



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
NILS WAHL  
28 päivänä heinäkuuta 2016<sup>1</sup>

**Asia C-131/15 P**

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

**Euroopan komissio**

Muutoksenhaku — Valtiontuki — 13 onnenpelin järjestämistä koskevan yksinoikeuden laajentaminen — Helleenien tasavallan myöntämä videopeliautomaattien käyttöä koskeva yksinoikeuslupa — SEUT 108 artiklan 2 ja 3 kohta — Alustava tutkinta — Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen edellytykset — Päätös, jossa todetaan, ettei kyse ole valtiontuesta — Vakavat vaikeudet — Perustelut — Ilmoitettujen toimenpiteiden yhteinen arviointi

1. Tässä valituksessa tuodaan esiin tiettyjä valtiontuen valvontamenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Siitä ilmenee, että kolmansilla osapuolilla, tai pikemminkin asianomaisilla osapuolilla, jotka vaativat, että Euroopan komission päätös olla aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä on kumottava, väittämällä, että komissiolla oli ”vakavia vaikeuksia” arvioida kyseisiä toimenpiteitä, voi itse asiassa itsellään olla tällaisia vaikeuksia.
2. Olisiko tämä tapaus yksi niistä harvoista tapauksista, jotka menestyvät? Jäljempänä esitetyistä syistä en usko, että on.
3. Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE ja Kazino Aigaiou AE (jäljempänä valittajat) vaativat valituksessaan, että unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen 8.1.2015 antaman tuomion Club Hotel Loutraki ym. v. komissio,<sup>2</sup> jossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajien kanteen, jossa vaadittiin komission asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tekemän päätöksen kumoamista.<sup>3</sup>

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Tuomio 8.1.2015 (T-58/13, EU:T:2015:1; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3 — Komission päätös C(2012) 6777 final valtiontukiasiassa SA.33988 (2011/N) – Kreikka – OPAP:n yksinoikeuden laajentamisesta 13 onnenpelin järjestämiseksi koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja [35 000] videopeliautomaatin käyttöä koskevan yksinoikeuslisenssin myöntäminen [kymmenen vuoden ajaksi] (jäljempänä riidanalainen päätös).

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Asetus (EY) N:o 659/1999<sup>4</sup> on korvattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2015/1589.<sup>5</sup> Riidanalaisen päätöksen tekohetkellä ainoastaan asetus N:o 659/1999 oli kuitenkin voimassa.<sup>6</sup>

5. Asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa ("Ilmoituksen alustava tutkinta ja komission päätökset") säädetään seuraavaa:

"1. Komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Komissio tekee päätöksen 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 artiklan soveltamista.

2. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.

3. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu [SEUT 107 artiklan 1 kohdan] soveltamisalaan, se päättää, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille, jäljempänä 'vastustamatta jättämistä koskeva päätös'. Päätöksessä on mainittava, mitä [SEU-]sopimuksen mukaista poikkeusta on sovellettu.

4. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa [SEUT 108 artiklan 2 kohdassa] määrätyn menettelyn, jäljempänä 'muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös'.

5. Edellä 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut päätökset on tehtävä kahden kuukauden kuluessa. Tämä määräaika alkaa täydellisen ilmoituksen vastaanottamista seuraavasta päivästä. Ilmoitusta pidetään täydellisenä, jos komissio ei pyydä lisätietoja kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta tai muun pyydetyn lisätiedon vastaanottamisesta. Määräaikaa voidaan jatkaa komission ja asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella. Komissio voi tarvittaessa asettaa lyhyempiä määräaikoja.

– –"

## II Asian tausta

6. Kreikan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 1.12.2011 kahdesta toimenpiteestä (jäljempänä ilmoitetut toimenpiteet) Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE:n (OPAP, jalkapallotuloksia ennustava elin) hyväksi.

7. Ensimmäinen toimenpide koski yksinoikeuslisenssin myöntämistä OPAP:lle 560 miljoonan euron maksua vastaan 35 000 videopeliautomaatin käyttämiseksi kymmenen vuoden ajaksi vuoteen 2022 saakka (jäljempänä VLT-sopimus).

8. Toinen toimenpide koski OPAP:lle jo myönnettyjen yksinoikeuksien jatkamista kymmenellä vuodella vuodesta 2020 vuoteen 2030 13 onnenpelin järjestämiseksi millä tahansa tavalla (jäljempänä liite). Liitteessä määrättiin, että OPAP suorittaisi näistä oikeuksista i) 375 miljoonan euron kertamaksun ja ii) Kreikan valtiolle maksun, joka vastaisi 5:tä prosenttia kyseisten pelien bruttotuloista 13.10.2020 ja 12.10.2030 välisenä aikana.

4 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1999, L 83, s. 1).

5 — EUVL 2015, L 248, s. 9.

6 — Sellaisena kuin se oli ennen asetuksen N:o 659/1999 muuttamisesta 22.7.2013 annetun neuvoston asetuksen N:o 734/2013 voimaantuloa.

9. Kuusi kasinoa (kaikki valittajat lukuun ottamatta Kasino Aigaiou AE:tä) teki 4.4.2012 kantelun komissiolle väittäen, että VLT-sopimuksella OPAP:lle myönnettiin sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

10. Ilmoituksen yhteydessä käydyissä komission ja Kreikan viranomaisten keskusteluissa sovittiin, että VLT-sopimukselle alun perin suunniteltua korvausta täydennetään. Kreikan viranomaiset sitoutuivat 7.8.2012 päivätyllä kirjeellä ottamaan käyttöön lisämaksun, joka perittäisiin OPAP:n saamista videopeliautomaattien käytöstä kertyvistä bruttotuloista (jäljempänä lisämaksu).

