvorschriften über die griechische Zentrale für Fremdenverkehr und bestimmter anderer Vorschriften; im Amtsblatt der Hellenischen Republik (ΦΕΚ[FEK]) 153 vom 29.9.1960 veröffentlicht.

⁽³⁾ Gesetz 2160/1993 über Tourismus und andere Fragen; im Amtsblatt der Hellenischen Republik (ΦΕΚ[FEK]) 118 vom 19.7.1993 veröffentlicht.

⁽⁴⁾ Gesetzesdekret [Rechtsverordnung] 2687/1953 über Investitionen und den Schutz von ausländischem Kapital, FEK 317 vom 10.11.1953.

⁽⁵⁾ Durch das Präsidialdekret (Π.Δ.) 290/1995 (zur Genehmigung einer Auslandsinvestition des Unternehmens Hyatt Regency Xenodocheiaki kai Touristiki, FEK 163 vom 9.8.1995), mit dem das Kasino Thessaloniki den Kasinos Mont Parnes und Korfu gleichgestellt wurde, wurde das Kasino Thessaloniki in den Anwendungsbereich des Gesetzesdekrets [Rechtsverordnung] 2687/1953 überführt.

⁽⁶⁾ Siehe Erwägungsgründe 16, 17 und 18 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁷⁾ Das Kasino Mont Parnes wurde von Elliniko Kazino Parnithas AE betrieben, einer 2001 gegründeten Tochter der ETA unter vollständiger Kontrolle des griechischen Staates.

⁽⁸⁾ Wie aus den von den griechischen Behörden im Verlauf der förmlichen Prüfung vorgelegten Informationen hervorgeht, wurde das Kasino Korfu am 30. August 2010 nach einer internationalen Ausschreibung mit dem Verkauf des gesamten Stammkapitals der Elliniki Kazino Kerkyras AE an die vom erfolgreichen Bieter, dem Konsortium Vivere Entertainment Emporiki & Symmetochon AE — Theros International Gaming Inc., gegründete V&T Korfu Ependyseis Casino AE privatisiert. Die Elliniki Kazino Kerkyras AE wurde 2001 als Tochter der ETA gegründet.

- (28) Für das Kasino Rhodos wurde die Lizenz nach dem Gesetz 2206/1994 im Jahr 1996 erteilt ⁽¹⁾. Das Kasino erhob jedoch bis 1999 weiterhin den ermäßigten Preis für Eintrittskarten und änderte diesen erst nach seiner Privatisierung im April 1999 auf 15 EUR.
- (29) Im November 2012 führte Griechenland neue Rechtsvorschriften ⁽²⁾ ein, in denen für alle Kasinos (staatlich und privat) eine einheitliche regulierte Eintrittsgebühr von 6 EUR festgelegt wurde, von der die Kasinos 20 % (1,20 EUR) als Entgelt für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung ihrer Kosten einbehalten und die übrigen 80 % (4,80 EUR) als Abgaben an den Staat abführen. Griechenland hat bestätigt, dass diese Rechtsvorschrift derzeit noch gültig ist.

