



## Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (ένατο τμήμα)

της 15ης Νοεμβρίου 2023\*

«Κρατικές ενισχύσεις – Κρατικό μέτρο που παρατείνει άδειες τυχηρών παιγνίων που χορηγήθηκαν από τις Κάτω Χώρες – Απόφαση με την οποία διαπιστώνεται η απουσία κρατικής ενίσχυσης – Μη κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας – Σοβαρές δυσχέρειες – Διαδικαστικά δικαιώματα των ενδιαφερομένων»

Στην υπόθεση T-167/21,

**European Gaming and Betting Association**, με έδρα το Etterbeek (Βέλγιο), εκπροσωπούμενη από τους T. De Meese και K. Bourgeois και από την M. Van Nieuwenborgh, δικηγόρους,

προσφεύγουσα,

κατά

**Ευρωπαϊκής Επιτροπής**, εκπροσωπούμενης από τους B. Stromsky και J. Carpi Badía,

καθής,

υποστηριζόμενης από

το **Βασίλειο των Κάτω Χωρών**, εκπροσωπούμενο από την M. Bulterman, τον J. Langer και την C. Schillemans,

παρεμβαίνον,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ένατο τμήμα),

συγκείμενο από τους L. Truchot, πρόεδρο, H. Kanninen και T. Perišin (εισηγήτρια), δικαστές,

γραμματέας: A. Μαργέλης, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 1ης Μαρτίου 2023,

εκδίδει την ακόλουθη

\* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

## Απόφαση

- 1 Με την προσφυγή που άσκησε δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η προσφεύγουσα, European Gaming and Betting Association, ζητεί την ακύρωση της απόφασης C(2020) 8965 τελικό της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2020, για την υπόθεση SA.44830 (2016/FC) – Κάτω Χώρες – Παράταση των αδειών για τυχηρά παίγνια στις Κάτω Χώρες (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), μνεία της οποίας γίνεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* της 15ης Ιανουαρίου 2021 (ΕΕ 2021, C 17, σ. 1).

### Το ιστορικό της διαφοράς

- 2 Η ολλανδική νομοθεσία για τα τυχηρά παίγνια στηρίζεται σε ένα σύστημα χορηγήσεως εγκρίσεων αποκλειστικού χαρακτήρα, άλλως αδειών, βάσει του οποίου απαγορεύεται η διοργάνωση ή η προώθηση τυχηρών παιγνίων εκτός εάν έχει χορηγηθεί σχετική διοικητική έγκριση.
- 3 Η προσφεύγουσα είναι μη κερδοσκοπικό σωματείο μέλη του οποίου είναι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις παιγνίων και διαδικτυακών στοιχημάτων. Στις 8 Μαρτίου 2016, υπέβαλε καταγγελία ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 24 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 ΣΛΕΕ (ΕΕ 2015, L 248, σ. 9), σχετικά με φερόμενη ως παράνομη και ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά ενίσχυση την οποία χορήγησε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών σε διάφορες επιχειρήσεις που εκμεταλλεύονται λαχειοφόρους αγορές και άλλες δραστηριότητες στοιχημάτων και τυχηρών παιγνίων στο εν λόγω κράτος μέλος.
- 4 Η καταγγελία έβαλλε, αφενός, κατά ενός κανόνα γενικής πολιτικής που είχε θεσπίσει ο Ολλανδός Υφυπουργός Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στις 7 Οκτωβρίου 2014 όσον αφορά την παράταση, μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2017, των αδειών που είχαν χορηγηθεί στους κατόχους τους για αθλητικά στοιχήματα, ιπποδρομιακά στοιχήματα, λαχειοφόρους αγορές και καζίνο, καθώς και, αφετέρου, κατά των αποφάσεων που είχε λάβει η Nederlandse Kansspelautoriteit (Ολλανδική Αρχή Τυχηρών Παιγνίων, Κάτω Χώρες) στις 25 Νοεμβρίου 2014 κατ' εφαρμογήν του εν λόγω κανόνα, με τις οποίες ανανεώνονταν έξι άδειες που πλησίαζαν τον χρόνο λήξης τους και αφορούσαν φιλανθρωπικές λαχειοφόρους αγορές, στοιχήματα επί αθλητικών διοργανώσεων, στιγμιαία λαχεία, λόττο και ιπποδρομιακά στοιχήματα (στο εξής, από κοινού: επίμαχο μέτρο).
- 5 Στην καταγγελία της, η προσφεύγουσα υποστήριζε, κατ' ουσίαν, ότι, κατ' εφαρμογήν του επίμαχου μέτρου, οι ολλανδικές αρχές είχαν χορηγήσει κρατική ενίσχυση στις επιχειρήσεις που κατείχαν τις εν λόγω άδειες. Προέβαλλε ότι η ενίσχυση είχε χορηγηθεί υπό τη μορφή παράτασης των υφιστάμενων αποκλειστικών αδειών, χωρίς οι ολλανδικές αρχές να ζητήσουν την καταβολή αμοιβής στο ύψος της τιμής της αγοράς και χωρίς να έχουν διοργανώσει ανοιχτή, διαφανή και απαλλαγμένη από διακρίσεις διαδικασία για τη χορήγηση των αδειών.
- 6 Στις 30 Μαρτίου 2016, η Επιτροπή διαβίβασε μη εμπιστευτικό κείμενο της καταγγελίας στις ολλανδικές αρχές, οι οποίες απάντησαν με έγγραφο της 22ας Ιουλίου 2016. Εν συνεχεία, με έγγραφο της 16ης Αυγούστου 2016, η Επιτροπή απηύθυνε αίτηση παροχής πληροφοριών στις ολλανδικές αρχές, οι οποίες απάντησαν με έγγραφο της 11ης Οκτωβρίου 2016.
- 7 Η προσφεύγουσα υπέβαλε συμπληρωματικές παρατηρήσεις στην Επιτροπή στις 4 Μαΐου, στις 28 Ιουνίου και στις 17 Νοεμβρίου 2016.