11. Komissio teki riidanalaisen päätöksen 3.10.2012. Kyseisessä päätöksessä komissio totesi ottaen huomioon Kreikan viranomaisten käyttöön ottaman lisämaksun, että ilmoitetut toimenpiteet eivät antaneet OPAP:lle etua eivätkä siten olleet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

### **III Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

12. Valittajat nostivat kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi 29.1.2013 jättämällä kennekirjelmällä.

13. Kanteensa tueksi valittajat esittivät neljä kumoamisperustetta: i) SEUT 108 artiklan 2 kohdan rikkominen ja vallan väärinkäyttö, koska komissio ei aloittanut kyseisessä määräyksessä vaadittua muodollista tutkintamenettelyä; ii) ja iii) perusteluvollisuuden ja hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaaminen sekä tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaaminen olennaisten taloudellisten tietojen muokkaamisen osalta riidanalaisen päätöksen ei-luottamuksellisessa versiossa ja iv) SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkominen, koska komissio tutki VLT-sopimusta ja liitettä yhdessä sen selvittämiseksi, oliko taloudellista etua myönnetty OPAP:lle.

14. Helleenien tasavalta ja OPAP hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia 12.7. ja 12.9.2013 annetuilla määräyksillä.

15. Istunnon jälkeen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan valituksenalaisella tuomiolla ja määräsi valittajat vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan komission ja OPAP:n oikeudenkäyntikulut.

### **IV Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

16. Valittajat vaativat valituksessaan, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
- velvoittaa komission ja OPAP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Komissio vaatii vastineessaan, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen
- velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. OPAP vaatii vastineessaan, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen

— velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Valittajat, komissio ja OPAP esittivät suulliset lausumansa 2.6.2016 pidetyssä istunnossa.

## V Valitusperusteiden arviointi

### A Alustavat huomautukset

#### 1. Valitusperusteet

20. Valittajat esittivät kolme valitusperustetta vaatimustensa tueksi.

21. Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, ettei komissiolla ollut velvollisuutta aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä. Kun mainittu tuomioistuin katsoi, että komissiolla oli oikeus neuvotella ja ottaa huomioon Kreikan viranomaisten käyttöön ottama lisämaksu, se ei tehnyt eroa alustavan tutkintavaiheen ja muodollisen tutkintamenettelyn välillä – ero, joka on keskeinen valittajien menettelyllisten oikeuksien suojaamiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin lisäksi teki tämän päättämällä virheellisesti, ettei ollut viitteitä siitä, että komissiolla olisi ilmoitettujen toimenpiteiden arvioinnissa ”vakavia vaikeuksia”, jotka olisivat edellyttäneet muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista.

22. Toisessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että komissio oli noudattanut perusteluvollisuuttaan ja että valittajien oikeutta hyvään hallintoon ja tehokkaaseen oikeussuojaan ei ollut loukattu, vaikka riidanalaisen päätöksen ei-luottamuksellisen version perusteella oli mahdotonta päätellä, olivatko komission tekemät laskelmat oikeita.

23. Kolmannessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että komission tekemällä liitteen ja VLT-sopimuksen yhteisellä arvioinnilla ei rikottu SEUT 107 artiklan 1 kohtaa.

24. Ennen kuin tutkin näitä valitusperusteita yksityiskohtaisesti, tarkastelen lyhyesti EU:n valtiontukien valvontamenettelyä ja asianomaisten osapuolten – eli kenen tahansa, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, esimerkiksi tuensaajan tai kilpailevien yritysten –<sup>7</sup> asemaa tässä menettelyssä.

#### 2. EU:n valtiontukien valvontamenettely ja asianomaisten osapuolten asema

25. SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan komission on jatkuvasti seurattava ja valvottava valtiontukia. Jotta komissio voi seurata kaikkia jäsenvaltioiden suunnittelemissa uusissa tukia, niiden on ilmoitettava tuista komissiolle.<sup>8</sup> Koska ilmoitettava jäsenvaltio ei voi toteuttaa suunniteltua tukea valvontamenettelyn aikana, komissiolle on asetettu kahden kuukauden määräaika, jonka aikana sen on tehtävä toimenpiteen hyväksymistä koskeva päätös<sup>9</sup> tai aloitettava menettelyn toinen vaihe eli SEUT

7 – ”Asianomaisella osapuolella” tarkoitetaan asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa ”jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä”.

8 – Ks. SEUT 108 artiklan 3 kohta. Ilmoitusjärjestelmää täydennetään tarjoamalla asianomaisille osapuolille mahdollisuutta valittaa jäsenvaltioiden tukitoimenpiteistä.

9 – Komissio voi joko tehdä asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 kohdan mukaisen päätöksen, jossa se toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, tai asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdan mukaisen päätöksen, jossa se toteaa, että ilmoitettu toimenpide on tukea mutta soveltuu sisämarkkinoille.

108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely.<sup>10</sup> Asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan mukaan komission on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, jos se toteaa alustavan tutkinnan jälkeen, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä.

26. Tarkastelen lähemmin alustavan tutkintavaiheen rajoituksia ja muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaa velvoitetta valittajien ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä. Tässä vaiheessa riittää, että kiinnitetään huomiota ilmaisuun ”epäilyjä“, johon viitataan usein unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ilmaisulla ”vakavia vaikeuksia”;<sup>11</sup> tämä on keskeinen ilmaisu, jolla rajoitetaan alustavan tutkinnan soveltamisalaa.