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

- (30) Die Kommission leitete eine förmliche Prüfung nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV ein, weil sie Zweifel bezüglich der steuerlichen Ungleichbehandlung zugunsten mehrerer konkret benannter Spielkasinos in Griechenland hatte, die von günstigeren steuerlichen Regelungen als andere Kasinos in dem Land profitierten.
- (31) Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die in Rede stehende Maßnahme von den allgemeinen Rechtsvorschriften, mit denen die übliche Höhe der Abgaben für Eintrittsgelder für Spielkasinos festgelegt wurde, abwich und daher die Wettbewerbsposition der Begünstigten verbesserte.
- (32) Die in Rede stehende Maßnahme hätte offenbar zur Folge, dass dem griechischen Staat Einnahmen entgingen, und verschaffe den Kasinos, die einen niedrigeren Eintrittspreis verlangten, einen Vorteil. Auf das Vorbringen der griechischen Behörden, dass ein niedrigerer Eintrittspreis unmittelbar den Verbrauchern zugutekomme, entgegnete die Kommission, dass Zuwendungen für Verbraucher staatliche Beihilfen an Unternehmen darstellen könnten, wenn die Zuwendungen von der Nutzung einer bestimmten Ware bzw. einer bestimmten Dienstleistung eines bestimmten Unternehmens abhängig gemacht würden ⁽³⁾.
- (33) Weiter stellte die Kommission fest, dass sich die Höhe der Abgabe offenkundig nicht nach den individuellen Gegebenheiten der einzelnen Kasinos richtet ⁽⁴⁾, und gelangte daher zu dem vorläufigen Schluss, dass es sich um eine selektive Maßnahme handele ⁽⁵⁾.
- (34) Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die in Rede stehende Maßnahme dazu geeignet sei, den Wettbewerb zwischen den Kasinos in Griechenland und auf dem Markt für den Erwerb von Unternehmen in Europa zu verfälschen. Die Kommission führte aus, dass sie das Recht der Mitgliedstaaten, das Glücksspiel auf ihrem Gebiet im Einklang mit dem EU-Recht zu regeln, uneingeschränkt respektiert, dass sie jedoch nicht der Auffassung sei, dass diese Argumente widerlegten, dass die in Rede stehende Maßnahme Wettbewerbsverfälschungen oder Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten zur Folge haben könnte. Bei den Wirtschaftsbeteiligten in dem Sektor handele es sich oft um internationale Hotelkonzerne, deren Investitionsentscheidungen durch diese Maßnahme beeinflusst werden könnten, und außerdem könnten Spielkasinos Touristen dazu veranlassen, nach Griechenland zu reisen. Die Kommission folgerte daraus, dass die Maßnahme geeignet sei, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen ⁽⁶⁾.
- (35) Die Kommission gelangte zu der vorläufigen Schlussfolgerung, dass die Maßnahme eine rechtswidrige Beihilfe darstelle, da sie von den griechischen Behörden ohne vorherige Genehmigung der Kommission eingeführt worden sei und daher möglicherweise den damals geltenden Bestimmungen des Artikels 15 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ⁽⁷⁾ (im Folgenden „Verfahrensverordnung“) für die Rückforderung von Beihilfen unterliege ⁽⁸⁾.
- (36) Die Kommission hatte keine Gründe dafür feststellen können, dass die in Rede stehende Maßnahme als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen war, da sie offenbar eine nicht begründete Betriebsbeihilfe an die begünstigten Kasinos darstellte ⁽⁹⁾.
- (37) Die Kommission stellte fest, dass sie, falls sich ihre Zweifel dahin gehend, dass die Maßnahme eine unvereinbare staatliche Beihilfe darstellte, bestätigten, nach Artikel 14 Absatz 1 der Verfahrensverordnung dazu verpflichtet wäre, die Rückforderung der Beihilfe von den Begünstigten durch Griechenland anzuordnen, sofern dies nicht den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zuwiderliefe ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ Mit Ministerialbeschluss T/633 vom 29. Mai 1996.

⁽²⁾ Gesetz 4093/2012, Amtsblatt L 222 vom 12. November 2012.

⁽³⁾ Siehe Erwägungsgründe 19 bis 23 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁴⁾ Siehe Erwägungsgründe 26, 27, 28 und 37 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁵⁾ Siehe Erwägungsgründe 24-29 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁶⁾ Siehe Erwägungsgründe 30, 31 und 32 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

⁽⁸⁾ Siehe Erwägungsgründe 34 und 35 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁹⁾ Siehe Erwägungsgründe 36, 37 und 38 des Einleitungsbeschlusses.

⁽¹⁰⁾ Siehe Erwägungsgründe 39 und 40 des Einleitungsbeschlusses.

4. STELLUNGNAHMEN DER GRIECHISCHEN BEHÖRDEN UND DER BETEILIGTEN

- (38) Im Verlauf der förmlichen Prüfung gingen bei der Kommission Stellungnahmen Griechenlands und der Kasinos Mont Parnes, Thessaloniki und Loutraki ein.