- 8 Στις 30 Μαΐου 2017, η Επιτροπή ενημέρωσε την προσφεύγουσα για το αποτέλεσμα της προκαταρκτικής της αξιολόγησης. Εκτίμησε ότι η παράταση των αδειών των κατόχων ισχυουσών αδειών σε αποκλειστική βάση δεν συνεπαγόταν μεταφορά κρατικών πόρων. Ως εκ τούτου, έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Ανέφερε όμως ρητώς ότι η θέση αυτή δεν αποτελούσε οριστική θέση της Επιτροπής, αλλά απλώς μια αρχική γνωμοδότηση των υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης «Ανταγωνισμός» επί τη βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών και εν αναμονή άλλων συμπληρωματικών παρατηρήσεων τις οποίες η προσφεύγουσα θα επιθυμούσε ενδεχομένως να υποβάλει.
- 9 Η προσφεύγουσα απάντησε με έγγραφο της 30ής Ιουνίου 2017, με το οποίο αμφισβήτησε την εκτίμηση της Επιτροπής και παρέσχε συμπληρωματικές πληροφορίες.
- 10 Την 1η Σεπτεμβρίου 2017, η Επιτροπή απέστειλε στις ολλανδικές αρχές αίτηση παροχής συμπληρωματικών πληροφοριών, τις οποίες έλαβε στις 7 Δεκεμβρίου 2017.
- 11 Στις 9 Νοεμβρίου 2018, η Επιτροπή ζήτησε από τις ολλανδικές αρχές πληροφορίες σχετικά με την υπό εξέλιξη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για τα τυχερά παίγνια στις Κάτω Χώρες.
- 12 Στις 19 Φεβρουαρίου 2019, η ολλανδική Γερουσία θέσπισε νέο νόμο για τα τυχερά παίγνια, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Απριλίου 2021.
- 13 Την 1η Μαρτίου 2019, η Επιτροπή κάλεσε την προσφεύγουσα να διατυπώσει τη γνώμη της σχετικά με τις πρόσφατες εξελίξεις της νομοθεσίας που διέπει τον τομέα των τυχερών παιγνίων στις Κάτω Χώρες.
- 14 Με έγγραφο της 5ης Απριλίου 2019, η προσφεύγουσα κοινοποίησε τις παρατηρήσεις της σχετικά με τη θέσπιση του νέου νόμου για τα τυχερά παίγνια. Στο έγγραφο αυτό, η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι η θέσπιση του εν λόγω νόμου δεν είχε μεταβάλει ή άρει τον παράνομο χαρακτήρα της κρατικής ενίσχυσης την οποία αφορούσε η καταγγελία.
- 15 Με έγγραφο της 27ης Ιουνίου 2019, η Επιτροπή ενημέρωσε την προσφεύγουσα για το προκαταρκτικό συμπέρασμά της ότι η παράταση των εν λόγω αποκλειστικών αδειών δεν παρείχε πλεονέκτημα στους υφιστάμενους επιχειρηματίες και ότι, κατά συνέπεια, το επίμαχο μέτρο δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.
- 16 Στις 22 Αυγούστου 2019, η προσφεύγουσα απέστειλε επιστολή στην Επιτροπή προκειμένου να της γνωστοποιήσει ότι ενέμενε στη θέση της ότι το επίμαχο μέτρο συνιστούσε κρατική ενίσχυση.
- 17 Η Επιτροπή απέστειλε στις ολλανδικές αρχές αιτήσεις παροχής πληροφοριών με έγγραφα της 2ας Δεκεμβρίου 2019 και της 16ης Ιουνίου 2020, οι δε ολλανδικές αρχές απάντησαν με έγγραφα της 7ης Φεβρουαρίου και της 18ης Σεπτεμβρίου 2020.
- 18 Η διαδικασία περατώθηκε με την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως.
- 19 Στην απόφαση αυτή, η Επιτροπή επισήμανε ότι, βάσει του άρθρου 1, παράγραφος 1, στοιχείο α', του *wet houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen* (νόμου περί συμπληρωματικών ρυθμίσεων στον τομέα των τυχερών παιγνίων), της 10ης Δεκεμβρίου 1964 (*Stb.* 1964, αριθ. 483), η προσφορά δραστηριοτήτων τυχερών παιγνίων απαγορευόταν στις Κάτω Χώρες, εκτός αν είχε

