



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 28. Juli 2016¹

Rechtssache C-131/15 P

**Club Hotel Loutraki AE,
Vivere Entertainment AE,
Theros International Gaming, Inc.,
Elliniko Casino Kerkyras,
Casino Rodos,
Porto Carras AE,
Kazino Aigaiou AE
gegen**

Europäische Kommission

„Rechtsmittel — Staatliche Beihilfe — Verlängerung der Exklusivrechte für den Betrieb von 13 Glücksspielen — Von der Hellenischen Republik gewährte Exklusivlizenz zum Betrieb von Video Lottery Terminals — Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV — Vorläufige Prüfung — Voraussetzungen für die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens — Beschluss, mit dem das Nichtvorliegen staatlicher Beihilfe festgestellt wird — Ernste Schwierigkeiten — Begründung — Gemeinsame Beurteilung angemeldeter Maßnahmen“

1. Im vorliegenden Rechtsmittelverfahren werden bestimmte Fragen betreffend das Prüfverfahren bei staatlichen Beihilfen aufgeworfen. Es wird deutlich, dass Dritte oder vielmehr Beteiligte, die die Aufhebung eines Beschlusses der Europäischen Kommission, mit dem die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV abgelehnt wird, mit der Begründung verlangen, die Kommission sei bei der Beurteilung der in Rede stehenden Maßnahmen auf „ernste Schwierigkeiten“ gestoßen, tatsächlich selbst solchen Schwierigkeiten gegenüberstehen können.
2. Sollte dies eine der wenigen Rechtsstreitigkeiten sein, bei denen die Rüge durchgreift? Aus den nachstehenden Gründen möchte ich empfehlen, diese Frage zu verneinen.
3. Mit ihrem Rechtsmittel beantragen die Club Hotel Loutraki AE, die Vivere Entertainment AE, die Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, die Porto Carras AE und die Kazino Aigaiou AE (im Folgenden: Rechtsmittelführerinnen) die Aufhebung des Urteils vom 8. Januar 2015, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission², mit dem das Gericht ihre Klage auf Nichtigerklärung eines nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 erlassenen Beschlusses der Kommission abgewiesen hat³.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Urteil des Gerichts (T-58/13, EU:T:2015:1, im Folgenden: angefochtenes Urteil).

3 — Beschluss C(2012) 6777 final der Kommission über die staatliche Beihilfe SA 33988 (2011/N) – Griechenland – Modalitäten der Verlängerung des Exklusivrechts der OPAP zum Betrieb von 13 Glücksspielen und zur Gewährung einer Exklusivlizenz zum Betrieb von [35 000] Video Lottery Terminals [für einen Zeitraum von zehn Jahren] (im Folgenden: streitiger Beschluss).

I – Rechtlicher Rahmen

4. Die Verordnung (EG) Nr. 659/1999⁴ wurde durch die Verordnung (EU) 2015/1589⁵ des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ersetzt. Bei Erlass des streitigen Beschlusses war jedoch ausschließlich die Verordnung Nr. 659/1999 anwendbar⁶.

5. Art. 4 („Vorläufige Prüfung der Anmeldung und [Beschlüsse] der Kommission“) der Verordnung Nr. 659/1999 bestimmt:

„(1) Die Kommission prüft die Anmeldung unmittelbar nach deren Eingang. Unbeschadet des Artikels 8 erlässt die Kommission [einen Beschluss] nach den Absätzen 2, 3 oder 4.

(2) Gelangt die Kommission nach einer vorläufigen Prüfung zu dem Schluss, dass die angemeldete Maßnahme keine Beihilfe darstellt, so stellt sie dies durch [Beschluss] fest.

(3) Stellt die Kommission nach einer vorläufigen Prüfung fest, dass die angemeldete Maßnahme, insoweit sie in den Anwendungsbereich des Artikels [107 Absatz 1 AEUV] fällt, keinen Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gibt, so [beschließt] sie, dass die Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist (nachstehend ‚[Beschluss], keine Einwände zu erheben‘ genannt). In [dem Beschluss] wird angeführt, welche Ausnahmenvorschrift des [AEU-]Vertrags zur Anwendung gelangt ist.

(4) Stellt die Kommission nach einer vorläufigen Prüfung fest, dass die angemeldete Maßnahme Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gibt, so [beschließt] sie, das Verfahren nach Artikel [108 Absatz 2 AEUV] zu eröffnen (nachstehend ‚[Beschluss] über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens‘ genannt).

(5) Die [Beschlüsse] nach den Absätzen 2, 3 und 4 werden innerhalb von zwei Monaten erlassen. Diese Frist beginnt am Tag nach dem Eingang der vollständigen Anmeldung. Die Anmeldung gilt als vollständig, wenn die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Anmeldung oder nach Eingang der von ihr – gegebenenfalls – angeforderten zusätzlichen Informationen keine weiteren Informationen anfordert. Die Frist kann mit Zustimmung der Kommission und des betreffenden Mitgliedstaats verlängert werden. Die Kommission kann bei Bedarf kürzere Fristen setzen.

...“

II – Vorgeschichte des Verfahrens

6. Am 1. Dezember 2011 meldeten die griechischen Behörden bei der Kommission zwei Maßnahmen (im Folgenden: angemeldete Maßnahmen) zugunsten der Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (Organisation für Fußballtoto AG) an.

7. Bei der ersten Maßnahme handelte es sich um eine der OPAP gegen ein Entgelt von 560 Mio. Euro gewährte Exklusivlizenz zum Betrieb von 35 000 Video Lottery Terminals (VLTs) für einen im Jahr 2022 endenden Zeitraum von zehn Jahren (im Folgenden: VLT-Vertrag).

4 — Verordnung des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. 1999, L 83, S. 1).

5 — ABl. 2015, L 248, S. 9.

6 — In der vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 734/2013 des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Verordnung Nr. 659/1999 geltenden Fassung.

8. Die zweite Maßnahme ist eine im Wege eines Zusatzvertrags (im Folgenden: Zusatzvertrag) festgelegte zehnjährige, sich von 2020 bis 2030 erstreckende Verlängerung der der OPAP zuvor gewährten Exklusivrechte zum Betrieb von 13 Glücksspielen. Der Zusatzvertrag sah vor, dass die OPAP als Gegenleistung für diese Rechte i) einen Pauschalbetrag in Höhe von 375 Mio. Euro und ii) eine Abgabe an den griechischen Staat in Höhe von 5 % der Bruttosteuererinnahmen aus den betreffenden Glücksspielen für den Zeitraum vom 13. Oktober 2020 bis zum 12. Oktober 2030 zu entrichten hat.

9. Am 4. April 2012 erhoben sechs Kasinos (sämtliche Rechtsmittelführerinnen mit Ausnahme der Kasino Aigaiou AE) bei der Kommission eine Beschwerde und machten geltend, der VLT-Vertrag beinhalte eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe an die OPAP.

10. Im Zuge der Gespräche der Kommission mit den griechischen Behörden über die Anmeldung wurde eine Ergänzung der im VLT-Vertrag ursprünglich vorgesehenen Gegenleistung vereinbart. Mit Schreiben vom 7. August 2012 gaben die griechischen Behörden eine Verpflichtungserklärung zur Einführung einer zusätzlichen Abgabe auf den von der OPAP aus dem Betrieb der VLTs erzielten Bruttospielertrag (im Folgenden: Zusatzabgabe) ab.

