



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

15 päivänä marraskuuta 2023\*

Valtiontuet – Valtion toimenpide, jolla jatketaan Alankomaiden myöntämiä rahapelejä koskevia toimilupia – Päätös, jossa todetaan, ettei kyseessä ole valtiontuki – Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättäminen – Vakavat vaikeudet – Asianomaisten osapuolten menettelylliset oikeudet

Asiassa T-167/21,

**European Gaming and Betting Association**, kotipaikka Etterbeek (Belgia), edustajinaan asianajajat T. De Meese, K. Bourgeois ja M. Van Nieuwenborgh,

kantajana,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinnään B. Stromsky ja J. Carpi Badía,

vastaajana,

jota tukee

**Alankomaiden kuningaskunta**, asiamiehinnään M. Bulterman, J. Langer ja C. Schillemans,

väliintulijana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti L. Truchot sekä tuomarit H. Kanninen ja T. Perišin (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies A. Marghelis,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

ottaen huomioon 1.3.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

## tuomion

- 1 Kantaja, European Gaming and Betting Association, vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan kumoamaan asiassa SA.44830 (2016/FC) 18.12.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 8965 final – Alankomaat – Rahapelitoimilupien voimassaolon jatkaminen Alankomaissa (jäljempänä riidanalainen päätös), joka mainitaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä 15.1.2021 (EUVL 2021, C 17, s. 1).

### Asian tausta

- 2 Alankomaiden rahapelejä koskeva säännöstö perustuu yksinoikeuslupien eli toimilupien järjestelmään, jonka mukaan rahapelien järjestäminen tai edistäminen on kiellettyä, ellei siihen ole myönnetty hallinnollista lupaa.
- 3 Kantaja on voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka jäseniä ovat eurooppalaiset online-vedonlyöntioperaattorit. Se teki 8.3.2016 Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 24 artiklan nojalla kantelun, joka koski väitettyä sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta tukea, jonka Alankomaiden kuningaskunta on myöntänyt useille arpajaisten ja muun vedonlyönti- ja rahapelitoiminnan harjoittajille kyseisessä jäsenvaltiossa.
- 4 Kantelu koski yhtäältä yleistä toimintasääntöä, jonka Alankomaiden turvallisuudesta ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri hyväksyi 7.10.2014 ja joka koski urheiluvedonlyöntiin, hevoskilpailujen vedonlyöntiin, arpajaisiin ja kasinoihin liittyvien toimilupien voimassaolon jatkamista 1.1.2017 saakka, ja toisaalta Nederlandse Kansspelautoriteitin (rahapeliviranomainen, Alankomaat) 25.11.2014 kyseisen säännön nojalla antamia päätöksiä, joilla uusittiin kuusi päättyvää toimilupaa hyväntekeväisyysarpajaisia, urheilutapahtumiin liittyvää vedonlyöntiä, pika-arpajaisia, lottoa ja hevoskilpailuihin liittyvää vedonlyöntiä varten (jäljempänä yhdessä riidanalainen toimenpide).
- 5 Kantaja väitti kantelussaan, että Alankomaiden viranomaiset ovat riidanalaisella toimenpiteellä myöntäneet valtioneuvoston tukea toimijoille, joilla on kyseiset toimiluvat. Se väitti, että kyseinen tuki on myönnetty voimassa olevien toimilupien voimassaoloajan jatkamisena yksinoikeuteen perustuvina ilman, että Alankomaiden viranomaiset ovat vaatineet markkinahintaisen korvauksen maksamista, ja ilman, että ne ovat järjestäneet avointa, läpinäkyvää ja syrjimätöntä menettelyä toimilupien myöntämiseksi.
- 6 Komissio toimitti 30.3.2016 kantelun ei-luottamuksellisen version Alankomaiden viranomaisille, jotka vastasivat siihen 22.7.2016 päivätyllä kirjeellä. Tämän jälkeen komissio osoitti 16.8.2016 päivätyllä kirjeellä Alankomaiden viranomaisille tietopyynnön, johon nämä vastasivat 11.10.2016 päivätyllä kirjeellä.
- 7 Kantaja esitti komissiolle täydentäviä huomautuksia 4.5., 28.6. ja 17.11.2016.
- 8 Komissio ilmoitti 30.5.2017 kantajalle alustavan arviointinsa tuloksesta. Se katsoi, että toimiluvanhaltijoiden toimilupien voimassaolon jatkaminen yksinoikeuteen perustuvina ei merkitse valtion varojen siirtoa. Näin ollen se katsoi, ettei riidanalainen toimenpide ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston tukea. Se totesi kuitenkin nimenomaisesti, että tämä

kanta ei ole komission itsensä lopullinen kanta vaan ainoastaan kilpailun pääosaston yksiköiden alustava lausunto, joka perustuu käytettävissä oleviin tietoihin, odottaessa lisähuomautuksia, joita kantaja voisi halutessaan esittää.