χορηγηθεί άδεια βάσει του νόμου αυτού. Κατά το άρθρο 3 του εν λόγω νόμου, οι εν λόγω άδειες μπορούσαν να χορηγηθούν μόνον εφόσον τα έσοδα από τις δραστηριότητες παιγνίων διατίθεντο υπέρ κοινωφελών οργανισμών.

- 20 Εξάλλου, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι το άρθρο 2, στοιχείο β', του besluit tot vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6 van de Wet op de kansspelen (Kansspelenbesluit) [διατάγματος για τον προσδιορισμό του γενικού διαχειριστικού μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 6 του νόμου για τα τυχερά παίγνια (διάταγμα για τα τυχερά παίγνια)], της 1ης Δεκεμβρίου 1997 (Stb. 1997, αριθ. 616), προέβλεπε, μεταξύ άλλων, ότι οι επιχειρήσεις διεξαγωγής παιγνίων που είχαν λάβει άδεια δυνάμει του ολλανδικού νόμου για τα τυχερά παίγνια υποχρεούντο να διαθέτουν τα έσοδα από την πώληση των δελτίων συμμετοχής στους καθοριζόμενους στις άδειες δικαιούχους. Τα διατιθέμενο ποσό έπρεπε να ανέρχεται τουλάχιστον στο 50 % της ονομαστικής αξίας των πωλούμενων δελτίων συμμετοχής.
- 21 Η Επιτροπή έκρινε ότι εφόσον το κράτος μέλος απονέμει αποκλειστικό δικαίωμα σε επιχείρηση ή παρατείνει το δικαίωμα αυτό, αλλά δεν επιτρέπει στον κάτοχο του δικαιώματος να εισπράττει ποσό που να υπερβαίνει την ελάχιστη απόδοση που απαιτείται για την κάλυψη των λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών που συνδέονται με την άσκηση του δικαιώματος, καθώς και ένα εύλογο κέρδος, το μέτρο αυτό δεν παρέχει πλεονέκτημα στον αποδέκτη. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο κάτοχος του αποκλειστικού δικαιώματος δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποκόμιζε πλεονέκτημα το οποίο δεν θα μπορούσε να εξασφαλίσει υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς.
- 22 Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι κάτοχοι αδειών υποχρεούντο να διαθέτουν σε κοινωφελείς οργανισμούς όλο το προϊόν από τις δραστηριότητές τους στον τομέα των τυχερών παιγνίων, ήτοι τα έσοδά τους μετά την αφαίρεση των δαπανών που αντιστοιχούσαν στα απονεμόμενα βραβεία και στο εύλογο κόστος, και ότι, κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούσαν να πραγματοποιήσουν κέρδη ή μπορούσαν να πραγματοποιήσουν μόνο κέρδη που δεν υπερέβαιναν το εύλογο κέρδος. Η Επιτροπή έκρινε επιπλέον ότι τα οικονομικά δεδομένα των κατόχων αδειών για την περίοδο 2015-2016, τα οποία είχαν προσκομίσει οι ολλανδικές αρχές, επιβεβαίωναν την ως άνω εκτίμηση.
- 23 Ως εκ τούτου, η Επιτροπή έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο δεν παρείχε πλεονέκτημα στους δικαιούχους και επομένως δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