11. Am 3. Oktober 2012 erließ die Kommission den streitigen Beschluss. Darin gelangte sie zu dem Ergebnis, dass die angemeldeten Maßnahmen unter Berücksichtigung der von den griechischen Behörden eingeführten Zusatzabgabe der OPAP keinen Vorteil verschafften und daher keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellten.

III – Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

12. Mit Klageschrift vom 29. Januar 2013 erhoben die Rechtsmittelführerinnen Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses.

13. Zur Stützung ihrer Klage machten sie vier Nichtigkeitsgründe geltend: i) Verstoß gegen Art. 108 Abs. 2 AEUV und Ermessensmissbrauch dadurch, dass die Kommission entgegen der genannten Vorschrift kein förmliches Prüfverfahren eröffnet habe; ii) und iii) Verletzung der Begründungspflicht und des Rechts auf eine gute Verwaltung sowie Verletzung des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz wegen der Schwärzung wesentlicher wirtschaftlicher Daten in der nicht vertraulichen Fassung des streitigen Beschlusses und iv) Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV dadurch, dass die Kommission bei der Prüfung, ob der OPAP ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt worden sei, den VLT-Vertrag und den Zusatzvertrag gemeinsam untersucht habe.

14. Mit Beschlüssen vom 12. Juli 2013 bzw. 12. September 2013 wurden die Hellenische Republik und die OPAP als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

15. Nach einer öffentlichen mündlichen Verhandlung wies das Gericht mit dem angefochtenen Urteil die Klage vollumfänglich ab und verurteilte die Rechtsmittelführerinnen zur Tragung ihrer eigenen Kosten sowie der der Kommission und der OPAP entstandenen Kosten.

IV – Anträge und Verfahren vor dem Gerichtshof

16. Mit ihrem Rechtsmittel beantragen die Rechtsmittelführerinnen,

- das angefochtene Urteil aufzuheben;
- den streitigen Beschluss aufzuheben;

— der Kommission und der OPAP die Kosten aufzuerlegen.

17. Die Kommission beantragt ihrerseits,

— das Rechtsmittel zurückzuweisen;

— den Rechtsmittelführerinnen die Kosten aufzuerlegen.

18. Die OPAP beantragt ihrerseits,

— das Rechtsmittel zurückzuweisen;

— den Rechtsmittelführerinnen die Kosten aufzuerlegen.

19. In der Verhandlung vom 2. Juni 2016 haben die Rechtsmittelführerinnen, die Kommission und die OPAP mündliche Ausführungen gemacht.

V – Würdigung der Rechtsmittelgründe

A – Vorbemerkungen

1. Rechtsmittelgründe

20. Zur Stützung ihrer Anträge führen die Rechtsmittelführerinnen drei Rechtsmittelgründe an.

21. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund machen sie geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass die Kommission nicht zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV verpflichtet gewesen sei. Mit der Entscheidung, dass die Kommission die von den griechischen Behörden eingeführte Zusatzabgabe habe aushandeln und berücksichtigen dürfen, habe das Gericht es versäumt, zwischen der Vorprüfungsphase und dem förmlichen Prüfverfahren zu unterscheiden – eine Unterscheidung, die für den Schutz der Verfahrensrechte der Rechtsmittelführerinnen von grundlegender Bedeutung sei. Außerdem sei das Gericht dabei fälschlich zu dem Ergebnis gelangt, es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Kommission bei der Beurteilung der angemeldeten Maßnahmen so „ernste Schwierigkeiten“ gehabt habe, dass die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens erforderlich gewesen wäre.

22. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund rügen die Rechtsmittelführerinnen, dass das Gericht rechtsfehlerhaft zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die Kommission ihrer Begründungspflicht nachgekommen sei und dass das Recht der Rechtsmittelführerinnen auf eine gute Verwaltung und der Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht verletzt worden seien, obwohl anhand der nicht vertraulichen Fassung des streitigen Beschlusses unmöglich habe ermittelt werden können, ob die Berechnungen der Kommission korrekt gewesen seien.

23. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund tragen die Rechtsmittelführerinnen vor, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass die von der Kommission durchgeführte gemeinsame Beurteilung des Zusatzvertrags und des VLT-Vertrags nicht gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV verstoßen habe.

24. Vor einer detaillierten Untersuchung der einzelnen Rechtsmittelgründe werde ich mich kurz mit dem Prüfverfahren der Union für staatliche Beihilfen und mit der Stellung befassen, die Beteiligte – d. h. jeder, dessen Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, wie etwa der Beihilfempfänger oder Wettbewerber –⁷ in diesem Verfahren einnehmen.

2. Prüfverfahren der Union für staatliche Beihilfen und Stellung der Beteiligten

25. Nach Art. 108 Abs. 1 AEUV überprüft und kontrolliert die Kommission fortlaufend staatliche Beihilfen. Damit die Kommission neue Beihilfen prüfen kann, deren Gewährung die Mitgliedstaaten planen, haben sie die Kommission von den Beihilfen zu unterrichten⁸. Da der anmeldende Mitgliedstaat die geplante Beihilfe während des Prüfverfahrens nicht durchführen darf, gilt eine Zweimonatsfrist, innerhalb deren die Kommission einen Beschluss zur Zulassung der Maßnahme⁹ oder das zweite Verfahrensstadium einleiten muss, d. h. das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV¹⁰. Nach Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 659/1999 hat die Kommission das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen, wenn sie nach einer vorläufigen Prüfung feststellt, dass die angemeldete Maßnahme Anlass zu *Bedenken* hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gibt.

26. Ich werde die Grenzen des vorläufigen Prüfungsverfahrens und die Verpflichtung zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens im Rahmen des ersten Rechtsmittelgrundes der Rechtsmittelführerinnen ausführlicher erörtern. Hier genügt zunächst der Hinweis auf den Begriff „Bedenken“, für den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs häufig die Wendung „ernste Schwierigkeiten“¹¹ verwendet wird, ein Schlüsselbegriff zur Abgrenzung des Umfangs der Vorprüfung.

27. An dieser Stelle möchte ich betonen, dass es sich bei dem Prüfverfahren für staatliche Beihilfen in erster Linie um ein Verfahren zwischen der Kommission und dem anmeldenden Mitgliedstaat handelt. Beteiligte wie die Rechtsmittelführerinnen sind keine Parteien des Verfahrens und spielen daher nur eine marginale Rolle¹². Nur im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens ist in Art. 108 Abs. 2 AEUV eine Verpflichtung der Kommission vorgesehen, den Beteiligten eine Frist zur Äußerung zu setzen. Gemäß der Rechtsprechung ermöglicht dieses Recht den Beteiligten, am Verwaltungsverfahren unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls angemessen beteiligt zu werden¹³, verleiht ihnen jedoch keine Verteidigungsrechte, wie sie dem anmeldenden Mitgliedstaat zustehen, der Partei des Verfahrens und Adressat des Beschlusses ist¹⁴. Dies ist bei der Untersuchung des zweiten, die Unzulänglichkeit der Begründung betreffenden Rechtsmittelgrundes der Rechtsmittelführerinnen zu beachten.