- 9 Kantaja vastasi 30.6.2017 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti komission arvioinnin ja toimitti lisätietoja.
- 10 Komissio lähetti 1.9.2017 Alankomaiden viranomaisille pyynnön saada lisätietoja, jotka toimitettiin sille 7.12.2017.
- 11 Komissio pyysi 9.11.2018 Alankomaiden viranomaisilta tietoja rahapelejä koskevan lainsäädännön meneillään olevasta uudistuksesta Alankomaissa.
- 12 Alankomaiden senaatti hyväksyi 19.2.2019 uuden rahapelilain, joka tuli voimaan 1.4.2021.
- 13 Komissio kehotti 1.3.2019 kantajaa esittämään näkemyksensä Alankomaiden rahapelialan lainsäädännön viimeaikaisesta kehityksestä.
- 14 Kantaja esitti 5.4.2019 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa uuden rahapelilain antamisesta. Tässä kirjeessä kantaja väitti, että kyseisen lain antamisella ei ole muutettu tai poistettu kantelussa tarkoitetun valtiontuen sääntöjenvastaisuutta.
- 15 Komissio ilmoitti kantajalle 27.6.2019 päivätyllä kirjeellä alustavasta päätelmästä, jonka mukaan kyseisten yksinoikeuden antavien toimilupien jatkaminen ei tuonut etua vakiintuneille toimijoille ja että riidanalainen toimenpide ei näin ollen ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.
- 16 Kantaja kirjoitti komissiolle 22.8.2019, että se pysyy kannassaan, jonka mukaan riidanalainen toimenpide on valtiontukea.
- 17 Komissio lähetti Alankomaiden viranomaisille 2.12.2019 ja 16.6.2020 päivätyillä kirjeillä tietopyynnöt, joihin nämä vastasivat 7.2. ja 18.9.2020 päivätyillä kirjeillä.
- 18 Menettely päätettiin riidanalaisella päätöksellä.
- 19 Komissio totesi päätöksessään, että rahapelejä koskevista täydentävistä säännöksistä 10.12.1964 annetun lain (Wet houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen; Stb. 1964, nro 483) 1 §:n 1momentin mukaan rahapelien tarjoaminen on kiellettyä Alankomaissa, ellei siihen ole myönnetty toimilupaa tämän lain nojalla. Kyseisen lain 3 §:n mukaan toimiluvat voidaan myöntää vain, jos pelitoiminnasta saadut tulot siirretään yhteisöille, jotka toimivat yleisen edun hyväksi.
- 20 Lisäksi komissio totesi, että rahapeleistä annetun lain 6 §:ssä tarkoitettua yleisestä hallinnollisesta toimenpiteestä 1.12.1997 annetun asetuksen (rahapeleistä annettu asetus) (Besluit tot vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6 van de Wet op de kansspelen (Kansspelenbesluit); Stb. 1997, N:o 616) 2 §:n b kohdassa säädetään muun muassa, että rahapelioperaattorien, jotka ovat saaneet Alankomaiden rahapelilain mukaisen toimiluvan, on siirrettävä osallistumislippujen myynnistä saadut tulot toimiluvissa mainituille edunsaajille. Siirron on oltava vähintään 50 prosenttia myytyjen osallistumislippujen nimellisarvosta.

- 21 Komissio katsoi, että jos jäsenvaltio myöntää talouden toimijalle yksinoikeuden tai pidentää tätä oikeutta eikä anna tämän oikeuden haltijalle mahdollisuutta saada enempää tuottoa kuin se vähimmäistuotto, joka tarvitaan tämän oikeuden käyttämiseen liittyvien toiminta- ja investointikustannusten kattamiseen, lisätynä kohtuullisella voitolla, toimenpiteellä ei anneta etua sille, johon sitä sovelletaan. Tällaisessa tilanteessa yksinoikeuden saajan ei voida katsoa saaneen etua, jota se ei olisi voinut saada normaaleissa markkinaolosuhteissa.
- 22 Komissio totesi, että toimiluvanhaltijoiden on siirrettävä kaikki rahapelitoimintansa tuotot eli tulot, joista on vähennetty jaetuista palkinnoista aiheutuneet kulut ja kohtuulliset kustannukset, yleishyödyllisille yhteisöille, ja että nämä toimijat eivät siis voi tehdä voittoa tai voivat tehdä vain voittoa, joka ei ylitä kohtuullista voittoa. Komissio katsoi lisäksi, että Alankomaiden viranomaisten toimittamat toimiluvanhaltijoiden taloudelliset tiedot vuosilta 2015–2016 vahvistavat tämän arvioinnin.
- 23 Näin ollen komissio päätteli, että riidanalaisella toimenpiteellä ei anneta etua niille, joihin sitä sovelletaan, eikä se näin ollen ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki.