### **Αιτήματα των διαδίκων**

- 24 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
- να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·
  - να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.
- 25 Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
- να απορρίψει την προσφυγή·
  - να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

## ΣΚΕΠΤΙΚΟ

- 26 Προς στήριξη της προσφυγής, η προσφεύγουσα προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως, εκ των οποίων ο πρώτος αντλείται από προσβολή των διαδικαστικών δικαιωμάτων της λόγω της άρνησης της Επιτροπής να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (στο εξής: επίσημη διαδικασία έρευνας), ενώ η προκαταρκτική εξέταση του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ (στο εξής: προκαταρκτική εξέταση) δεν καθιστούσε δυνατό να εξαλειφθούν όλες οι αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη ενίσχυσης, και ο δεύτερος από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως καθόσον η Επιτροπή έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο δεν παρείχε στους κατόχους αδειών πλεονέκτημα κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.
- 27 Πρέπει να εξεταστεί καταρχάς ο πρώτος λόγος ακυρώσεως.
- 28 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Επιτροπή προσέβαλε τα διαδικαστικά δικαιώματά της καθόσον δεν κίνησε επίσημη διαδικασία έρευνας, ενώ η προκαταρκτική εξέταση δεν καθιστούσε δυνατό να εξαλειφθούν όλες οι αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη ενίσχυσης. Ο λόγος αυτός διαιρείται σε τρία σκέλη, εκ των οποίων το πρώτο αφορά τη διάρκεια και τις περιστάσεις της προκαταρκτικής εξέτασης, το δεύτερο την ουσιώδη μεταβολή της εκτίμησης της Επιτροπής κατά τη διάρκεια της προκαταρκτικής εξέτασης και το τρίτο το γεγονός ότι η Επιτροπή κακώς έκρινε, στην προσβαλλόμενη απόφαση, ότι δεν παρέμενε καμία αμφιβολία ως προς το κατά πόσον το επίμαχο μέτρο παρείχε πλεονέκτημα στους κατόχους αδειών.

## *Επί των εφαρμοστέων αρχών*

- 29 Κατά τη νομολογία, η νομιμότητα της απόφασης για τη μη διατύπωση αντιρρήσεων, η οποία θεμελιώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 2015/1589, εξαρτάται από το αν η εκτίμηση των πληροφοριών και των στοιχείων που διέθετε η Επιτροπή, κατά την προκαταρκτική διαδικασία εξέτασης, έπρεπε αντικειμενικά να δημιουργήσει αμφιβολίες όσον αφορά τη συμβατότητα του μέτρου ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά, δεδομένου ότι οι αμφιβολίες αυτές, αν υφίστανται, πρέπει να οδηγούν στην κίνηση επίσημης διαδικασίας έρευνας στην οποία μπορούν να μετάσχουν τα ενδιαφερόμενα μέρη στα οποία αναφέρεται το άρθρο 1, στοιχείο η', του εν λόγω κανονισμού (πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 30 Η υποχρέωση αυτή επιβεβαιώνεται από το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 2015/1589, κατά το οποίο η Επιτροπή υποχρεούται να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας όταν το επίμαχο μέτρο δημιουργεί αμφιβολίες όσον αφορά τη συμβατότητά του με την εσωτερική αγορά, χωρίς να διαθέτει συναφώς περιθώριο εκτιμήσεως (πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής, C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 113 και 185 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία: διάταξη της 25ης Ιουνίου 2019, Fred Olsen κατά Naviera Armas, C-319/18 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:542, σκέψη 30, και απόφαση της 20ής Ιουνίου 2019, a&o hostel and hotel Berlin κατά Επιτροπής, T-578/17, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:437, σκέψη 57).
- 31 Στις περιπτώσεις που με την προσφυγή ζητείται η ακύρωση απόφασης για τη μη διατύπωση αντιρρήσεων, ο προσφεύγων επικρίνει κατ' ουσίαν το γεγονός ότι η απόφαση την οποία έλαβε η Επιτροπή σχετικά με την επίμαχη ενίσχυση εκδόθηκε χωρίς το θεσμικό όργανο να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας, προσβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα διαδικαστικά δικαιώματά