7 — Der Begriff „Beteiligte“ ist in Art. 1 Buchst. h der Verordnung Nr. 659/1999 definiert als „Mitgliedstaaten, Personen, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, deren Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, insbesondere der Beihilfempfänger, Wettbewerber und Berufsverbände“.

8 — Vgl. Art. 108 Abs. 3 AEUV. Die Anmeldeverordnung wird ergänzt durch die Möglichkeit der Beteiligten, gegen von den Mitgliedstaaten erlassene Beihilfemaßnahmen Beschwerde zu erheben.

9 — Die Kommission kann entweder – wie im vorliegenden Fall – einen Beschluss gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 erlassen, mit dem festgestellt wird, dass die angemeldete Maßnahme keine Beihilfe darstellt, oder einen Beschluss gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 659/1999 mit der Feststellung, dass die angemeldete Maßnahme eine Beihilfe darstellt, aber mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

10 — Die Zweimonatsfrist geht auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zurück – vgl. Urteil vom 11. Dezember 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152). Sie wurde seither in der Verfahrensverordnung kodifiziert – vgl. Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 659/1999.

11 — Urteil vom 2. April 2009, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission (C-431/07 P, EU:C:2009:223, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

12 — Urteil vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 59). Eine Darstellung dieser (marginalen) Rolle findet sich in den Schlussanträgen des Generalanwalts Jääskinen in der Rechtssache Kommission/Kronoply und Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2010:715, Nrn. 27 bis 40).

13 — Urteil des Gerichts vom 26. Juni 2008, SIC/Kommission (T-442/03, EU:T:2008:228, Rn. 222 bis 225 und die dort angeführte Rechtsprechung).

14 — Urteil des Gerichts vom 12. September 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Kommission (T-68/03, EU:T:2007:253, Rn. 43).

28. Als Gegengewicht zu dieser Randstellung der Beteiligten hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Beteiligter einen von der Kommission nach Art. 4 Abs. 2 oder 3 der Verordnung Nr. 659/1999 erlassenen Unbedenklichkeitsbeschluss, also einen Beschluss, das in Art. 108 Abs. 2 AEUV geregelte förmliche Prüfverfahren nicht zu eröffnen, anfechten kann¹⁵. Allerdings ist ein Beteiligter zur Anfechtung der Begründetheit eines solchen Beschlusses nur dann befugt, wenn er im Einklang mit Art. 263 Abs. 4 AEUV dartut, dass er von dem Beschluss unmittelbar und individuell betroffen ist. Im Rahmen des dritten Rechtsmittelgrundes der Rechtsmittelführerinnen stellt sich die Frage, ob diese Voraussetzung erfüllt ist.

29. Unter Berücksichtigung dieser Merkmale des Prüfverfahrens für staatliche Beihilfen und der Stellung der Beteiligten werde ich nunmehr die verschiedenen Fragen untersuchen, die mit dem Rechtsmittel aufgeworfen werden.

B – Erster Rechtsmittelgrund

30. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, das Gericht habe dadurch gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV sowie Art. 4 Abs. 4, Art. 7 Abs. 2 und 3 und Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 verstoßen, dass es entschieden habe, die Kommission sei nicht zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV verpflichtet gewesen.

31. Die Kommission erhebt nicht nur hinsichtlich dieses Rechtsmittelgrundes, sondern auch des Rechtsmittels in seiner Gesamtheit die Einrede der Unzulässigkeit. Auch die OPAP ist der Ansicht, dass der erste Rechtsmittelgrund teilweise unzulässig sei. Jedenfalls ist aber nach Auffassung sowohl der Kommission als auch der OPAP der erste Rechtsmittelgrund unbegründet.

1. Zulässigkeit

32. Die Kommission trägt vor, dass das Rechtsmittel vollumfänglich als offensichtlich unzulässig zurückzuweisen sei, da mit ihm lediglich die im ersten Rechtszug geltend gemachten Klagegründe und Argumente wiederholt bzw. wiedergegeben würden und es mithin darauf hinauslaufe, den Gerichtshof um erneute Prüfung der im ersten Rechtszug erhobenen Klage zu ersuchen.

33. Es trifft zwar zu, dass im Rechtsmittel die beanstandeten Punkte des Urteils, dessen Aufhebung der Rechtsmittelführer begehrt, sowie die konkret zur Begründung des Rechtsmittels vorgetragene Rechtsargumente genau zu bezeichnen sind¹⁶. Ein Rechtsmittel, das nur die bereits vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe oder Argumente wiederholt oder wörtlich wiedergibt, ist unzulässig¹⁷.

34. Entgegen dem Vorbringen der Kommission bezeichnen die Rechtsmittelführerinnen allerdings sehr wohl die beanstandeten Punkte des Urteils des Gerichts und wenden sich in hinreichend genauer Weise gegen die vom Gericht vorgenommene Auslegung der Rechtsprechung, um die Zulässigkeit des Rechtsmittels zu bejahen. Die Unzulässigkeitseinrede der Kommission ist daher zurückzuweisen.

35. Neben der von der Kommission erhobenen allgemeinen Einrede der Unzulässigkeit trägt die OPAP vor, dass der erste Rechtsmittelgrund insoweit unzulässig sei, als die Rechtsmittelführerinnen die Tatsachenfeststellungen des Gerichts angriffen.

15 — Urteile vom 19. Mai 1993, Cook/Kommission (C-198/91, EU:C:1993:197), und vom 15. Juni 1993, Matra/Kommission (C-225/91, EU:C:1993:239). Vgl. auch Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 — Vgl. Art. 256 AEUV, Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 169 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. Vgl. auch Beschluss vom 5. Februar 2015, Griechenland/Kommission (C-296/14 P, EU:C:2015:72, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

17 — Beschluss vom 5. Februar 2015, Griechenland/Kommission (C-296/14 P, EU:C:2015:72, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36. Meines Erachtens stellen die Rechtsmittelführerinnen die Tatsachenfeststellungen des Gerichts nicht in Frage. Vielmehr rügen sie mit ihren Argumenten – im Zusammenhang betrachtet – eindeutig die vom Gericht vorgenommene rechtliche Würdigung hinsichtlich der Grenzen der Vorprüfungsphase. Dabei handelt es sich um eine Rechtsfrage, deren Prüfung im Rechtsmittelverfahren zulässig ist.

2. Begründetheit

37. Der erste Rechtsmittelgrund betrifft die Grenzen der Vorprüfungsphase und die Verpflichtung der Kommission zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV. Die Rechtsmittelführerinnen machen geltend, dem Gericht sei dadurch ein Rechtsfehler unterlaufen, dass es zu dem Ergebnis gelangt sei, die Kommission sei erstens rechtlich befugt, eine Änderung der bei ihr angemeldeten Maßnahme zuzulassen, und sei zweitens bei der von ihr durchgeführten vorläufigen Prüfung auf keine ernsten Schwierigkeiten gestoßen.

38. Zum ersten Argument der Rechtsmittelführerinnen – nämlich dass es der Kommission verwehrt gewesen sei, bei der vorläufigen Prüfung etwaige von den griechischen Behörden vorgenommenen Änderungen der angemeldeten Maßnahmen zu berücksichtigen – genügen folgende Bemerkungen.