27. Haluaisin tässä vaiheessa korostaa, että valtiontukien valvontamenettely on ennen kaikkea komission ja ilmoittavan jäsenvaltion välinen menettely. Valittajien kaltaiset asianomaiset osapuolet eivät ole menettelyn osapuolia, ja näin ollen niillä on vain vähäinen asema.<sup>12</sup> Ainoastaan muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä komission on SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaan annettava asianomaisille osapuolille mahdollisuus esittää huomatuksensa. Oikeuskäytännön mukaan tämä oikeus antaa kyseisille osapuolille mahdollisuuden osallistua hallinnolliseen menettelyyn siinä määrin kuin yksittäistapaukseen liittyvissä olosuhteissa on tarkoituksenmukaista,<sup>13</sup> mutta niillä ei ole samanlaisia puolustautumisoikeuksia kuin ilmoittavalla jäsenvaltiolla, joka on menettelyn osapuoli ja päätöksen kohteena.<sup>14</sup> Tämä seikka on syytä pitää mielessä, kun tutkitaan valittajien toista valitusperustetta, joka koskee perustelujen riittämättömyyttä.

28. Asianomaisten osapuolten vähäisen aseman vastapainoksi unionin tuomioistuin on katsonut, että kuka tahansa asianomainen osapuoli voi riitauttaa komission asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaisen hyväksymistä koskevan päätöksen eli päätöksen olla aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä.<sup>15</sup> Asianomainen osapuoli ei kuitenkaan voi riitauttaa tällaisen päätöksen asiasisältöä ilman, että on osoittanut SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisesti, että päätös koskee sitä suoraan ja erikseen. Valittajien kolmas valitusperuste tuo esiin kysymyksen siitä, täyttävätkö ne tämän vaatimuksen.

29. Nämä valtiontukien valvontamenettelyn ominaispiirteet ja asianomaisten osapuolten asema on pidettävä mielessä jäljempänä tarkasteltaessa valituksessa esille tulevia eri kysymyksiä.

### *B Ensimmäinen valitusperuste*

30. Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi SEUT 108 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohtaa, 7 artiklan 2 ja 3 kohtaa ja 13 artiklan 1 kohtaa, kun se katsoi, ettei komissio ollut velvollinen aloittamaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä.

31. Komissio vaatii sekä tämän perusteen että koko valituksen tutkimatta jättämistä. Lisäksi OPAP katsoo, että ensimmäinen valitusperuste on osittain jätettävä tutkimatta. Joka tapauksessa sekä komissio että OPAP katsovat, että ensimmäinen valitusperuste on perusteeton.

10 — Kahden kuukauden määräaika perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, ks. tuomio 11.12.1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152). Määräaika on sittemmin kodifioitu menettelyasetuksessa, ks. asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohta.

11 — Tuomio 2.4.2009, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio (C-431/07 P, EU:C:2009:223, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, 59 kohta). Tämän (vähäisen) aseman kuvauksesta ks. julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus komissio v. Kronoply ja Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2010:715, 27–40 kohta).

13 — Tuomio 26.6.2008, SIC v. komissio (T-442/03, EU:T:2008:228, 222–225 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Tuomio 12.9.2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. komissio (T-68/03, EU:T:2007:253, 43 kohta).

15 — Tuomio 19.5.1993, Cook v. komissio (C-198/91, EU:C:1993:197) ja tuomio 15.6.1993, Matra v. komissio (C-225/91, EU:C:1993:239). Ks. myös tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

## 1. Tutkittavaksi ottaminen

32. Komissio väittää, että valitus on kokonaisuudessaan jätettävä tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, koska valituksessa pelkästään kerrataan tai toistetaan ensimmäisessä oikeusasteessa jo esitetyt perusteet ja perustelut ja siten pyritään siihen, että unionin tuomioistuin tutkii uudelleen ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen.

33. On totta, että valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perusteet, joilla erityisesti tuetaan tätä vaatimusta.<sup>16</sup> Valitusta, jossa pelkästään kerrataan tai toistetaan sanatarkasti unionin yleisessä tuomioistuimessa jo esitetyt perusteet ja perustelut, ei voida ottaa tutkittavaksi.<sup>17</sup>

34. Toisin kuin komissio väittää, valittajat yksilöivät, miltä osin unionin yleisen tuomioistuimen tuomion kumoamista vaaditaan, ja kyseenalaistavat yleisen tuomioistuimen tulkinnan oikeuskäytännöstä riittävän täsmällisesti, jotta valitus voidaan ottaa tutkittavaksi. Komission oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

35. Komission yleisen oikeudenkäyntiväitteen lisäksi OPAP väittää, että ensimmäistä valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin valittajat pyrkivät kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevan arvioinnin.

36. Mielestäni valittajat eivät kyseenalaista unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevaa arviointia. Kun valittajien perusteluja tarkastellaan niiden asiayhteydessä, havaitaan, että niillä pyritään selvästi kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen oikeudellinen arviointi alustavan tutkintavaiheen rajoitusten osalta. Tämä on oikeuskysymys, joka voidaan ottaa tutkittavaksi muutoksenhaun yhteydessä.

## 2. Asiakysymys

37. Ensimmäinen valitusperuste koskee alustavan tutkintavaiheen rajoituksia ja komission velvollisuutta aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely. Valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ensinnäkin, kun se katsoi, että komissio voi laillisesti hyväksyä sille ilmoitettujen toimenpiteiden muutoksen, ja toiseksi, kun se katsoi, ettei komissio kohdannut vakavia vaikeuksia alustavan tutkintavaiheen aikana.

38. Valittajien ensimmäisen väitteen osalta – nimittäin, ettei komissio saanut ottaa huomioon Kreikan viranomaisten tekemiä mahdollisia muutoksia ilmoitettuihin toimenpiteisiin alustavan tutkinnan yhteydessä – riittää, kun totean seuraavaa.

39. Kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti totesi valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, unionin tuomioistuin on jo katsonut, että komissio on alustavan tutkinnan jälkeen asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 kohdan perusteella toimivaltainen tekemään päätöksen, jossa se toteaa, ettei kyse ole valtioneudesta ottaen samalla huomioon asianomaisten jäsenvaltioiden tekemät sitoumukset.<sup>18</sup>

40. Olennaista ensimmäisessä valitusperusteessa on lähinnä sen määrittäminen, oliko komissiolla alustavan tutkintavaiheen aikana vakavia vaikeuksia, jotka olisivat edellyttäneet muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa tuomiossaan, ettei tällaisia vaikeuksia ollut. Valittajat ovat tästä päätelmästä tiukasti eri mieltä.

16 — Ks. SEUT 256 artikla, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan 1 kohta ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 169 artiklan 2 kohta. Ks. myös määräys 5.2.2015, Kreikka v. komissio (C-296/14 P, EU:C:2015:72, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Määräys 5.2.2015, Kreikka v. komissio (C-296/14 P, EU:C:2015:72, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — Tuomio 13.6.2013, Ryanair v. komissio (C-287/12 P, EU:C:2013:395, 67–73 kohta).



41. Ennen kuin tutkin valittajien tämän valitusperusteen tueksi esittämiä perusteluja, on syytä palauttaa mieleen tiettyjä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettuja periaatteita, jotka liittyvät alustavaan tutkintavaiheeseen, nimittäin vakavien vaikeuksien käsite ja velvollisuus aloittaa muodollinen tutkintamenettely.

42. Unionin tuomioistuin on ensinnäkin katsonut, että alustavan tutkintavaiheen tavoitteena on antaa komissiolle mahdollisuus tehdä ensimmäiset päätelmät kyseisen toimenpiteen tukiluonteesta ja tällaisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.<sup>19</sup>

43. Toiseksi, kuten totesin edellä 25 kohdassa, asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdasta seuraa, että komissio on velvollinen aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn, jos sillä on alustavan tutkinnan jälkeen epäilyjä ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Unionin tuomioistuin on tutkinut tätä asiaa ja katsonut, että muodollinen tutkintamenettely on välttämätön silloin, kun komissio kohtaa vakavia vaikeuksia arvioidessaan tukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille.<sup>20</sup> Jos vakavia vaikeuksia ilmenee, komission velvollisuutena on aloittaa muodollinen tutkintamenettely, eikä sillä ole tältä osin mitään harkintavaltaa.<sup>21</sup> Unionin tuomioistuin on katsonut, että samoja periaatteita on sovellettava, kun komissiolla on epäilyjä tutkitun toimenpiteen luokittelusta tueksi.<sup>22</sup>

44. Kolmanneksi SEUT 108 artiklan 3 kohdan tavoitteen ja hyvää hallintoa koskevan velvollisuuden mukaan komissio voi muun muassa aloittaa keskustelut ilmoittavan jäsenvaltion tai kolmansien kanssa ratkaistakseen alustavan menettelyn kuluessa mahdollisesti ilmenneet vaikeudet. Tämä mahdollisuus merkitsee sitä, että komissio voi muuttaa kantaansa keskustelujen tulosten mukaan, eikä tämän muuttamisen lähtökohtaisesti ole tulkittava osoittavan vakavien vaikeuksien olemassaoloa.<sup>23</sup>

45. Neljänneksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että vakavien vaikeuksien käsite on objektiivinen ja tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava sekä riidanalaisen toimenpiteen toteuttamiseen liittyvien olosuhteiden ja toimenpiteen sisällön perusteella ottaen huomioon komission päätöksen taustalla olevien arviointien lisäksi ne seikat, jotka olivat komission tiedossa sen lausussa kyseisen tukitoimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.<sup>24</sup>

46. Viidenneksi unionin tuomioistuin on katsonut, että todistustaakka vakavien vaikeuksien olemassaolosta on osapuolella, joka kyseenalaistaa komission asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaisesti tekemän hyväksymistä koskevan päätöksen.<sup>25</sup>

47. Nyt käsiteltävässä asiassa valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, ettei komissio ollut velvollinen aloittamaan muodollista tutkintamenettelyä sen jälkeen, kun se oli todennut, että VLT-sopimus, jota se oli arvioinut yhdessä liitteen kanssa, antoi OPAP:lle SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua. Valittajat väittävät, että komissiolle on kyseisenä ajankohtana täytynyt olla selvää, että VLT-sopimus sisälsi (luultavasti sisämarkkinoille soveltumatonta) tukea. Toisin sanoen ymmärtääkseni valittajat väittivät, että komissiolla oli vakavia vaikeuksia ilmoitettujen toimenpiteiden arvioinnissa ja että sen olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Valittajat väittävät lisäksi, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 50–53 kohdassa monta virhettä, jotka valittajien mukaan johtivat virheelliseen päätelmään siitä, ettei komissiolla ollut vakavia vaikeuksia ilmoitettujen toimenpiteiden arvioinnissa. Valittajat

19 — Tuomio 19.5.1993, Cook v. komissio (C-198/91, EU:C:1993:197, 22 kohta).

20 — Tuomio 2.4.2009, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio (C-431/07 P, EU:C:2009:223, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — Tuomio 10.5.2005, Italia v. komissio (C-400/99, EU:C:2005:275, 47 kohta).

23 — Tuomio 13.6.2013, Ryanair v. komissio (C-287/12 P, EU:C:2013:395, 71 kohta).