- του. Συνεπώς, προκειμένου να γίνει δεκτό το αίτημα ακυρώσεως, ο προσφεύγων δικαιούται να προβάλει οποιονδήποτε λόγο βάσει του οποίου θα μπορούσε να αποδειχθεί ότι η εκτίμηση των πληροφοριών και των στοιχείων που διέθετε η Επιτροπή κατά το προκαταρκτικό στάδιο εξέτασης του κοινοποιηθέντος μέτρου θα έπρεπε να δημιουργήσει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του μέτρου με την εσωτερική αγορά. Η προβολή τέτοιων επιχειρημάτων δεν είναι δυνατόν, πάντως, να έχει ως συνέπεια ούτε τη μεταβολή του αντικειμένου της προσφυγής ούτε την τροποποίηση των προϋποθέσεων του παραδεκτού της. Αντιθέτως, η ύπαρξη αμφιβολιών αναφορικά με τη συμβατότητα του μέτρου είναι ακριβώς το ζητούμενο που πρέπει να αποδειχθεί προκειμένου να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή όφειλε να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας στην οποία αναφέρεται το άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 32 Η απόδειξη της ύπαρξης αμφιβολιών ως προς τη συμβατότητα της επίμαχης ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά, η οποία πρέπει να αναζητηθεί τόσο στις περιστάσεις έκδοσης της απόφασης για τη μη διατύπωση αντιρρήσεων όσο και στο περιεχόμενό της, βαρύνει τον αιτούντα την ακύρωση της απόφασης, ο οποίος μπορεί να βασιστεί συναφώς σε δέσμη από συγκλίνουσες ενδείξεις (βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 33 Ειδικότερα, ο ανεπαρκής ή ελλιπής χαρακτήρας της εξέτασης που διενήργησε η Επιτροπή κατά την προκαταρκτική διαδικασία εξέτασης αποτελεί ένδειξη ότι αντιμετωπίστηκαν κατά την αξιολόγηση του επίμαχου μέτρου σοβαρές δυσχέρειες, των οποίων η ύπαρξη την υποχρεώνει να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας (βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 34 Επιπλέον, η νομιμότητα απόφασης για τη μη διατύπωση αντιρρήσεων ληφθείσας κατά το πέρας της προκαταρκτικής διαδικασίας εξέτασης πρέπει να εκτιμάται από τον δικαστή της Ένωσης με γνώμονα όχι μόνον τα πληροφοριακά στοιχεία τα οποία διέθετε η Επιτροπή κατά το χρονικό σημείο που την εξέδωσε, αλλά και τα στοιχεία τα οποία μπορούσε να έχει στη διάθεσή της (βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 35 Τα δε πληροφοριακά στοιχεία που η Επιτροπή «μπορούσε να διαθέτει» περιλαμβάνουν εκείνα τα οποία φαίνονται κρίσιμα για την αξιολόγηση που πρέπει να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με την προεκτεθείσα στη σκέψη 29 ανωτέρω νομολογία και των οποίων θα μπορούσε, εφόσον το ζητούσε, να επιτύχει την επίδειξη στη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας (βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 36 Ειδικότερα, η Επιτροπή οφείλει να διεξάγει τη διαδικασία εξέτασης των επίμαχων μέτρων με επιμέλεια και αμεροληψία, ώστε να έχει στη διάθεσή της, κατά την έκδοση της τελικής αποφάσεως με την οποία διαπιστώνεται η ύπαρξη και, ενδεχομένως, ο ασύμβατος ή παράνομος χαρακτήρας της ενίσχυσης, όσο το δυνατόν πιο πλήρη και αξιόπιστα στοιχεία προς στήριξή της (βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

- 37 Ωστόσο, μολονότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι, κατά την εξέταση της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης και της νομιμότητάς της, ενδέχεται, κατά περίπτωση, να χρειαστεί να μην περιοριστεί η Επιτροπή απλώς στην εξέταση των πραγματικών και νομικών στοιχείων που της έχουν γνωστοποιηθεί, δεν μπορεί να συναχθεί από τη νομολογία αυτή ότι η Επιτροπή οφείλει να αναζητεί, με δική της πρωτοβουλία και χωρίς καμία σχετική ένδειξη, όλες τις πληροφορίες που θα μπορούσαν να συνδέονται με την υπόθεση της οποίας έχει επιληφθεί, ακόμη και αν πρόκειται για δημοσίως προσβάσιμες πληροφορίες (βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Tempus Energy και Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 38 Εξ αυτού συνάγεται ότι ο έλεγχος από το Γενικό Δικαστήριο της νομιμότητας της απόφασης περί μη κινήσεως της επίσημης διαδικασίας έρευνας λόγω απουσίας σοβαρών δυσχερειών δεν μπορεί να περιορίζεται στην αναζήτηση πρόδηλου σφάλματος εκτιμήσεως. Ειδικότερα, η απόφαση την οποία εκδίδει η Επιτροπή χωρίς να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας δύναται να ακυρωθεί λόγω παραλείψεως της κατ' αντιπαράθεση και εμπειριστατωμένης εξετάσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ακόμη και αν δεν αποδεικνύεται ότι οι επί της ουσίας εκτιμήσεις της Επιτροπής ήταν εσφαλμένες από νομικής ή πραγματικής απόψεως (πρβλ. απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2020, První novínová společnost κατά Επιτροπής, T-316/18, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2020:489, σκέψεις 88, 90 και 91 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Επομένως ο έλεγχος τον οποίο ασκεί το Γενικό Δικαστήριο δεν είναι περιορισμένος (πρβλ. απόφαση της 20ής Ιουνίου 2019, a&o hostel and hotel Berlin κατά Επιτροπής, T-578/17, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:437, σκέψη 66).
- 39 Υπό το πρίσμα των ως άνω νομολογιακών αρχών και σκέψεων πρέπει να εξεταστεί η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας με την οποία επιδιώκει να αποδείξει την ύπαρξη αμφιβολιών οι οποίες θα έπρεπε να είχαν οδηγήσει την Επιτροπή στο να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας.
- 40 Το Γενικό Δικαστήριο κρίνει σκόπιμο να εξετάσει πρώτα το τρίτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως.