39. Wie das Gericht in Rn. 42 des angefochtenen Urteils zutreffend hervorgehoben hat, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Kommission nach einer Vorprüfung zum Erlass eines auf Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 gestützten Beschlusses befugt ist, mit dem sie unter Berücksichtigung der vom betreffenden Mitgliedstaat abgegebenen Verpflichtungserklärungen feststellt, dass keine staatliche Beihilfe vorliegt¹⁸.

40. Das Problem bei diesem ersten Rechtsmittelgrund ist vielmehr, ob die Kommission bei der Vorprüfung auf so ernste Schwierigkeiten gestoßen ist, dass die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens erforderlich gewesen wäre. Das Gericht ist im angefochtenen Urteil zu dem Ergebnis gelangt, dass dies nicht der Fall gewesen sei – dieses Ergebnis wird von den Rechtsmittelführerinnen nachdrücklich angezweifelt.

41. Vor der Untersuchung des Vorbringens der Rechtsmittelführerinnen zur Stützung dieses Rechtsmittelgrundes ist es hilfreich, an bestimmte Grundsätze zu erinnern, die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs bezüglich der Vorprüfungsphase, des Begriffs „ernste Schwierigkeiten“ und der Pflicht zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens ergeben.

42. Erstens hat der Gerichtshof entschieden, dass die Vorprüfungsphase dazu diene, der Kommission eine erste Meinungsbildung über die Einstufung der in Rede stehenden Maßnahmen als staatliche Beihilfe und die Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu ermöglichen¹⁹.

43. Zweitens ergibt sich – wie oben in Nr. 25 dargelegt – aus Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 659/1999 eine Verpflichtung der Kommission zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens, wenn sie nach einer vorläufigen Prüfung *Bedenken* hinsichtlich der Vereinbarkeit der angemeldeten Maßnahme mit dem Binnenmarkt hat. Der Gerichtshof hat hierzu näher ausgeführt, dass das förmliche Prüfverfahren unerlässlich ist, sobald die Kommission bei der Prüfung, ob eine

18 – Urteil vom 13. Juni 2013, Ryanair/Kommission (C-287/12 P, EU:C:2013:395, Rn. 67 bis 73).

19 – Urteil vom 19. Mai 1993, Cook/Kommission (C-198/91, EU:C:1993:197, Rn. 22).

Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, auf *ernste Schwierigkeiten* stößt²⁰. In einem solchen Fall hat die Kommission das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen, ohne hierbei über einen Ermessensspielraum zu verfügen²¹. Diese Grundsätze finden ebenso Anwendung, wenn die Kommission Zweifel an der Einstufung der geprüften Maßnahme als Beihilfe an und für sich hat²².

44. Drittens kann die Kommission entsprechend der Zielsetzung des Art. 108 Abs. 3 AEUV und der Pflicht zur ordnungsgemäßen Verwaltung u. a. einen Dialog mit dem anmeldenden Mitgliedstaat oder mit Dritten in dem Bemühen führen, in der Vorphase des Verfahrens etwaige aufgetretene Schwierigkeiten auszuräumen. Diese Befugnis setzt voraus, dass die Kommission ihre Haltung je nach den Ergebnissen des geführten Dialogs anpassen kann, ohne dass eine solche Anpassung von vornherein in dem Sinne ausgelegt werden muss, dass ernste Schwierigkeiten vorliegen²³.

45. Viertens ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der Begriff der ersten Schwierigkeiten seinem Wesen nach ein objektiver ist und dass die Frage, ob solche Schwierigkeiten vorliegen, anhand der Umstände des Erlasses der angefochtenen Maßnahme sowie ihres Inhalts zu untersuchen ist, wobei die Beurteilung, auf die sich die Kommission bei dem Beschluss gestützt hat, zu den Angaben in Beziehung zu setzen ist, über die die Kommission verfügte, als sie sich zur Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt äußerte²⁴.

46. Fünftens hat der Gerichtshof entschieden, dass die Partei, die den von der Kommission nach Art. 4 Abs. 2 oder 3 der Verordnung Nr. 659/1999 erlassenen Unbedenklichkeitsbeschluss anfechtet, die Beweislast für das Vorliegen ernster Schwierigkeiten trägt²⁵.

47. Im vorliegenden Fall tragen die Rechtsmittelführerinnen vor, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass die Kommission nicht zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens verpflichtet gewesen sei, obwohl sie zu dem Ergebnis gelangt sei, dass der VLT-Vertrag bei gemeinsamer Beurteilung mit dem Zusatzvertrag der OPAP einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV verschaffe. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerinnen hätte die Kommission zu diesem Zeitpunkt erkennen müssen, dass der VLT-Vertrag eine (mit dem Binnenmarkt vermutlich unvereinbare) Beihilfe beinhalte. Anders ausgedrückt: Die Kommission sei – so die Rechtsmittelführerinnen nach meinem Verständnis ihres Vorbringens – bei der Beurteilung der angemeldeten Maßnahmen auf ernste Schwierigkeiten gestoßen und hätte das förmliche Prüfverfahren eröffnen müssen. Außerdem machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, dem Gericht seien in den Rn. 50 bis 53 des angefochtenen Urteils eine Reihe von Fehlern unterlaufen, aufgrund deren es zu dem unzutreffenden Ergebnis gelangt sei, dass die Kommission keine ersten Schwierigkeiten bei der Beurteilung der angemeldeten Maßnahmen angetroffen habe. Die Rechtsmittelführerinnen versuchen im Wesentlichen darzutun, dass das Gericht durch die Entscheidung, die griechischen Behörden hätten nach mehreren Berechnungs- und Neuberechnungsoperationen Änderungen der ursprünglich angemeldeten Maßnahmen vornehmen dürfen, *de facto* die Verpflichtung der Kommission zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens auf Fälle beschränkt, in denen die Kommission und der anmeldende Mitgliedstaat uneins seien. Die Rechtsmittelführerinnen machen schließlich noch geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft die im ersten Rechtszug zum Beweis des Vorliegens ernster Schwierigkeiten angeführten Tatsachen jeweils einzeln beurteilt, obwohl es diese zusammen hätte prüfen müssen, um feststellen zu können, ob solche Schwierigkeiten bestanden hätten.

20 — Urteil vom 2. April 2009, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission (C-431/07 P, EU:C:2009:223, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 — Urteil vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission (C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 — Urteil vom 10. Mai 2005, Italien/Kommission (C-400/99, EU:C:2005:275, Rn. 47).

23 — Urteil vom 13. Juni 2013, Ryanair/Kommission (C-287/12 P, EU:C:2013:395, Rn. 71).