4.1. Stellungnahmen Griechenlands und der Kasinos Mont Parnes, Thessaloniki und Loutraki

- (39) Die vom Vertreter der begünstigten Kasinos Mont Parnes und Thessaloniki und die von den griechischen Behörden eingegangenen Stellungnahmen stimmen in den wesentlichen Argumenten überein und werden daher in diesem Abschnitt in einer gemeinsamen Zusammenfassung wiedergegeben.
- (40) Das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe wird sowohl von den griechischen Behörden als auch von den Kasinos Mont Parnes und Thessaloniki verneint. Ihrer Auffassung nach entgehen dem Staat keine Einnahmen bzw., falls dies doch der Fall ist, erlangen die Kasinos dadurch keinen Vorteil.
- (41) Die griechischen Behörden machen geltend, dass die preisliche Differenzierung ausschließlich eine Frage der Preisregulierung darstelle, da die erhobene Steuer einen gleichen Anteil des jeweiligen Preises für ausgestellte Eintrittskarten ausmache.
- (42) Nach Angaben der griechischen Behörden wird mit der Festsetzung des Eintrittspreises und der Abgabe an den Staat nicht bezweckt, dem Staat Einnahmen zuzuführen, sondern Personen mit geringem Einkommen vom Glücksspiel abzuhalten. Die Tatsache, dass durch die Eintrittspreise auch Staatseinnahmen erwirtschaftet werden, ändere nichts an deren Eigenschaft als Kontrollmaßnahme. Daher vertreten die griechischen Behörden die Auffassung, dass die Vorschrift, an Besucher des Glücksspielbereichs der Kasinos Eintrittskarten zu einem bestimmten Preis abzugeben, eine verwaltungstechnische Kontrollmaßnahme darstelle, mit der zwar eine Gebühr erhoben werde, bei der es sich jedoch nicht um eine Steuer handle und die daher nicht als Steuerlast angesehen werden könne, wie das oberste Verwaltungsgericht Griechenlands, der Staatsrat, in seinem Urteil Nr. 4027/1998 entschieden habe.
- (43) Hinsichtlich der Unterschiede bei den Preisen für verschiedene Kasinos argumentiert Griechenland, dass die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten bei den einzelnen Kasinos unterschiedlich und nicht vergleichbar seien. Die griechischen Behörden argumentieren, dass die unterschiedlichen Eintrittspreise aufgrund der öffentlichen Ordnung begründet seien, nämlich seien diese wegen der Gegebenheiten der einzelnen Kasinos gerechtfertigt und stünden uneingeschränkt mit der Praxis im Einklang, für Kasinos in der Nähe der städtischen Ballungsräume und für Kasinos in ländlichen Gebieten unterschiedliche Eintrittspreise zu erheben. Da letztere in Gebieten lägen, in denen die Bevölkerung mehrheitlich niedrigere Einkommen beziehe und einen geringeren Bildungsstand habe, sei es dringlicher, die Landbevölkerung vom Glücksspiel fernzuhalten als die Bewohner der städtischen Ballungsräume.
- (44) Auf die Äußerung des Beschwerdeführers (Kasino Loutraki), dass im Zuge der Privatisierung des Kasinos Korfu im Jahr 2010 der Eintrittspreis von 6 EUR auf 15 EUR angehoben worden sei, entgegnet die griechischen Behörden, dass das Kasino auf Korfu wegen der geografischen Randlage der Insel Korfu nicht mit anderen Kasinos in Griechenland im Wettbewerb stehe, sodass keine Wettbewerbsverfälschung vorliegen könne. Weiter machen die griechischen Behörden geltend, dass es zum Schutz der Einwohner Korfus unerlässlich sei, Eintrittspreise in abschreckender Höhe zu erheben, da die Veränderungen bei den Betriebsbedingungen des Kasinos nach der Privatisierung unweigerlich dazu führen würden, dass die Öffnungszeiten erheblich ausgeweitet würden und dass Aktivität und Attraktivität des Kasinos allgemein zunehmen.
- (45) Die griechischen Behörden und die Kasinos Mont Parnes und Thessaloniki machen geltend, dass, selbst wenn den Kasinos mit den günstigeren Eintrittspreisen ein Vorteil entstehen sollte, dies aus dem gleichen Grund nicht mit einer Einbuße an Staatseinnahmen verbunden wäre. Auch stehe nicht fest, dass bei höheren Eintrittspreisen die mutmaßlichen Begünstigten höhere Einnahmen für den Staat erwirtschaften würden, sodass die mutmaßliche Einbuße an Einnahmen rein hypothetisch sei. Die griechischen Behörden und die Kasinos Mont Parnes und Thessaloniki bringen weiter vor, dass der Vorteil eines niedrigeren Eintrittspreises den Kasinobesuchern zugutekomme und dass der Anteil am Eintrittspreis, der den Kasinos zufließe, bei den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 EUR Eintritt höher sei, wodurch den Kasinos mit den höheren Eintrittspreisen ein Vorteil entstehe.
- (46) Die griechischen Behörden und die Kasinos Mont Parnes und Thessaloniki machen außerdem geltend, dass es keine Auswirkungen auf den Wettbewerb oder den Handel gebe, da jedes der Kasinos einen lokalen Markt bediene. Die im Einleitungsbeschluss unterstellte Möglichkeit des Wettbewerbs mit anderen Formen des Glücksspiels wird von ihnen mit dem Hinweis bestritten, dass Online-Glücksspiele in Griechenland zurzeit verboten seien.
- (47) Die griechischen Behörden und die Kasinos Mont Parnes und Thessaloniki bringen weiter vor, dass, selbst wenn die Auffassung vertreten würde, der niedrigere Eintrittspreis von 6 EUR könnte die Entscheidung eines ausländischen Unternehmens, in ein Kasino in Griechenland zu investieren, beeinflusst haben oder noch beeinflussen, dem ausländischen Unternehmen immer noch die Möglichkeit bleibe, das Gesetzesdekret [Rechtsverordnung] 2687/1953 in Anspruch zu nehmen, wie dies die Hyatt Regency Xenodocheiaki kai Touristiki (Thessaloniki) AE im Fall des Kasinos Thessaloniki getan habe.