***Επί του τρίτου σκέλους του πρώτου λόγου ακυρώσεως, το οποίο αφορά την ύπαρξη πλεονεκτήματος που παρέχεται στους κατόχους αδειών***

- 41 Με το τρίτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως, η προσφεύγουσα υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η Επιτροπή κακώς έκρινε στην προσβαλλόμενη απόφαση ότι δεν παρέμενε καμία αμφιβολία ως προς το κατά πόσον το επίμαχο μέτρο παρείχε πλεονέκτημα στους δικαιούχους. Το σκέλος αυτό περιλαμβάνει, κατ' ουσίαν, δύο αιτιάσεις, εκ των οποίων η πρώτη αφορά πλεονέκτημα που φέρεται ότι παρεσχέθη στους κατόχους αδειών και η δεύτερη τη μη εκτίμηση του ζητήματος αν οι επίμαχες άδειες παρείχαν έμμεσο πλεονέκτημα στους οργανισμούς στους οποίους οι κάτοχοι των εν λόγω αδειών όφειλαν να αποδώσουν μέρος των εσόδων τους από τις δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων.
- 42 Όσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση, η προσφεύγουσα φρονεί ότι η Επιτροπή διέθετε πληροφορίες και αποδεικτικά στοιχεία που δημιουργούσαν υπόνοιες για ύπαρξη έμμεσου πλεονεκτήματος υπέρ των οργανισμών στους οποίους οι κάτοχοι αδειών όφειλαν να διαθέτουν μέρος των εσόδων τους από τις δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων. Στο μέτρο όμως που παρέλειψε να εξετάσει την κατάσταση αυτή, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να εξαλείψει όλες τις αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, πολλώ μάλλον καθόσον, στην προσβαλλόμενη απόφαση, στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στην υποχρέωση που επιβαλλόταν στους κατόχους αδειών να

διαθέτουν μέρος των εσόδων από τις δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων στα οικεία φιλανθρωπικά σωματεία για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχε πλεονέκτημα για τους κατόχους αδειών. Κατά την προσφεύγουσα, το γεγονός ότι τα εν λόγω φιλανθρωπικά σωματεία είναι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί δεν σημαίνει ότι δεν μπορούν να θεωρηθούν ως έμμεσοι αποδέκτες της ενίσχυσης δεδομένου ότι και οι μη κερδοσκοπικοί φορείς μπορούν να προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες σε μια αγορά και επομένως μπορούν να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις.