24 — Urteil vom 24. Januar 2013, 3F/Kommission (C-646/11 P, EU:C:2013:36, Rn. 31). Vgl. auch Urteil des Gerichts vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission (T-123/09, EU:T:2012:164, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 — Urteil vom 24. Januar 2013, 3F/Kommission (C-646/11 P, EU:C:2013:36, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48. Auch wenn Sachverhalte denkbar sein mögen, bei denen bemängelt werden könnte, dass die Kommission die Grenzen der Vorprüfungsphase zu weit ausgedehnt und dadurch den Beteiligten das Recht, am Prüfverfahren beteiligt zu werden, genommen habe, ist das Gericht meines Erachtens hier im konkreten Fall zu dem richtigen Ergebnis gelangt, nämlich dass die Kommission bei der Beurteilung der angemeldeten Maßnahmen auf keine so ernsten Schwierigkeiten gestoßen ist, dass die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV erforderlich gewesen wäre.

49. Erstens darf die Kommission, wie das Gericht in Rn. 43 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, einen Dialog mit dem anmeldenden Mitgliedstaat führen. Diese Befugnis setzt naturgemäß voraus, dass die Kommission ihren Standpunkt entsprechend den Ergebnissen dieses Dialogs modifizieren darf.

50. Außerdem lässt sich dem angefochtenen Urteil entnehmen²⁶, dass durch die Gespräche der Kommission mit den griechischen Behörden die angemessene Höhe der Gegenleistung bestimmt werden sollte, die die OPAP nach dem VLT-Vertrag und dem Zusatzvertrag für die ihr verliehenen Exklusivrechte zu zahlen hatte, und dass die Verpflichtungserklärungen der griechischen Behörden hier im konkreten Fall nichts am Charakter der ursprünglich angemeldeten Maßnahmen änderten, sondern lediglich auf eine Erhöhung der im VLT-Vertrag vorgesehenen Gegenleistung abzielten.

51. Wenn man der Ansicht der Rechtsmittelführerinnen folgen wollte, wonach die Höhe der von der OPAP für die Exklusivrechte zu zahlende Gegenleistung entscheidend für die Bestimmung des Vorliegens einer Beihilfe sei und dass dementsprechend die ursprünglich angemeldete Höhe der Gegenleistung nicht geändert werden dürfen, ohne die Beteiligten im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens zu beteiligen, müsste man außerdem auch davon ausgehen, dass die Kommission hier im konkreten Fall während der vorläufigen Prüfung überhaupt keine Gespräche mit den griechischen Behörden hätte führen dürfen, da es *de facto* nur um die Berechnung des Entgelts ging.

52. Es ist zwar einzuräumen, dass die vorläufige Prüfung als erste Untersuchung einer angemeldeten Maßnahme nicht endlos dauern kann, aber ich meine, dass hier im konkreten Fall ein Prüfungszeitraum von zehn Monaten angesichts des politischen und wirtschaftlichen Hintergrundes der Sache nicht als übermäßig lang erscheint²⁷. Es sei daran erinnert, dass sich Griechenland damals in einer schweren finanziellen und politischen Krise befand und Gespräche darüber stattfanden, ob Griechenland aus dem Euro-Währungsgebiet würde ausscheiden müssen, was sich naturgemäß auf das Ergebnis der Gespräche der Kommission mit den griechischen Behörden über das von der OPAP nach dem VLT-Vertrag und dem Zusatzvertrag für die Exklusivrechte zu zahlende Entgelt auswirken musste. Die zahlreichen Berechnungen und Neuberechnungen sowie die Dauer des Verfahrens sind in diesem Kontext zu betrachten.

53. Ferner ist das nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs geltende Erfordernis zu beachten, wonach die „Bedenken“ bzw. „ernsten Schwierigkeiten“ zu dem Zeitpunkt bestehen müssen, zu dem die Kommission *einen Beschluss* über eine angemeldete Maßnahme *erlässt*. Das ist der Zeitpunkt, zu dem die Kommission ihren Standpunkt endgültig festgelegt hat, d. h., zu dem – bezogen auf das vorliegende Rechtsmittel – die Kommission den streitigen Beschluss erlassen hat²⁸.

54. Meiner Ansicht nach ist daher nicht entscheidend, ob die Kommission – wie dies die Rechtsmittelführerinnen geltend machen – bei ihrer vorläufigen Prüfung feststellte, dass die ursprünglich bei ihr angemeldete Maßnahme der OPAP einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffe. Es kommt vielmehr darauf an, ob dies zu dem Zeitpunkt der Fall war, zu dem die Kommission den streitigen Beschluss erließ.

26 — Rn. 49 bis 51.

27 — Dies gilt unabhängig von der Tatsache, dass nicht geklärt worden ist, ab wann die in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 659/1999 festgelegte Zweimonatsfrist tatsächlich zu berechnen ist.

28 — Urteil vom 13. Juni 2013, Ryanair/Kommission (C-287/12 P, EU:C:2013:395, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55. Angesichts der verhältnismäßig wenigen Fälle, in denen es einem Beteiligten gelungen ist, die Aufhebung eines Beschlusses der Kommission zur Nichteröffnung des förmlichen Prüfverfahrens zu erwirken, meine ich, dass – sofern die Kommission nicht selbst Bedenken hinsichtlich der Einstufung einer Maßnahme als Beihilfe oder der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt geäußert hat²⁹ – ein Beteiligter nur dann entsprechend Erfolg haben kann, wenn er darzulegen vermag, dass die Kommission bei Erlass des angegriffenen Beschlusses nicht über sämtliche Informationen verfügte, um etwaige Bedenken hinsichtlich entweder der Einstufung der angemeldeten Maßnahme als Beihilfe oder deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auszuräumen³⁰, oder aber dass die Kommission die relevanten Informationen unzulänglich oder unangemessen bewertet hat³¹.

56. Das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen zum Prüfverfahren ist nicht geeignet, die Feststellung des Gerichts in Frage zu stellen, wonach die Kommission nach Abschluss der Vorprüfungsphase nicht vor „ernsten Schwierigkeiten“ gestanden hatte, mit anderen Worten, sie keine „Bedenken“ hinsichtlich der Einstufung der angemeldeten Maßnahmen oder deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt hegte. Das gegenteilige Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

57. Soweit schließlich die Rechtsmittelführerinnen geltend machen, das Gericht habe rechtsfehlerhaft die im ersten Rechtszug zum Beweis des Vorliegens ernster Schwierigkeiten angeführten Tatsachen jeweils einzeln beurteilt, während es diese zusammen hätte prüfen müssen, so ist dieses Vorbringen meines Erachtens unbegründet. Das Gericht hat nämlich zunächst festgestellt, dass keine der von den Rechtsmittelführerinnen angeführten Tatsachen ein Indiz für ernste Schwierigkeiten sei³² und dass die Dauer des Verfahrens an sich noch keinen Grund zu der Annahme darstelle, dass die Kommission auf ernste Schwierigkeiten gestoßen sei³³, und hat dann entschieden, dass die Dauer der vorläufigen Prüfung angesichts der Umstände des konkreten Falles als nicht unangemessen erscheine³⁴. Anders formuliert: Das Gericht hat alle von den Rechtsmittelführerinnen angeführten Tatsachen sehr wohl zusammen geprüft und entschieden, dass sie nicht auf das Vorliegen ernster Schwierigkeiten hinwiesen.

58. Angesicht dessen gelange ich zu dem Ergebnis, dass dem Gericht nicht dadurch ein Rechtsfehler unterlaufen ist, dass es entschieden hat, die Kommission sei nicht zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens verpflichtet gewesen. Der erste Rechtsmittelgrund der Rechtsmittelführerinnen ist daher zurückzuweisen.