- (48) Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die Begünstigten die Möglichkeit haben, freien Eintritt zu gewähren, wobei die Abgabe in Höhe von 80 % trotzdem gezahlt werden muss; dies zeige seiner Auffassung nach sehr deutlich, dass es sich bei der Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handle. Die griechischen Behörden erwidern hierauf, dass diese Praxis insofern eine Ausnahme darstelle, als die Casinos diese Möglichkeit dazu nutzten, VIPs und Prominenten freien Eintritt zu gewähren, und dass diese Praxis im Widerspruch zum Steuergesetz (Gesetz 2238/1994) stehe, da die Zahlung von 80 % des Eintrittspreises an den Staat aus den Eigenmitteln des Unternehmens nicht als produktive Ausgaben anerkannt würden und nicht von den Einnahmen des Unternehmens abgezogen werden könnten, sodass einem Unternehmen, das diese Praxis anwende, eine erhebliche steuerliche Belastung entstehe.
- (49) Die griechischen Behörden und die Casinos Mont Parnes und Thessaloniki machen die Kommission auf weitere Unterschiede zwischen den Casinos im Rahmen unterschiedlicher Steuer- und Regulierungsmaßnahmen aufmerksam. Ihrer Auffassung nach begünstigen diese Unterschiede den Beschwerdeführer, das Kasino Loutraki, und wiegen die Vorteile auf, die die Begünstigten durch den niedrigeren Eintrittspreis genießen. So zahle insbesondere jedes Kasino einen Teil seines jährlichen Bruttogewinns an den Staat, jedoch zahle das Kasino Loutraki nach dem Gesetz einen geringeren Anteil als andere Casinos. Die Kommission macht zunächst deutlich, dass für den Fall, dass die von den griechischen Behörden und den Casinos Mont Parnes und Thessaloniki angesprochenen anderen Maßnahmen tatsächlich existieren, diese eine gesonderte staatliche Beihilfe zugunsten des Casinos Loutraki darstellen könnten, sofern alle in den maßgeblichen EU-Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. In jedem Fall sind sie jedoch von der zu würdigenden Maßnahme zu trennen und fallen somit nicht in den Anwendungsbereich dieses Beschlusses.
- (50) Äußerungen der griechischen Behörden und der Casinos Mont Parnes und Thessaloniki zur Vereinbarkeit und zur Rechtmäßigkeit der Beihilfe liegen nicht vor.
- (51) Im Zusammenhang mit dem neuen Vorbringen des Beschwerdeführers vom 14. April 2017 und insbesondere der Behauptung, dass die höhere Attraktivität der begünstigten Casinos infolge der geringeren Eintrittsgebühren und der verbreiteten Praxis, kostenlose Eintrittskarten auszugeben, zu einer Umleitung der Nachfrage und höheren Gesamteinnahmen geführt hätte und daraus ein Vorteil entstanden sei (siehe Erwägungsgrund (56)), machen die griechischen Behörden geltend, dass weder die geringeren Eintrittsgebühren noch die Ausgabe kostenloser Eintrittskarten mit einem Anstieg der Gesamteinnahmen der betreffenden Casinos einhergehen würden.