- 43 Η Επιτροπή αμφισβητεί το επιχείρημα αυτό, με το σκεπτικό ότι οι επίμαχοι οργανισμοί δεν μπορούν να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε επόμενα στάδια δραστηριότητας σε σχέση με τους κατόχους των αδειών τυχηρών παιγνίων, κατά την έννοια του σημείου 115 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 [ΣΛΕΕ] (ΕΕ 2016, C 262, σ. 1). Επιπλέον, η Επιτροπή εκτιμά ότι η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας σε σχέση με την αιτίαση αυτή δεν προβλήθηκε με την καταγγελία της ή στο πλαίσιο των μεταγενέστερων παρατηρήσεών της. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν όφειλε να αναζητήσει, με δική της πρωτοβουλία και χωρίς καμία σχετική ένδειξη, όλες τις πληροφορίες που μπορούσαν να συνδέονται με την υπόθεση της οποίας είχε επιληφθεί, ακόμη και αν επρόκειτο για δημοσιώς προσβάσιμες πληροφορίες.
- 44 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, όπως διαπιστώθηκε, μεταξύ άλλων, στις σκέψεις 19 και 20 ανωτέρω, από την ολλανδική νομοθεσία για τα τυχηρά παίγνια που υποβλήθηκε στην αξιολόγηση της Επιτροπής προκύπτει ότι μέρος των εσόδων από τις δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων έπρεπε να αποδίδεται από τους κατόχους των αδειών αποκλειστικώς σε κοινωφελείς οργανισμούς, όπως αυτοί καθορίζονταν στις άδειες. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή δεν μπορούσε να αγνοεί την ύπαρξη τέτοιας υποχρέωσης στην επίμαχη ολλανδική νομοθεσία.
- 45 Επιπλέον, παρατηρείται ότι, στην προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή στήριξε την εκτίμησή της περί απουσίας πλεονεκτήματος για τους κατόχους αδειών ακριβώς στην υποχρέωση που υπέχουν να αποδώσουν μέρος των εσόδων τους σε κοινωφελείς οργανισμούς, πράγμα που προκύπτει ιδίως από τα σημεία 49 και 54 έως 57 της προσβαλλομένης αποφάσεως. Ειδικότερα, στο σημείο 49 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή έκρινε ότι η χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων χωρίς εύλογη αμοιβή που να αντιστοιχεί στις τιμές της αγοράς μπορούσε να συνιστά παραίτηση από κρατικά έσοδα και χορήγηση πλεονεκτήματος. Ακόμη, από το σημείο 54 της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι, κατά την Επιτροπή, το γεγονός ότι το επίμαχο μέτρο εξαρτά τη χορήγηση αδειών για την άσκηση δραστηριοτήτων τυχηρών παιγνίων από την υποχρέωση των κατόχων των αδειών να διαθέτουν μέρος των εσόδων από τις ως άνω δραστηριότητες αποκλειστικώς σε κοινωφελείς οργανισμούς αποτελεί εγγύηση ότι οι εν λόγω κάτοχοι δεν θα εισπράττουν ποσό που να υπερβαίνει την ελάχιστη απόδοση που απαιτείται για την κάλυψη των δαπανών τους, καθώς και ένα εύλογο κέρδος. Κατά συνέπεια, δεδομένης της ύπαρξης της υποχρέωσης που υπέχουν οι κάτοχοι αδειών να διαθέτουν μέρος των εσόδων τους στους κοινωφελείς οργανισμούς, η Επιτροπή έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο δεν παρείχε πλεονέκτημα και κατά συνέπεια δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (σημεία 56 και 57 της προσβαλλομένης αποφάσεως).
- 46 Επομένως, κατά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή διέθετε πληροφορίες σχετικά το επίμαχο μέτρο με βάση τις οποίες έπρεπε να είχε διερωτηθεί μήπως η ολλανδική νομοθεσία για τα τυχηρά παίγνια είχε σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο ώστε να διοχετεύει την καταβολή των εσόδων από τη δραστηριότητα των κατόχων των επίμαχων αδειών κατά κύριο λόγο προς καθοριζόμενους στις εν λόγω άδειες κοινωφελείς οργανισμούς.