24 — Tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio (C-646/11 P, EU:C:2013:36, 31 kohta). Ks. myös tuomio 28.3.2012, Ryanair v. komissio (T-123/09, EU:T:2012:164, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio (C-646/11 P, EU:C:2013:36, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

pyrkivät pääasiallisesti toteamaan, että kun unionin yleinen tuomioistuin salli Kreikan viranomaisten tehdä muutoksia alun perin ilmoitettuihin toimenpiteisiin useiden laskenta- ja uudelleenlaskentakierrosten jälkeen, se on itse asiassa rajoittanut komission velvollisuutta aloittaa muodollinen tutkintamenettely tapauksiin, joissa komissio ja ilmoittava jäsenvaltio ovat erimielisiä. Lopuksi valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se arvioi erikseen ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjä tosiseikkoja osoittaakseen vakavien vaikeuksien olemassaolon, vaikka sen olisi pitänyt tutkia näitä seikkoja yhdessä sen selvittämiseksi, ilmenikö tällaisia vaikeuksia.

48. Vaikka saattaakin esiintyä tilanteita, joissa komissiota voidaan kritisoida alustavan tutkintavaiheen rajojen liiallisesta venyttamisestä ja siten siitä, että asianomaisilta osapuolilta evätään oikeus osallistua valvontamenettelyyn, katson, että unionin yleinen tuomioistuin teki käsiteltävässä asiassa oikean ratkaisun, nimittäin, ettei komissio kohdannut ilmoitettujen toimenpiteiden arvioinnissa vakavia vaikeuksia, jotka olisivat edellyttäneet SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintavaiheen aloittamista.

49. Ensinnäkin, kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa, komissio voi aloittaa keskustelut ilmoittavan jäsenvaltion kanssa. Tämä oikeus merkitsee luonnollisesti sitä, että komissio voi muuttaa kantaansa tällaisten keskustelujen tulosten mukaan.

50. Valituksenalaisesta tuomiosta käy myös selvästi ilmi,<sup>26</sup> että komission ja Kreikan viranomaisten välisten keskustelujen tarkoituksena oli määrittää VLT-sopimuksen ja liitteen mukaisista yksinoikeuksista OPAP:ltä perittävän korvauksen asianmukainen taso ja että Kreikan viranomaisten sitoumukset tässä asiassa eivät muuttaneet alun perin ilmoitettujen toimenpiteiden luonnetta, vaan niiden tarkoituksena oli pelkästään nostaa VLT-sopimuksessa määrättyä korvauksen tasoa.

51. Jos hyväksyttäisiin valittajien näkemys, että koska yksinoikeuksista OPAP:ltä perittävän korvauksen taso on ratkaiseva tuen olemassaolon määrittämisessä ja että näin ollen alussa ilmoitettua korvauksen tasoa ei voida muuttaa ilman, että asianomaiset osapuolet osallistuvat muodolliseen tutkintamenettelyyn, olisi myös hyväksyttävä se, ettei komissio voisi tässä asiassa aloittaa keskusteluja Kreikan viranomaisten kanssa alustavan tutkintavaiheen aikana, koska todellisuudessa kyse oli ainoastaan hinnan laskemisesta.

52. Vaikka myönnän, että alustava tutkinta, jossa ilmoitettua toimenpidettä tutkitaan alustavasti, ei voi olla rajoittamaton, katson silti, että käsiteltävässä asiassa kymmenen kuukauden tutkinta-aika ei vaikuta liian pitkältä, kun otetaan huomioon asian poliittinen ja taloudellinen taustatilanne.<sup>27</sup> On syytä muistaa, että Kreikassa oli kyseisenä ajankohtana vakava taloudellinen ja poliittinen kriisi ja että käytiin jatkuvasti keskusteluja siitä, onko Kreikan erottava euroalueesta, mikä olisi luonnollisesti vaikuttanut komission ja Kreikan viranomaisten välisiin keskusteluihin siitä, minkälaisia korvauksia OPAP:n pitäisi maksaa VLT-sopimuksen ja liitteen mukaisista yksinoikeuksista. Korvauksen lukuisia laskelmia ja uudelleenlaskelmia ja menettelyn pituutta on arvioitava tässä asiayhteydessä.

53. On myös tärkeää muistaa, että unionin tuomioistuin on katsonut, että ”epäilyjä” tai ”vakavia vaikeuksia” pitäisi olla silloin, kun komissio tekee päätöksen ilmoitetusta toimenpiteestä. Tämä ajankohta on silloin, kun komissio on lopulta vahvistanut kantansa, tai tämän valituksen sanamuotoa käyttäakseni silloin, kun komissio teki riidanalaisen päätöksen.<sup>28</sup>

26 — Valituksenalaisen tuomion 49–51 kohta.

27 — Toisin sanoen siitä huolimatta, ettei ole tehty selväksi, mistä ajankohdasta asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu kahden kuukauden määräaika pitäisi laskea.

28 — Tuomio 13.6.2013, Ryanair v. komissio (C-287/12 P, EU:C:2013:395, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).



54. Mielestäni ei näin ollen ole ratkaisevaa, katsoiko komissio alustavan tutkinnan aikana – kuten valittajat väittävät –, että sille alun perin ilmoitetut toimenpiteet antoivat OPAP:lle taloudellista etua. Tärkeää on kuitenkin se, että oliko asia näin sillä hetkellä, kun komissio teki riidanalaisen päätöksen.