C – Zweiter Rechtsmittelgrund

59. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund rügen die Rechtsmittelführerinnen, das Gericht habe durch seine Entscheidung, die nicht vertrauliche Fassung des streitigen Beschlusses sei trotz der Schwärzung wesentlicher wirtschaftlicher Daten hinreichend begründet, gegen Art. 296 AEUV verstoßen sowie ihr Recht auf eine gute Verwaltung und ihren Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz aus den Art. 41 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verletzt.

29 – Urteile vom 20. März 1984, Deutschland/Kommission (84/82, EU:C:1984:117, Rn. 16), und vom 10. Mai 2000, SIC/Kommission (T-46/97, EU:T:2000:123, Rn. 81, 87 und 92).

30 – Vgl. u. a. Urteile vom 22. September 2011, Belgien/Deutsche Post u. a. (C-148/09 P, EU:C:2011:603, Rn. 83 bis 87), sowie vom 25. November 2014 (Ryanair/Kommission, T-512/11, EU:T:2014:989, Rn. 106), und vom 9. September 2010, British Aggregates u. a./Kommission (T-359/04, EU:T:2010:366, Rn. 102).

31 – Vgl. u. a. Urteile vom 3. Mai 2001, Portugal/Kommission (C-204/97, EU:C:2001:233, Rn. 40 und 49), sowie vom 10. Juli 2012, Smurfit Kappa Group/Kommission (T-304/08, EU:T:2012:351, Rn. 97), und vom 7. November 2012, CBI/Kommission (T-137/10, EU:T:2012:584, Rn. 309). Vgl. auch Urteil vom 15. September 1998, BP Chemicals/Kommission (T-11/95, EU:T:1998:199, Rn. 188 bis 193).

32 – Angefochtenes Urteil (Rn. 45 bis 53).

33 – Angefochtenes Urteil (Rn. 59).

34 – Angefochtenes Urteil (Rn. 61 und 62).

60. Die Kommission erhebt die Einrede der Unzulässigkeit dieses Rechtsmittelgrundes. Im Übrigen meint die Kommission, die insoweit von der OPAP unterstützt wird, dass der zweite Rechtsmittelgrund jedenfalls unbegründet sei.

1. Zulässigkeit

61. Die von der Kommission gegen den zweiten Rechtsmittelgrund erhobene Einrede der Unzulässigkeit entspricht ihrer allgemeinen Unzulässigkeitseinrede, zu der ich mich bereits in den Nrn. 32 bis 34 geäußert habe.

2. Begründetheit

62. Der Gerichtshof hat zu klären, ob die *nicht vertrauliche* Fassung des streitigen Beschlusses den Rechtsmittelführerinnen die Überprüfung und dem Gericht die Kontrolle der Gültigkeit der vorgelegten wirtschaftlichen Daten und der Richtigkeit der von der Kommission durchgeführten Berechnungen hätte ermöglichen sollen, wie dies die Rechtsmittelführerinnen geltend machen, oder ob das Gericht zutreffend entschieden hat, dass dies für die Erfüllung der Begründungspflicht und die Wahrung der Rechte der Rechtsmittelführerinnen auf eine gute Verwaltung und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht notwendig gewesen sei.

63. Wie oben in Nr. 28 dargelegt, kann ein Beteiligter einen von der Kommission nach Art. 4 Abs. 2 oder 3 der Verordnung Nr. 659/1999 erlassenen Unbedenklichkeitsbeschluss, d. h. einen Beschluss zur Nichteröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV, anfechten. Um den Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz ordnungsgemäß geltend machen zu können, müssen dem Beteiligten die Gründe für den Erlass des Beschlusses mitgeteilt werden. Die Begründungspflicht gemäß Art. 296 AEUV ist in diesem Kontext zu sehen und beinhaltet, dass die Kommission die Interessen Dritter an Erläuterungen gebührend berücksichtigen muss³⁵.

64. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs können Begründungsmängel nicht mit der Verpflichtung aus Art. 337 AEUV zum Schutz vertraulicher Informationen gerechtfertigt werden, und die Verpflichtung zur Wahrung der Vertraulichkeit von Informationen kann nicht so extensiv ausgelegt werden, dass dadurch das Erfordernis der Begründung ausgehöhlt wird³⁶.

65. Die angeführte Rechtsprechung muss zwar gleichermaßen auch für die nicht vertrauliche Fassung des streitigen Beschlusses gelten, die den Beteiligten, wie etwa den Rechtsmittelführerinnen, zugänglich ist, allerdings scheinen die Rechtsmittelführerinnen den Umfang der der Kommission obliegenden Begründungspflicht misszuverstehen.

66. Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann³⁷.

35 — Urteil vom 13. März 1985, Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission (296/82 und 318/82, EU:C:1985:113, Rn. 19). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Lenz in der Rechtssache Kommission/Sytraval und Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1997:249, Nr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 — Urteil vom 13. März 1985, Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission (296/82 und 318/82, EU:C:1985:113).

37 — Urteil vom 2. Dezember 2009, Kommission/Irland u. a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67. Der streitige Beschluss ist ein Beschluss, der nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 erlassen wurde, d. h. ein Beschluss, mit dem die Kommission feststellt, dass die angemeldeten Maßnahmen keine staatliche Beihilfe darstellen. Die Interessen Dritter werden von einem solchen Beschluss dadurch betroffen, dass die Kommission ihnen aufgrund der Nichteröffnung des förmlichen Prüfverfahrens möglicherweise das Recht nimmt, am Entscheidungsprozess beteiligt zu werden (siehe hierzu näher oben, Nr. 27). Den Beteiligten müssen daher die Gründe für einen solchen Beschluss so genau mitgeteilt werden, dass sie erkennen können, ob es Anhaltspunkte für ernste Schwierigkeiten gibt, die die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens erforderlich machen. Im vorliegenden Fall wurden fast alle wirtschaftlichen Daten geschwärzt. Angesichts dessen müssen meines Erachtens als Voraussetzung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Begründungspflicht durch die Kommission der nicht vertraulichen Fassung sowohl die von der Kommission verwendete Berechnungsmethode als auch die einzelnen Berechnungsfaktoren klar zu entnehmen sein.

68. Das Gericht hat in Rn. 74 des angefochtenen Urteils eingehend erläutert, inwieweit die Begründung der nicht vertraulichen Fassung des streitigen Beschlusses i) eindeutig die von der Kommission benutzte Methode aufzeigt und ii) es den Rechtsmittelführerinnen ermöglicht, die von der Kommission gegebene Begründung zu erkennen und somit die von ihnen geltend gemachten Nichtigkeitsgründe zu formulieren. Das Gericht hat u. a. darauf hingewiesen, dass im streitigen Beschluss das Kriterium genannt werde, anhand dessen die Kommission ermitteln wollte, ob die in Rede stehenden Maßnahmen zu einem Vorteil führen³⁸, und erläutert werde, auf welche Weise die Kommission den aktuellen Nettowert des VLT-Vertrags und des Zusatzvertrags berechnet habe³⁹. Ferner merkt das Gericht an, dass sich dem streitigen Beschluss die Gründe entnehmen ließen, aus denen es die Kommission für angemessen erachtet habe, die beiden Maßnahmen gemeinsam zu prüfen. Im Beschluss werde außerdem ausgeführt, dass die in der Verpflichtungserklärung der griechischen Behörden vom 7. August 2012 vorgeschriebene Erhöhung der im VLT-Vertrag vorgesehenen Gegenleistung genüge, um einen Vorteil auszuschließen. Schließlich stellt das Gericht fest, dass in dem streitigen Beschluss auch die Methode zur Berechnung dieser zusätzlichen Gegenleistung dargestellt werde.