- 47 Ειδικότερα, υπενθυμίζεται ότι, όπως έχει κριθεί, κατά την εξέταση ενός μέτρου η Επιτροπή ήταν δυνατόν να κληθεί να εξετάσει εάν μπορούσε να θεωρηθεί ότι χορηγείται εμμέσως πλεονέκτημα σε φορείς διαφορετικούς από τον άμεσο αποδέκτη της μεταφοράς κρατικών πόρων. Συναφώς, ο δικαστής της Ένωσης έχει επίσης δεχθεί ότι ένα πλεονέκτημα που παρεχόταν απευθείας σε ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα μπορούσε να συνιστά έμμεσο πλεονέκτημα και, ως εκ τούτου, κρατική ενίσχυση για άλλα νομικά πρόσωπα τα οποία αποτελούσαν επιχειρήσεις (βλ. απόφαση της 13ης Μαΐου 2020, *Germanwings κατά Επιτροπής*, T-716/17, EU:T:2020:181, σκέψη 75 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 48 Συναφώς, επισημαίνεται εξάλλου ότι το σημείο 115 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης διευκρινίζει ότι έμμεσο πλεονέκτημα μπορεί να παρέχεται σε επιχείρηση διαφορετική από εκείνη προς την οποία έγινε άμεση μεταφορά κρατικών πόρων. Επιπλέον, το σημείο 116 της εν λόγω ανακοίνωσης προβλέπει ότι η έννοια του «έμμεσου πλεονεκτήματος» αφορά την περίπτωση στην οποία το μέτρο έχει σχεδιαστεί με τέτοιον τρόπο ώστε να διοχετεύει τα δευτερεύοντα αποτελέσματά του προς αναγνωρίσιμες επιχειρήσεις ή ομάδες επιχειρήσεων. Επομένως, η Επιτροπή όφειλε να διερωτηθεί μήπως το επίμαχο μέτρο παρείχε έμμεσο πλεονέκτημα στους κοινωφελείς οργανισμούς.
- 49 Δεν μπορεί όμως παρά να παρατηρηθεί ότι, παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή είχε ενημερωθεί για το συγκεκριμένο τμήμα της ολλανδικής νομοθεσίας για τα τυχερά παίγνια, η προσβαλλόμενη απόφαση σιωπά ως προς το ζήτημα αυτό.
- 50 Εξάλλου, όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι οι ολλανδικές αρχές, υποχρεώνοντας τους κατόχους αδειών να διαθέτουν μέρος των εσόδων τους σε κοινωφελείς οργανισμούς, επιδιώκουν σκοπούς που συνδέονται άμεσα με τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ηθική, υπογραμμίζεται ότι, στην προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή δεν εξέτασε κατά πόσον οι συνδεδεμένοι με το επίμαχο μέτρο οργανισμοί συνιστούσαν επιχειρήσεις ή επιτελούσαν καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας.
- 51 Ως εκ τούτου, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή δεν εξέτασε, για τους σκοπούς της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, μήπως το επίμαχο μέτρο παρείχε έμμεσο πλεονέκτημα στους οργανισμούς στους οποίους οι κάτοχοι αδειών όφειλαν να διαθέτουν μέρος των εσόδων τους. Κατά τον τρόπο αυτό απέκλεισε χωρίς περαιτέρω διευκρινίσεις το ενδεχόμενο να δημιουργεί το ζήτημα αυτό σοβαρές δυσχέρειες ως προς τον χαρακτηρισμό του επίμαχου μέτρου ως κρατικής ενίσχυσης, τις οποίες θα μπορούσε να επιλύσει μόνον η επίσημη διαδικασία έρευνας. Εξαιτίας όμως της πλήρους παραλείψεως της Επιτροπής να προβεί, κατά το στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης, σε προσήκουσα διερεύνηση του ζητήματος κατά πόσον το επίμαχο μέτρο παρείχε έμμεσο πλεονέκτημα στους εν λόγω οργανισμούς, ενώ μάλιστα η καταβολή μέρους των εσόδων από τη δραστηριότητα των κατόχων αδειών σε καθοριζόμενους στις εν λόγω άδειες κοινωφελείς οργανισμούς συνιστούσε ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της επίμαχης νομοθεσίας, η μη εξέταση του εν λόγω ζητήματος στην προσβαλλόμενη απόφαση καθιστά αδύνατο να αποκλειστεί η ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα.
- 52 Υπό τις συνθήκες αυτές, το τρίτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτό όσον αφορά την αιτίαση που αντλείται από τα έμμεσα πλεονεκτήματα που παρέχονται στους οργανισμούς στους οποίους οι κάτοχοι αδειών οφείλουν να διαθέτουν μέρος των εσόδων τους από τις δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων, ενώ παρέλκει η εξέταση των λοιπών επιχειρημάτων που προβάλλει η προσφεύγουσα στο πλαίσιο του πρώτου και του δευτέρου σκέλους.

- 53 Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως.

#### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 54 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η προσφεύγουσα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημά της.
- 55 Εξάλλου, δυνάμει του άρθρου 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη και τα όργανα που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.
- 56 Πρέπει κατά συνέπεια να κριθεί ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών θα φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ένατο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Ακυρώνει την απόφαση C(2020) 8965 τελικό της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2020, για την υπόθεση SA.44830 (2016/FC) – Κάτω Χώρες – Παράταση των αδειών για τυχερά παίγνια στις Κάτω Χώρες.**
- 2) Καταδικάζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να φέρει τα δικά της δικαστικά έξοδα καθώς και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η European Gaming and Betting Association.**
- 3) Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών φέρει τα δικαστικά του έξοδα.**

Truchot

Kanninen

Perišin

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 15 Νοεμβρίου 2023.

(υπογραφές)