55. Minusta vaikuttaa siltä, että kun otetaan huomioon ne suhteellisen harvat tapaukset, joissa asianomainen osapuoli on onnistunut kumoamaan komission päätöksen olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, asianomaisen osapuolen on onnistuakseen voitava osoittaa – jollei komissio ole itse ilmaissut epäilyjä toimenpiteen luokituksesta tueksi tai sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille<sup>29</sup> –, ettei komissiolla ollut riidanalaista päätöstä tehtäessä käytettävissään kaikkia tarvittavia tietoja voidakseen poistaa epäilyt toimenpiteen luokituksesta tueksi tai sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille,<sup>30</sup> tai vaihtoehtoisesti, että komissio oli arvioinut riittämättömästi tai puutteellisesti asiaa koskevia tietoja.<sup>31</sup>

56. Valvontamenettelyä koskevat valittajien perustelut eivät ole luonteeltaan sellaisia, että niillä olisi voitu kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan komissiolla ei alustavan tutkintavaiheen lopussa ollut ”vakavia vaikeuksia” tai toisin sanoen ei ollut ”epäilyjä” ilmoitettujen toimenpiteiden luokituksesta tai niiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Valittajien päinvastainen väite on näin ollen hylättävä perusteettomana.

57. Lopuksi valittajien väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se arvioi erikseen vakavien vaikeuksien olemassaolon osoittamiseksi ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjä tosiseikkoja, vaikka sen olisi pitänyt arvioida näitä seikkoja yhdessä, on mielestäni perusteeton. Itse asiassa, kun on todettu, ettei yksikään valittajien esille tuomista tekijöistä ollut osoitus vakavista vaikeuksista<sup>32</sup> ja että menettelyn kesto ei sinänsä riittänyt sen toteamiseksi, että komissiolla oli vakavia vaikeuksia,<sup>33</sup> unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei alustavan tutkinnan kesto tässä asiassa vaikuttanut kohtuuttomalta, kun otetaan huomioon asian olosuhteet.<sup>34</sup> Toisin sanoen unionin yleinen tuomioistuin tutki itse asiassa kaikki valittajien esille tuomat tekijät yhdessä ja totesi, etteivät ne osoita vakavien vaikeuksien olemassaoloa.

58. Kun edellä mainittu otetaan huomioon, totean, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi, ettei komission velvollisuutena ollut aloittaa muodollista tutkintamenettelyä. Valittajien ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hylättävä.

### *C Toinen valitusperuste*

59. Toisessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi SEUT 296 artiklaa ja niiden Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan ja 47 artiklan mukaisia oikeuksia hyvään hallintoon ja tehokkaaseen oikeussuojaan, kun se totesi, että riidanalaisen päätöksen ei-luottamuksellisen version perustelut olivat riittävät, vaikka keskeisiä taloudellisia tietoja oli muokattu.

60. Komissio vastustaa tämän valitusperusteen tutkittavaksi ottamista. Joka tapauksessa komissio katsoo OPAP:n tukemana, että toinen valitusperuste on perusteeton.

29 — Tuomio 20.3.1984, Saksa v. komissio (84/82, EU:C:1984:117, 16 kohta) ja tuomio 10.5.2000, SIC v. komissio (T-46/97, EU:T:2000:123, 81, 87 ja 92 kohta).

30 — Ks. mm. tuomio 22.9.2011, Belgia v. Deutsche Post ym. (C-148/09 P, EU:C:2011:603, 83–87 kohta); tuomio 25.11.2014, Ryanair v. komissio (T-512/11, EU:T:2014:989, 106 kohta) ja tuomio 9.9.2010, British Aggregates ym. v. komissio (T-359/04, EU:T:2010:366, 102 kohta).

31 — Ks. mm. tuomio 3.5.2001, Portugali v. komissio (C-204/97, EU:C:2001:233, 40 ja 49 kohta); tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio (T-304/08, EU:T:2012:351, 97 kohta) ja tuomio 7.11.2012, CBI v. komissio (T-137/10, EU:T:2012:584, 309 kohta). Ks. myös tuomio 15.9.1998, BP Chemicals v. komissio (T-11/95, EU:T:1998:199, 188–193 kohta).

32 — Valituksenalaisen tuomion 45–53 kohta.

33 — Valituksenalaisen tuomion 59 kohta.

34 — Valituksenalaisen tuomion 61 ja 62 kohta.



68. Unionin yleinen tuomioistuin selvitti yksityiskohtaisesti valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa, miten riidanalaisen päätöksen ei-luottamuksellisen version perusteluissa i) esitetään selvästi komission soveltama menetelmä ja ii) mahdollistetaan komission esittämien perustelujen ymmärtäminen, jotta valittajat voivat esittää kumoamisperusteet. Unionin yleinen tuomioistuin totesi muun muassa, että riidanalaisessa päätöksessä esitetään kriteerit, joita komissio aikoi soveltaa sen määrittämiseksi, tarjoavatko riidanalaiset toimenpiteet etua,<sup>38</sup> ja selitetään, miten komissio laski VLT-sopimuksen ja liitteen nettonykyarvon.<sup>39</sup> Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, että riidanalaisessa päätöksessä esitetään perustelut sille, miksi komissio katsoi, että näiden kahden toimenpiteen yhteinen arviointi on asianmukaista. Päätöksessä selitetään myös, että VLT-sopimuksessa määrätyn korvauksen korottamisella, josta määrättiin Kreikan viranomaisten 7.8.2012 antamassa sitoumuksessa, varmistettiin, että korvauksen taso oli riittävä mahdollisen edun poissulkemiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lopuksi, että riidanalaisessa päätöksessä esitetään myös lisäkorvauksen laskentamenetelmä.

69. Kun edellä esitetty otetaan huomioon, unionin yleinen tuomioistuin ei mielestäni tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi, ettei komissio ollut laiminlyönyt perustelujen esittämistä, vaikka riidanalaisen päätöksen ei-luottamuksellisessa versiossa valittajille ei annettu mahdollisuutta tutkia taloudellisia tietoja ja komission tekemien laskelmien oikeellisuutta.