4.2. Stellungnahme des Casinos Loutraki

- (52) Das Kasino Loutraki argumentiert, dass die in den griechischen Rechtsvorschriften festgelegten Maßnahmen insofern eine steuerliche Ungleichbehandlung zugunsten bestimmter Casinos darstellten, als die einheitliche Abgabe in Höhe von 80 % der Kasinoeintrittspreise, die an den Staat abzuführen sei, auf unterschiedliche Steuerbemessungsgrundlagen, nämlich die zwei vom Staat festgesetzten unterschiedlichen Eintrittspreise, anzuwenden sei. Der Eintrittspreis für die begünstigten Casinos sei deutlich niedriger als der Eintrittspreis für die anderen Casinos (6 EUR statt 15 EUR), was für den Staat eine Einbuße an Einnahmen bedeute; somit handle es sich hierbei in Anbetracht der dadurch hervorgerufenen Wettbewerbsverfälschung um eine staatliche Beihilfe.
- (53) Weiter führt das Kasino Loutraki an, dass die Maßnahme objektiv nicht gerechtfertigt sei, da die Festlegung eines niedrigeren Eintrittspreises für die begünstigten Casinos letztlich zu dem sozialen Ziel sowie zu der Begründung und den Besonderheiten der Festlegung eines Eintrittspreises für Casinos, wie diese in dem Urteil Nr. 4027/1998 des Staatsrats erörtert werden, im Widerspruch stünden. Das Kasino Loutraki macht geltend, dass vernünftigerweise nicht behauptet werden könne, dass sich durch unterschiedliche Eintrittspreise verwaltungstechnische Kontrolle und eine soziale Schutzfunktion erreichen ließen — der Eintrittspreis für das Kasino Mont Parnes, das nur rund 20 km von der Athener Innenstadt entfernt liege, betrage 6 EUR, während der Eintrittspreis für das rund 85 km von der Athener Innenstadt entfernt liegende Kasino Loutraki 15 EUR betrage; das nur 8 km von der Innenstadt von Thessaloniki entfernt liegende Kasino Thessaloniki verlange 6 EUR Eintritt, während der Eintrittspreis für das rund 120 km von der Innenstadt von Thessaloniki entfernt liegende Kasino Chalkidiki 15 EUR betrage.
- (54) Das Kasino Loutraki stellt fest, dass Griechenland zuvor zwar angeführt habe, dass der niedrigere Eintrittspreis von 6 EUR durch die besonderen Gegebenheiten der einzelnen begünstigten Casinos gerechtfertigt sei, die hauptsächlich mit deren geografischer Lage zusammenhängen (die bestimmte wirtschaftliche, soziale, demografische und sonstige spezifische Merkmale beeinflusse), dass jedoch, als das Kasino Korfu im August 2010 privatisiert wurde, der Eintrittspreis ohne jede Erläuterung, weshalb diese besonderen Gegebenheiten nun nicht mehr zuträfen, auf 15 EUR heraufgesetzt worden sei.
- (55) Hinsichtlich der von den griechischen Behörden und dem Kasino Mont Parnes angesprochenen gesonderten Maßnahmen, die nach deren Auffassung das Kasino Loutraki begünstigen (insbesondere dadurch, dass das Kasino Loutraki angeblich einen geringeren Anteil seines jährlichen Bruttogewinns an den Staat abführt als andere Casinos), macht das Kasino Loutraki geltend, dass das Unternehmen in der Praxis im Rahmen einer gesonderten Vereinbarung mit den Behörden den gleichen Betrag gezahlt habe wie seine Wettbewerber.