69. Angesichts dessen ist dem Gericht meines Erachtens kein Rechtsfehler mit der Entscheidung unterlaufen, dass die Kommission es weder versäumt habe, eine Begründung zu geben, noch das Recht der Rechtsmittelführerinnen auf eine gute Verwaltung und den Anspruch der Rechtsmittelführerinnen auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verletzt habe, obwohl die nicht vertrauliche Fassung des streitigen Beschlusses es den Rechtsmittelführerinnen nicht ermöglicht habe, die wirtschaftlichen Daten und die von der Kommission durchgeführten Berechnungen zu überprüfen.

70. Auf dieser Grundlage ist der zweite Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

D – Dritter Rechtsmittelgrund

71. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund rügen die Rechtsmittelführerinnen im Wesentlichen, das Gericht habe Art. 107 Abs. 1 AEUV durch seine Entscheidung verletzt, dass die Kommission den VLT-Vertrag und den Zusatzvertrag gemeinsam habe prüfen dürfen, obwohl die beiden Vereinbarungen nach Ansicht der Rechtsmittelführerinnen verschiedene Märkte betreffen, was bei einer vorherigen Marktanalyse voraussichtlich erkannt worden wäre.

38 — Nach diesem Kriterium sollten der „aktuelle Nettowert“ der durch den VLT-Vertrag und den Zusatzvertrag verliehenen Exklusivrechte unter Berücksichtigung eines angemessenen Marktertrags der OPAP ermittelt und dieser Wert mit der Höhe der Gegenleistung verglichen werden, den die OPAP für die gewährten Exklusivrechte zu zahlen hat.

39 — Die benutzte Methode bestand in der Anwendung „abgezinster Cashflows“, und die Berechnungen beruhten auf den prognostizierten Einnahmen und Ausgaben aus dem künftigen Betrieb der verschiedenen Glücksspiele und den freien Cashflows, die aus diesen Glücksspielen resultieren. Die Kommission hat außerdem erklärt, dass der Wert von dem anzuwendenden Diskontierungssatz abhängt.

72. Die Kommission macht geltend, dass der dritte Rechtsmittelgrund der Rechtsmittelführerinnen wegen fehlender Klagebefugnis für unzulässig zu erklären sei. Im Übrigen meint die Kommission, die insoweit von der OPAP unterstützt wird, dass der dritte Rechtsmittelgrund jedenfalls unbegründet sei.

1. Zulässigkeit

73. Die Kommission trägt ebenso wie bereits vor dem Gericht vor, dass die Rechtsmittelführerinnen, die die Begründetheit des streitigen Beschlusses anfechten, nicht dargetan hätten, dass sie von den angemeldeten Maßnahmen unmittelbar und individuell betroffen seien.

74. Die Rechtsmittelführerinnen scheinen nicht zu bestreiten, dass sie tatsächlich die Begründetheit des streitigen Beschlusses anzweifeln, sind jedoch der Ansicht, dass sie, da das Gericht über die Begründetheit des vierten Klagegrundes im ersten Rechtszug entschieden habe, ohne zunächst die Frage der Zulässigkeit zu prüfen, und da diese Entscheidung bindend für die Rechtsmittelführerinnen sei, befugt seien, sich gegen diesen Teil des Urteils zu wenden. Andernfalls wäre ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels allein deshalb unverhältnismäßig eingeschränkt, weil das Gericht entschieden habe, aus Gründen der Verfahrensökonomie die Frage ihrer Klagebefugnis nicht zu prüfen.

75. Obwohl ich in gewisser Weise der gleichen Ansicht wie die Rechtsmittelführerinnen bin, wonach die vom Gericht angewandte Methode der Vornahme einer Begründetheitsprüfung ohne Untersuchung der Klagebefugnis die Klägerinnen in eine unglückliche Lage bringen könnte, insbesondere wenn der Gerichtshof feststellt, dass dem Gericht im Ergebnis bei der Beurteilung der Begründetheit des angeführten Nichtigkeitsgrundes ein Rechtsfehler unterlaufen ist⁴⁰, so ergibt sich doch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Frage der Unzulässigkeit wegen fehlender Klagebefugnis dem Bereich der öffentlichen Ordnung zuzuordnen ist, die vom Gerichtshof von Amts wegen aufgeworfen werden kann oder sogar muss⁴¹.

76. Die Rechtsmittelführerinnen haben in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof, obwohl sie Gelegenheit hatten, sich zu dem Vorbringen der Kommission zu äußern, nicht dargetan, inwieweit im vorliegenden Fall die in Art. 263 Abs. 4 AEUV festgelegten Kriterien erfüllt sind. Hierzu lässt sich dem Vortrag der Kommission entnehmen, dass die Rechtsmittelführerinnen geltend gemacht hatten, unmittelbare Konkurrenten der OPAP zu sein, da ihre Geldspielautomaten angeblich mit den vom VLT-Vertrag erfassten VLTs im Wettbewerb stünden, dass sie aber das Vorliegen eines solchen Wettbewerbsverhältnisses nicht nachgewiesen und auch nicht dargetan hatten, dass die angemeldeten Maßnahmen die Marktstellung jeder einzelnen Rechtsmittelführerin individuell spürbar beeinträchtigen würde⁴².

77. Da ich mich der Auffassung der Kommission anschließe, wonach die Rechtsmittelführerinnen ihre Klagebefugnis zur Anfechtung der Begründetheit des streitigen Beschlusses nicht dargetan haben, ist der dritte Rechtsmittelgrund meines Erachtens für unzulässig zu erklären.

78. Für den Fall, dass der Gerichtshof anderer Meinung sein sollte, werde ich dennoch die Begründetheit des dritten Rechtsmittelgrundes prüfen.

40 — Eine Kritik an der Vorgehensweise, die Reihenfolge der Beurteilung umzukehren, findet sich in den Schlussanträgen des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Philips Lighting Polen und Philips Lighting/Rat (C-511/13 P, EU:C:2015:206, Rn. 49 bis 67).

41 — Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-132/12 P, EU:C:2014:100, Rn. 45).

42 — Urteile vom 22. November 2007, Spanien/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, Rn. 31), und Sniace/Kommission (C-260/05 P, EU:C:2007:700, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

2. Begründetheit

79. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund stellt sich die Frage, ob das Gericht rechtsfehlerhaft entschieden hat, dass die Kommission den VLT-Vertrag und den Zusatzvertrag gemeinsam prüfen durfte, um das Vorliegen eines Vorteils feststellen zu können, ohne zunächst die von diesen Vereinbarungen betroffenen Märkte zu definieren. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerinnen ist eine vorherige Marktdefinition unerlässlich, da nach Art. 107 Abs. 1 AEUV eine gemeinsame Prüfung einzelner staatlicher Beihilfemaßnahmen nur zulässig sei, wenn die Maßnahmen denselben Markt betreffen.