70. Näin ollen toinen valitusperuste on hylättävä.

#### *D Kolmas valitusperuste*

71. Kolmannessa valitusperusteessaan valittajat väittävät lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, kun se katsoi, että komissiolla oli oikeus tutkia VLT-sopimusta ja liitettä yhdessä, vaikka valittajien mielestä nämä kaksi sopimusta vaikuttavat eri markkinoihin, minkä edeltävä markkina-analyysi olisi todennäköisesti osoittanut.

72. Komissio vaatii, että valittajien kolmas valitusperuste on jätettävä tutkimatta asiavaltuuden puuttumisen vuoksi. Joka tapauksessa komissio OPAP:n tukemana katsoo, että kolmas valitusperuste on perusteeton.

##### 1. Tutkittavaksi ottaminen

73. Komissio väittää, kuten se teki unionin yleisessä tuomioistuimessa, että valittajat, jotka ovat riitauttaneet riidanalaisen päätöksen sisällön, eivät ole osoittaneet, että ilmoitetut toimenpiteet koskevat niitä suoraan ja erikseen.

74. Valittajat eivät näytä kyseenalaistavan sitä, että ne itse asiassa riitauttavat riidanalaisen päätöksen sisällön, vaan väittävät, että koska unionin yleinen tuomioistuin teki neljännen valitusperusteen sisältöä koskevan päätöksen ensimmäisessä oikeusasteessa ilman, että se ensin tarkasteli tutkittavaksi ottamista koskevaa kysymystä, ja koska tämä päätös sitoo valittajia, niillä on asiavaltuus riitauttaa tuomion tämä osa. Niiden valitusoikeutta rajoitettaisiin muutoin kohtuuttomasti vain siksi, että unionin yleinen tuomioistuin päätti prosessiekonomisista syistä olla tutkimatta valittajien asiavaltuutta.

38 — Kyseisen kriteerin tarkoituksena oli määrittää VLT-sopimuksessa ja liitteessä myönnettyjen yksinoikeuksien ”nettonykyarvo” ottaen huomioon OPAP:n saama kohtuullinen markkinaehtoinen tuotto ja verrata tätä arvoa OPAP:n myönnettyistä yksinoikeuksista maksamaan korvaukseen.

39 — Sovellettu menetelmä oli nk. diskontattujen kassavirtojen menetelmä, ja laskelman perusteena olivat ennustetut tulevien pelien järjestämisestä aiheutuvat tulot ja menot ja näiden pelien tuottamat vapaat kassavirrat. Komissio totesi myös, että arvo määräytyi sovellettavan diskonttoron mukaan.

75. Vaikka saatan jossain määrin yhtyä valittajien väitteisiin, joiden mukaan unionin yleisen tuomioistuimen käyttämä menetelmä, eli pääasian tarkasteleminen tutkimatta asiavaltuutta, voi jättää kantajat valitettavaan tilanteeseen, varsinkin siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se päätti kumoamisen tueksi esitetyn kanneperusteen sisällöstä,<sup>40</sup> unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin seuraa, että tutkittavaksi jättämistä koskeva kysymys asiavaltuuden puuttumisen vuoksi on oikeusjärjestelmän perusteita koskeva kysymys, jonka unionin tuomioistuin voi ottaa esille tai sen jopa täytyy ottaa esille omasta aloitteestaan.<sup>41</sup>

76. Valittajat eivät unionin tuomioistuimelle esittämässään huomautuksessa – vaikka niille on annettu mahdollisuus vastata komission huomautuksiin – ole osoittaneet, miten SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa esitetyt kriteerit ovat täyttyneet käsiteltävässä asiassa. Komission huomautuksista ilmenee, että valittajat ovat väittäneet olevansa OPAP:n suoria kilpailijoita siinä mielessä, että niiden peliautomaatit kilpailevat todennäköisesti VLT-sopimuksen kattamien videopeliautomaattien kanssa, mutta ne eivät ole osoittaneet tällaisen suhteen olemassaoloa eivätkä myöskään ole osoittaneet, että ilmoitetut toimenpiteet vaikuttaisivat merkittävästi kunkin valittajan markkina-asemaan erikseen.<sup>42</sup>

77. Koska olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että valittajat eivät ole osoittaneet, että niillä on asiavaltuus riitauttaa riidanalaisen päätöksen sisältö, kolmas valitusperuste on mielestäni jätettävä tutkimatta.

78. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei ole samaa mieltä kanssani, tarkastelen kuitenkin kolmannen valitusperusteen sisältöä.

## 2. Asiakysymys

79. Kolmannessa valitusperusteessa esitetty kysymys koskee sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen, kun se totesi, että komissiolla oli oikeus arvioida VLT-sopimusta ja liitettä yhdessä edun olemassaolon määrittämiseksi ilman, että se ensin määrittä markkinat, joihin kyseiset sopimukset vaikuttivat. Valittajien mukaan markkinoiden määrittely ennalta on tärkeää, koska SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan erillisiä valtiontukitoimenpiteitä voidaan arvioida yhdessä ainoastaan silloin, kun tällaiset toimenpiteet vaikuttavat samoihin markkinoihin.

80. Jotta voin käsitellä kolmannessa valitusperusteessa esitettyä kysymystä, on välttämätöntä tarkastella SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua edun käsitettä.

81. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu etu tarkoittaa mitä tahansa taloudellista etua, jota edunsaaja ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.<sup>43</sup> Sen määrittämiseksi, onko kyse edusta, komission on tutkittava sille ilmoitettu toimenpide sen asianmukaisessa asiayhteydessä ja otettava huomioon kyseisen toimenpiteen kaikki merkitykselliset seikat.<sup>44</sup>

40 — Arvioinnin järjestyksen vaihtamista koskevasta arvostelusta ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Philips Lighting Poland ja Philips Lighting v. neuvosto (C-511/13 P, EU:C:2015:206, 49–67 kohta).