- (56) In seinem neuen Vorbringen vom 14. April 2017 nach der Nichtigerklärung des abschließenden Beschlusses von 2011 durch das Gericht betont das Kasino Loutraki, dass der durch die in Rede stehende Maßnahme entstehende Vorteil die höhere Attraktivität der begünstigten Kasinos sowie die daraus folgende Erhöhung der Gesamteinnahmen der Begünstigten sei. Die Kommission solle das Bestehen dieses Vorteils feststellen und einen neuen abschließenden Beschluss erlassen, in dem sie feststellt, dass die in Rede stehende Maßnahme den Begünstigten einen solchen Vorteil verschafft habe, und dabei alle Informationen berücksichtigen, die von den griechischen Behörden im Laufe der Prüfung, die dem endgültigen Beschluss von 2011 vorausging, übermittelt wurden.
- (57) Das Kasino Loutraki macht außerdem geltend, dass die in den begünstigten Kasinos verbreitete Praxis, kostenlose Eintrittskarten zu vergeben, ein unabhängiges drittes Element des entstandenen Vorteils darstellt. Hinsichtlich dieses Elements fordert das Kasino Loutraki die Kommission auf, alle erforderlichen Informationen und Nachweise dafür zu erbringen, dass die Vergabe kostenloser Eintrittskarten eine übliche und weitverbreitete Praxis ist und über die Ziele der im Ministerialbeschluss von 1995 vorgesehenen Ausnahme hinausgeht.
- (58) Das Kasino Loutraki macht geltend, dass die Maßnahme auch den anderen Voraussetzungen für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe entspreche und nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, und dass die Kommission daher einen abschließenden Beschluss erlassen sollte, in dem sie feststellt, dass die Maßnahme rechtswidrig durchgeführt wurde und gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstößt, und die Wiedereinziehung des Vorteils anordnet.

5. WÜRDIGUNG DER MAßNAHME

- (59) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Demzufolge ist eine Maßnahme nur dann als Beihilfe einzustufen, wenn alle in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss ein Eingreifen des Staates oder mithilfe staatlicher Mittel vorliegen. Die Maßnahme muss zweitens geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss dem Begünstigten daraus ein Vorteil entstehen. Viertens muss die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen ⁽¹⁾.
- (60) Im Zusammenhang mit der dritten Voraussetzung für das Vorliegen einer Beihilfe wird zwischen Vorteilen und Selektivität unterschieden, damit nicht alle staatlichen Maßnahmen, aus denen ein Vorteil erwächst (z. B. zur Verbesserung der Nettofinanzposition eines Unternehmens), als staatliche Beihilfen eingestuft werden, sondern nur solche Maßnahmen, aus denen derartige Vorteile bestimmten Unternehmen oder bestimmten Kategorien von Unternehmen oder bestimmten Wirtschaftszweigen selektiv erwachsen ⁽²⁾.
- (61) Ein Vorteil ist ein wirtschaftlicher Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen — also ohne Eingreifen des Staates — nicht hätte erhalten können ⁽³⁾. Maßgeblich ist lediglich die Auswirkung der Maßnahme auf das Unternehmen und nicht die Ursache oder das Ziel des staatlichen Eingreifens ⁽⁴⁾. Wenn sich die Finanzlage eines Unternehmens infolge eines staatlichen Eingriffs unter Bedingungen, die von den üblichen Marktbedingungen abweichen, verbessert, liegt ein Vorteil vor. Um dies zu bewerten, ist die finanzielle Situation des Unternehmens nach der Maßnahme mit seiner finanziellen Situation in dem Fall zu vergleichen, in dem die Maßnahme nicht ergriffen worden wäre ⁽⁵⁾. Da dabei nur die Auswirkung der Maßnahme auf das Unternehmen maßgeblich ist, spielt es keine Rolle, ob der Vorteil für das Unternehmen insofern verpflichtend ist, als er weder verhindert noch abgelehnt werden kann ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Kommission/World Duty Free Group, verbundene Rechtssachen C-20/15 P und C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, Rn. 53, und die dort angeführte Rechtsprechung.

⁽²⁾ Siehe Urteil Kommission/World Duty Free Group, verbundene Rechtssachen C-20/15 P und C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, Rn. 56, und Urteil P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, Rn. 18.

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

⁽⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juli 1974, Italien/Kommission, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, Rn. 13.

⁽⁵⁾ Entscheidung 2004/339/EG der Kommission vom 15. Oktober 2003 über die Maßnahmen, die Italien zugunsten von RAI SpA durchgeführt hat (ABl. L 119 vom 23.4.2004, S. 1), Erwägungsgrund 69; Schlussanträge des Generalanwalts Fennelly vom 26. November 1998, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, Nr. 26.