80. Zur Lösung der im Rahmen des dritten Rechtsmittelgrundes auftretenden Problematik muss zunächst der Begriff „Vorteil“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV geklärt werden.

81. Nach herrschender Meinung umfasst ein Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV einen wirtschaftlichen Vorteil, den der Empfänger unter normalen Marktbedingungen nicht hätte erlangen können⁴³. Bei der Beurteilung, ob ein Vorteil vorhanden ist, muss die Kommission die angemeldete Maßnahme in ihrem angemessenen Kontext prüfen und alle maßgeblichen Aspekte des streitigen Vorgangs berücksichtigen⁴⁴.

82. In den Rn. 92 und 93 des angefochtenen Urteils hat das Gericht den Kontext untersucht, in dem die angemeldeten Maßnahmen beschlossen worden waren. Das Gericht hat u. a. festgestellt, dass der VLT-Vertrag und der Zusatzvertrag im gleichen Zeitraum endgültig zustande gekommen seien, dass sie demselben Zweck dienten (Erhöhung des Marktwerts der OPAP im Hinblick auf dessen anstehende Privatisierung) und dass die von der OPAP für die Gewährung der beiden Kategorien von Exklusivrechten zu entrichtenden Abgaben gleichzeitig fällig geworden seien. Angesichts dessen bestätigte das Gericht das Ergebnis, zu dem die Kommission gelangt war und dem zufolge im Kontext *einer einzigen* Anmeldung die gemeinsame Prüfung der angemeldeten Maßnahmen geeignet und erforderlich war.

83. Offenbar stellen die Rechtsmittelführerinnen nicht in Frage, dass bei der Prüfung, ob ein Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vorhanden ist, der wirtschaftliche Kontext von Bedeutung ist. Sie machen jedoch geltend, dass vor einer Entscheidung über die Angemessenheit einer gemeinsamen Prüfung eine Marktanalyse erforderlich sei. Falls nämlich eine solche Marktanalyse ergebe, dass die angemeldeten Maßnahmen zwei verschiedenen Märkten zuzuordnen seien, sei eine gemeinsame Prüfung dieser Maßnahmen unzulässig, da andernfalls ein durch eine der beiden Maßnahmen erlangter Vorteil unerkannt bleiben könnte. Im vorliegenden Fall ermögliche eine gemeinsame Beurteilung des VLT-Vertrags und des Zusatzvertrags (die nach Ansicht der Rechtsmittelführerinnen zwei verschiedene Märkte betreffen) der OPAP eine Senkung ihrer Preise auf dem wettbewerbsintensiven VLT-Markt, indem sie auf dem Markt für die vom Zusatzvertrag erfassten 13 Glücksspiele, auf dem sie eine Exklusivkonzession besitze, überhöhte Preise verlange.

84. Wie die Kommission hervorhebt, beschränkt sich die Bedeutung einer Marktdefinition in Fällen staatlicher Beihilfe vor allem auf den Kontext der Prüfung, ob eine bestimmte Maßnahme den Wettbewerb verfälscht oder den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt⁴⁵. Sie kann auch bei der Beurteilung der Selektivität einer Maßnahme eine Rolle spielen⁴⁶. Im streitigen Beschluss wird bei der Beurteilung, ob eine staatliche Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt, keine dieser beiden Konstellationen erörtert.

43 — Urteile vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 — Urteil des Gerichts vom 13. September 2010, Griechenland/Kommission (T-415/05, T-416/05 und T-423/05, EU:T:2010:386, Rn. 172 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 — Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551, Rn. 131 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 — Urteil vom 8. November 2001, Adria-Wien Pipeline und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, Rn. 41).

85. Außerdem ist das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen zu den Gründen, weshalb eine vorherige Marktanalyse geboten sei, für den konkret vorliegenden Fall ohne Belang.

86. Angenommen, die OPAP könnte, wie dies die Rechtsmittelführerinnen vortragen, zwischen den beiden vermeintlich unterschiedlichen Märkten eine Quersubventionierung vornehmen, dann hätte ein solches Vorgehen meines Erachtens überhaupt nichts mit der getrennten oder gemeinsamen Beurteilung des VLT-Vertrags und des Zusatzvertrags zu tun. Ein solches Vorgehen könnte, wenn es bewiesen wird, dadurch ermöglicht werden, dass die OPAP bereits eine Monopolstellung hinsichtlich der vom Zusatzvertrag erfassten 13 Glücksspiele innehat. Anders ausgedrückt: Das für den VLT-Vertrag entrichtete Entgelt steht in keiner Beziehung zu der Möglichkeit der OPAP, beim Betrieb der vom Zusatzvertrag erfassten 13 Glücksspiele überhöhte Preise zu verlangen.

87. Gleichwohl haben die Rechtsmittelführerinnen, wie das Gericht ausführt, nicht ihre These substantiiert, dass es der OPAP freistehe, die Preise für die vom Zusatzvertrag erfassten 13 Glücksspiele willkürlich zu erhöhen. Da es sich hierbei, wie die Kommission hervorhebt, um eine Tatsachenfeststellung handelt, unterliegt sie nicht der Kontrolle des Gerichtshofs.

88. Darüber hinaus bringen die Rechtsmittelführerinnen vor, dass der wirtschaftliche Kontext objektiv zu definieren sei und dass es den Mitgliedstaaten nicht freistehen dürfe, den Kontext einer staatlichen Beihilfemaßnahme festzulegen. Griechenland habe den VLT-Vertrag und den Zusatzvertrag zusammen angemeldet, um seine Steuereinnahmen zu maximieren.

89. Dieses Vorbringen muss als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen werden. Wie die Kommission darlegt, gestaltet ein Mitgliedstaat als Urheber der Maßnahmen zwangsläufig den Kontext, in dem diese beschlossen werden. Der Mitgliedstaat entscheidet, welche Maßnahmen er beschließen will, und teilt diese der Kommission mit. Es ist dann Sache der Kommission, die angemeldeten Maßnahmen unter Berücksichtigung aller ihrer wesentlichen Merkmale zu prüfen.

90. Die Rechtsmittelführerinnen haben keine weiteren Rechtsargumente vorgetragen, die die Gültigkeit der Entscheidung des Gerichts hinsichtlich der gemeinsamen Beurteilung der angemeldeten Maßnahmen in Frage stellen könnten. Deshalb ist meiner Meinung nach auch der dritte Rechtsmittelgrund und somit das Rechtsmittel in seiner Gesamtheit zurückzuweisen.

VI – Kosten

91. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Kommission und die OPAP haben die Auferlegung der Kosten beantragt, und die Rechtsmittelführerinnen sind unterlegen.

VII – Ergebnis

92. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen,
- der Club Hotel Loutraki AE, der Vivere Entertainment AE, der Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, der Porto Carras AE und der Kazino Aigaiou AE die Kosten des Rechtsmittels, einschließlich der der Europäischen Kommission und der Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) entstandenen Kosten, aufzuerlegen.