41 — Tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 45 kohta).

42 — Tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, 31 kohta) ja tuomio 22.11.2007, Sniace v. komissio (C-260/05 P, EU:C:2007:700, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 — Tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 — Tuomio 13.9.2010, Kreikka v. komissio (T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, EU:T:2010:386, 172 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82. Unionin yleinen tuomioistuin tutki valituksenalaisen tuomion 92 ja 93 kohdassa asiayhteyttä, jossa ilmoitetut toimenpiteet toteutettiin. Se katsoi muun muassa, että VLT-sopimus ja liite saatiin päätökseen saman ajanjakson aikana, että niillä oli sama tavoite (lisätä OPAP:n markkina-arvoa sen tulevaa yksityistämistä silmällä pitäen) ja että OPAP:ltä perittävät maksut kahden yksinoikeuden myöntämisestä erääntyivät samaan aikaan. Kun tämä otetaan huomioon, unionin yleinen tuomioistuin pysytti komission päätelmän, jonka mukaan oli tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä, että ilmoitettuja toimenpiteitä käsiteltiin yhdessä *yhtenä* ilmoituksena.

83. Valittajat eivät näytä kyseenalaistavan sitä, että taloudellinen asiayhteys on merkityksellinen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun olemassaolon osoittamiseksi. Valittajat kuitenkin väittävät, että ennen kuin päätetään yhteisen arvioinnin asianmukaisuudesta, on tehtävä markkina-analyysi. Näin siksi, että jos tällaisessa markkina-analyysissä osoitetaan, että ilmoitetut toimenpiteet koskevat kaksia eri markkinoita, näiden toimenpiteiden yhteistä arviointia ei voida tehdä, sillä jommastakummasta toimenpiteestä saatava etu voi jäädä havaitsematta. Valittajat väittävät, että käsiteltävässä asiassa VLT-sopimuksen ja liitteen (joiden oletetaan vaikuttavan kaksiin eri markkinoihin) yhteinen arviointi mahdollistaisi sen, että OPAP voisi alentaa hintojaan kilpailukykyisillä videopeliautomaattimarkkinoilla perimällä liian korkeita hintoja markkinoilla, jotka kattavat liitteessä tarkoitetut 13 onnenpeliä, joihin OPAP:llä on yksinoikeus.

84. Kuten komissio toteaa, markkinoiden määritelmän merkitys valtioneuvoston asetuksissa rajoittuu ensinnäkin sen määrittämiseen, vääristääkö tietty toimenpide kilpailua tai vaikuttaako se jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>45</sup> Sen lisäksi sitä voidaan käyttää toimenpiteen valikoivuuden määrittelyssä.<sup>46</sup> Kumpaakaan näistä tekijöistä ei tarkastella riidanalaisessa päätöksessä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen valtioneuvoston olemassaolon määrittämiseksi.

85. Lisäksi valittajien väitteet siitä, miksi markkinoiden ennalta määrittäminen on tärkeää käsiteltävässä asiassa, eivät ole merkityksellisiä.

86. Jos oletetaan, että OPAP voisi, kuten valittajat väittävät, tukea ristiin kaksia oletettavasti erillisiä markkinoita, tällainen käytäntö ei mielestäni liity millään tavalla siihen, arvioidaanko VLT-sopimusta ja liitettä erikseen vai yhdessä. Tällainen käytäntö voisi olla mahdollinen – mikäli tämä voidaan osoittaa –, jos OPAP:llä olisi jo yksinoikeus liitteen kattamiin 13 onnenpeliin. Toisin sanoen VLT-sopimuksesta maksettu hinta ei liity OPAP:n mahdollisuuteen periä liian korkeita hintoja liitteen kattamien 13 onnenpelin järjestämisestä.

87. Kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa, valittajat eivät kuitenkaan ole perustelleet väitettään, jonka mukaan OPAP voi halutessaan nostaa liitteen kattamista 13 onnenpelistä perittäviä hintoja. Koska tämä on tosiasiakysymys, kuten komissio toteaa, se ei kuulu unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.

88. Valittajat toteavat lisäksi, että taloudellinen yhteys on määriteltävä puolueettomasti ja että jäsenvaltiot eivät voi olla vapaita tulkitsemaan valtiotukitoimenpiteen asiayhteyttä. Valittajat väittävät, että Kreikka ilmoitti VLT-sopimuksesta ja liitteestä yhdessä maksimoidakseen julkiset tulonsa.

89. Tämä väite on hylättävä selvästi perusteettomana. Kuten komissio toteaa, jäsenvaltio, joka on toimenpiteiden toteuttaja, vaikuttaa väistämättä asiayhteyteen, jossa toimenpiteet toteutetaan. Jäsenvaltio päättää, mitä toimenpiteitä se aikoo toteuttaa, ja ilmoittaa niistä komissiolle. Komission tehtävänä on arvioida ilmoitettuja toimenpiteitä ottaen huomioon kaikki niiden merkitykselliset piirteet.

45 — Tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 131 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, 41 kohta).



90. Valittajat eivät ole esittäneet muita oikeudellisia perusteluita, joilla voitaisiin kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen päätelmä ilmoitettujen toimenpiteiden yhteisestä arvioinnista. Siksi katson, että myös niiden kolmas valitusperuste ja näin ollen valitus kokonaisuudessaan on hylättävä.

## **VI Oikeudenkäyntikulut**

91. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio ja OPAP ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, ja valittajat ovat hävinneet asian.

## **VII Ratkaisuehdotus**

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- Valitus hylätään.
- Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE ja Kazino Aigaiou AE vastaavat oikeudenkäyntikuluista, ja ne veloitetaan korvaamaan myös Euroopan komission ja Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE:n (OPAP) oikeudenkäyntikulut.