- (62) Auch die genaue Art der Maßnahme ist für die Feststellung, ob dem Unternehmen ein Vorteil verschafft wird, irrelevant ⁽¹⁾. Für den Begriff der staatlichen Beihilfe ist nicht nur die Gewährung von positiven wirtschaftlichen Vorteilen von Belang; auch die Verringerung von wirtschaftlichen Belastungen kann einen Vorteil darstellen. Der letztere Aspekt ist eine weit gefasste Kategorie, unter die jede Minderung von Kosten fällt, die normalerweise den Haushalt eines Unternehmens belasten ⁽²⁾. Dies schließt jede Übernahme von Kosten ein, die Wirtschaftsteilnehmern bei ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten entstehen ⁽³⁾.
- (63) Im Urteil von 2014 entschied das Gericht, dass die unterschiedliche Besteuerung der Eintrittspreise von staatlichen und privaten Spielkasinos in Griechenland keine Steuererminderung zugunsten der staatlichen Kasinos darstelle, die einen Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV bewirke. Nach Auffassung des Gerichts „ergibt sich ... aus der in Rede stehenden Maßnahme, dass die von den Kasinos als staatliche Abgabe auf die Eintrittskarten an den Staat abgeführten Beträge lediglich der proportionale Anteil der Einnahmen jedes Kasinos aus Eintrittskarten sind. Folglich entspricht die zu prüfende Maßnahme ... keiner Minderung der Steuerbemessungsgrundlage, da die von jedem Kasino abzuführenden Beträge einem proportionalen Anteil in Höhe von 80 % der tatsächlich von ihm vereinnahmten Gesamtheit der Eintrittsgelder entsprechen. ... [D]a die von allen Kasinos an den Staat entrichtete Abgabe von 80 % im Verhältnis zu ihren tatsächlichen Einnahmen aus den verkauften Eintrittskarten berechnet wird“ ⁽⁴⁾, „reicht ... der Umstand, dass aufgrund der überprüften Maßnahme die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro niedrigere — aber direkt proportionale — Beträge an den Staat abführen als die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro, nicht aus, um das Bestehen eines Vorteils für die Kasinos der ersten Kategorie nachzuweisen“ ⁽⁵⁾.
- (64) In dem Beschluss von 2015 schloss sich der Gerichtshof dieser Argumentation an, indem er die Begründung des Gerichts bestätigte, dass der Unterschied zwischen den zwei absoluten Beträgen, die an den griechischen Staat abzuführen seien, dem gleichen prozentualen Anteil der unterschiedlichen Beträge entspreche, die von den beiden Kategorien von Kasinos vereinnahmt würden ⁽⁶⁾.
- (65) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass aus der in Rede stehenden Maßnahme kein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erwächst.
- (66) Im Zusammenhang mit der Praxis der freien Eintritte entschied das Gericht im Urteil von 2014, dass „die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro begünstigt werden, da sie auf einen identischen eingenommenen Eintrittspreis (gleich 0 Euro) eine geringere Abgabe an den Staat abführen als die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro“ ⁽⁷⁾. Das Gericht befand jedoch weiter, dass angesichts des Umstands, dass das System für Kasinoeintrittspreise in Griechenland den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 EUR keinen Vorteil verschaffe, das System der kostenlosen Eintrittskarten den durch dieses System verschafften Vorteil auch nicht verstärken könne ⁽⁸⁾. In dieser Hinsicht sei es, „da das System der Kasinoeintrittspreise hinsichtlich der verkauften Eintrittskarten keinen Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV verschafft und da der betreffende Mitgliedstaat die Ausgabe kostenloser Eintrittskarten aus konkreten und gerechtfertigten Gründen, wie zu Werbezwecken oder aus sozialen Verpflichtungen, gestatten kann, für diesen Mitgliedstaat vernünftig, die zusätzliche Bedingung aufzustellen, dass die Abgaben, die andernfalls an ihn abgeführt worden wären, auch im Fall der kostenlosen Eintrittskarten an ihn abzuführen sind“ ⁽⁹⁾. Damit schloss das Gericht das Bestehen eines gesonderten und spezifischen Vorteils durch die Ausgabe kostenloser Eintrittskarten aus ⁽¹⁰⁾.
- (67) In dem Beschluss von 2015 schloss sich der Gerichtshof dieser Argumentation an, indem er feststellte, dass das Gericht zu Recht entschieden habe, dass allein der Unterschied zwischen den Beträgen, die je verkaufter Eintrittskarte an den Staat gezahlt werden, den Kasinos, für die der Eintrittspreis von 6 EUR gelte, keinen Vorteil verschaffe, und dass daher die Praxis des freien Eintritts diesen Vorteil auch nicht verstärken könne ⁽¹¹⁾.
- (68) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass aus der Praxis der Ausgabe kostenloser Eintrittskarten kein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erwächst.

⁽¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, Rn. 84.

⁽²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 15. März 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, Rn. 13; Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 2000, Deutschland/Kommission, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, Rn. 25; Urteil des Gerichtshofs vom 19. Mai 1999, Italien/Kommission, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, Rn. 15; Urteil des Gerichtshofs vom 3. März 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, Rn. 36.

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 20. November 2003, GEMO SA, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, Rn. 28-31.

⁽⁴⁾ Urteil von 2014, Rn. 55.

⁽⁵⁾ Ebd., Rn. 57.

⁽⁶⁾ Beschluss von 2015, Rn. 35.

⁽⁷⁾ Urteil von 2014, Rn. 76.

⁽⁸⁾ Ebd., Rn. 77.

⁽⁹⁾ Ebd., Rn. 78.

⁽¹⁰⁾ Ebd., Rn. 80.

⁽¹¹⁾ Beschluss von 2015, Rn. 55.

- (69) Schließlich macht der Beschwerdeführer geltend, das System für Kasinoeintrittspreise in Griechenland führe dazu, dass die staatlichen Kasinos für Kunden aufgrund des niedrigeren regulierten Eintrittspreises attraktiver seien und dass sie aufgrund der zusätzlichen Kunden, die durch den niedrigeren Eintrittspreis angezogen würden, höhere Gesamteinnahmen (d. h. aus anderen Einnahmequellen wie dem Spielbetrieb, Hotel-, Bar- und Restaurantbetrieb) erwirtschafteten. Wie im Falle der kostenlosen Eintrittskarten kann aufgrund der Tatsache, dass das System der Kasinoeintrittspreise in Griechenland an sich den staatlichen Kasinos keinen Vorteil verschafft, auch nicht behauptet werden, dass eine mögliche höhere Attraktivität oder zusätzliche Einnahmen durch Kunden, die von den niedrigeren Eintrittspreisen angezogen werden, einen Vorteil verschaffen würden. In jedem Fall könnten selbst dann, wenn das Bestehen eines solchen Vorteils nachgewiesen werden könnte, nur solche Vorteile als Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV betrachtet werden, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden ⁽¹⁾. Nach Auffassung des Gerichtshofs stellt eine indirekte negative Wirkung auf die Einnahmen des Staates infolge von Regulierungsmaßnahmen keine Übertragung staatlicher Mittel dar, wenn sie der Maßnahme immanent ist ⁽²⁾. Wird durch nationale Rechtsvorschriften beispielsweise ein Mindestpreis für bestimmte Waren festgelegt, bedeutet dies keine Übertragung staatlicher Mittel ⁽³⁾. Während mit den unterschiedlichen Steuerbeträgen, die dem griechischen Staat von staatlichen und privaten Kasinos zufließen, eine Einbuße der Staatseinnahmen verbunden ist, trifft dies auf den reinen Umstand, dass die staatlichen Kasinos eine niedrigere Eintrittsgebühr erheben konnten als private Kasinos, nicht zu. Infolgedessen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Vorteil, selbst wenn sein Bestehen nachgewiesen werden könnte, nicht aus staatlichen Mitteln im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erwächst.
- (70) Da eine Maßnahme alle vier Voraussetzungen für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV kumulativ erfüllen muss, besteht keine Notwendigkeit, im vorliegenden Fall weiter zu untersuchen, ob die anderen Voraussetzungen erfüllt werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (71) Angesichts der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass das bis November 2012 bestehende Abgabensystem für Kasinoeintrittspreise in Griechenland keine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Das bis November 2012 bestehende Abgabensystem für Kasinoeintrittspreise in Griechenland stellt keine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Hellenische Republik gerichtet.

Brüssel, den 9. August 2018

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

⁽¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, Rn. 25 und 26; Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 1996, Air France/Kommission, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, Rn. 63.

⁽²⁾ Urteil PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, Rn. 62.

⁽³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, Rn. 25 und 26.