### **Asianosaisten vaatimukset**

- 24 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoamaan riidanalaisen päätöksen
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 25 Komissio, jota Alankomaiden kuningaskunta tukee, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
  - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### **Oikeudellinen arviointi**

- 26 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee kantajan menettelyllisten oikeuksien loukkaamista sen vuoksi, että komissio kieltäytyi aloittamasta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä (jäljempänä muodollinen tutkintamenettely), vaikka SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua alustavan tutkinnan (jäljempänä alustava tutkinta) perusteella ei voitu poistaa kaikkia epäilyjä tuen olemassaolosta, ja joista toinen koskee ilmeistä arviointivirhettä siltä osin kuin komissio totesi, ettei riidanalaisella toimenpiteellä anneta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea toimiluvanhaltijoille.
- 27 Ensimmäistä kanneperustetta on syytä tarkastella ensiksi.
- 28 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantaja väittää, että komissio loukkasi sen menettelyllisiä oikeuksia, kun se ei aloittanut muodollista tutkintamenettelyä, vaikka alustavan tutkinnan perusteella ei voitu poistaa kaikkia tuen olemassaoloa koskevia epäilyjä. Tämä kanneperuste jakautuu kolmeen osaan, joista ensimmäinen koskee alustavan tutkinnan kestoa ja olosuhteita,

toinen komission alustavan tutkinnan aikana tekemän arvioinnin olennaista muuttamista ja kolmas sitä, että komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti, ettei ole mitään epäilystä siitä, annetaanko riidanalaisella toimenpiteellä etua toimiluvanhaltijoille.

### *Sovellettavat periaatteet*

- 29 Oikeuskäytännön mukaan asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohtaan perustuvan vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen laillisuus riippuu siitä, olisiko komissiolla alustavassa tutkintavaiheessa käytettävissä olleiden tietojen ja selvityksen arvioinnin pitänyt objektiivisesti herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, sillä tällaisten epäilyjen vuoksi on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, johon saman asetuksen 1 artiklan h alakohdassa tarkoitetut asianomaiset osapuolet voivat osallistua (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Tämä velvollisuus vahvistetaan asetuksen 2015/1589 4 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaan komissiolla on velvollisuus aloittaa muodollinen tutkintamenettely, jos kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, ilman että sillä olisi tältä osin harkintavaltaa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 ja 185 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; määräys 25.6.2019, Fred Olsen v. Naviera Armas, C-319/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:542, 30 kohta ja tuomio 20.6.2019, a&o hostel and hotel Berlin v. komissio, T-578/17, ei julkaistu, EU:T:2019:437, 57 kohta).
- 31 Kun kantaja vaatii vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista, se riitauttaa etenkin sen, että komissio on tehnyt päätöksen kyseisestä tuesta aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, millä komissio on loukannut kantajan menettelyllisiä oikeuksia. Kantaja voi kumoamisvaatimuksensa hyväksymiseksi vedota kaikenlaisiin perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa käytettävissä olleiden tietojen ja selvityksen arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Tällaisten perustelujen esittäminen ei kuitenkaan voi johtaa kanteen kohteen eikä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muuttamiseen. Päinvastoin sen osoittamiseksi, että komission olisi pitänyt aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely, on näytettävä toteen nimenomaan se, että tästä sisämarkkinoille soveltuvuudesta on ollut epäilyjä (ks. tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista vaativan on esitettävä useilla yhtäpitävillä viitteillä näyttö sellaisten epäilysten olemassaolosta, jotka koskevat kyseisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, jota on arvioitava ottamalla huomioon sekä olosuhteet, joiden vallitessa kyseinen päätös tehtiin, että sen sisältö (ks. tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Etenkin komission alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa suorittaman tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on viite siitä, että tarkasteltavan toimenpiteen arvioinnissa on vakavia vaikeuksia, joiden vuoksi komissio on velvollinen aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn (ks. tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 Lisäksi unionin tuomioistuinten on arvioitava alustavan tutkintamenettelyn päätteeksi tehdyn vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen lainmukaisuutta paitsi niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli käytettävissään päätöstä tehdessään, myös niiden tietojen perusteella, joita komissiolla on voinut olla käytettävissään (ks. tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Tietoja, joita komissiolla ”on voinut olla käytettävissään”, ovat tiedot, jotka vaikuttavat merkityksellisiltä sen arvioinnin kannalta, joka on tehtävä edellä 29 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, ja jotka komissio olisi voinut pyytää toimitettaviksi hallinnollisen menettelyn kuluessa (ks. tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Komission on nimittäin toteutettava tarkasteltavien toimenpiteiden tutkintamenettely huolellisesti ja puolueettomasti, jotta sillä on tuen olemassaolon ja mahdollisesti sen sisämarkkinoille soveltumattomuuden tai sääntöjenvastaisuuden toteavaa lopullista päätöstä tehdessään käytettävissään mahdollisimman kattavat ja luotettavat tiedot (tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Unionin tuomioistuin on todennut, että komissio voi valtiontuen olemassaoloa ja sääntöjenmukaisuutta tutkiessaan joutua kuitenkin tarvittaessa tutkimaan asiaa laajemminkin kuin sille esitettyjen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta, mutta kyseisestä oikeuskäytännöstä ei voida johtaa, että komissio on kaikkien tähän viittaavien viitteiden puuttuessa velvollinen selvittämään omasta aloitteestaan kaikki sen käsiteltävänä olevaan asiaan mahdollisesti liittyvät tiedot, vaikka tällaiset tiedot olisivat julkisesti saatavilla (ks. tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa, joka kohdistuu päätökseen olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä vakavien vaikeuksien puuttumisen vuoksi, ei voida rajoittaa tarkastelemaan ainoastaan sitä, onko asiassa tehty ilmeinen arviointivirhe. Komission ilman muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista tekemä päätös voidaan nimittäin kumota sillä perusteella, että se ei ole suorittanut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kontradiktorista ja perusteellista tutkimusta, vaikka ei osoiteta, että komission aineelliset arviot olisivat oikeudellisesti tai tosiasiallisesti virheellisiä (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2020, První novínová společnost v. komissio, T-316/18, ei julkaistu, EU:T:2020:489, 88, 90 ja 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin yleisen tuomioistuimen harjoittama valvonta ei siis ole rajoitettua (ks. vastaavasti tuomio 20.6.2019, a&o hostel and hotel Berlin v. komissio, T-578/17, ei julkaistu, EU:T:2019:437, 66 kohta).
- 39 Kantajan väitteitä, joilla pyritään osoittamaan sellaisten epäilyjen olemassaolo, joiden vuoksi komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely, on tutkittava näiden oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden ja näiden seikkojen valossa.
- 40 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo tarkoituksenmukaiseksi tutkia ensiksi ensimmäisen kanneperusteen kolmannen osan.

***Ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee toimiluvanhaltijoille myönnetyn edun olemassaoloa***

- 41 Ensimmäisen kanneperusteen kolmannessa osassa kantaja väittää pääosin, että komissio on todennut riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti, ettei ole mitään epäilystä siitä, annetaanko riidanalaisella toimenpiteellä etua niille, joihin sitä sovelletaan. Tämä osa sisältää lähinnä kaksi väitettä, joista ensimmäinen koskee toimiluvanhaltijoille väitetysti myönnettyä etua ja toinen sitä, että ei ole arvioitu, annetaanko kyseisillä toimiluvilla välillistä etua yhteisöille, joille mainittujen toimiluvanhaltijoiden on siirrettävä osa rahapelitoiminnasta saamistaan tuloista.
- 42 Toisessa väitteessä kantaja katsoo, että komissiolla oli hallussaan tietoja ja todisteita, jotka antoivat aiheutta epäillä, että on myönnetty välillistä etua yhteisöille, joille toimiluvanhaltijoiden on siirrettävä osa rahapelitoiminnasta saamistaan tuloista. Koska komissio ei ole tutkinut tätä seikkaa, se ei ole voinut poistaa kaikkia epäilyjä valtiontuen olemassaolosta varsinkaan, kun se on riidanalaisessa päätöksessä tukeutunut laajalti toimiluvanhaltijoille asetettuun velvoitteeseen siirtää osa rahapelitoiminnasta saatavista tuloista asianomaisille hyväntekeväisyysyhdistyksille päätellessään, ettei toimiluvanhaltijoille ole koitunut etua. Kantajan mukaan se, että nämä hyväntekeväisyysyhdistykset ovat voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä, ei estä pitämästä niitä välillisinä tuensaajina, koska myös voittoa tavoittelemattomat yhteisöt voivat tarjota tavaroita ja palveluja markkinoilla ja niitä voidaan siis pitää yrityksinä.
- 43 Komissio kiistää tämän väitteen sillä perusteella, että kyseessä olevia yhteisöjä ei voida pitää [SEUT] 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon (EUVL 2016, C 262, s. 1) 115 kohdassa tarkoitettuina yrityksinä, jotka toimivat rahapelien toimiluvanhaltijoiden toimintaa myöhemmillä tasoilla. Lisäksi komissio katsoo, että tätä perustetta koskevia kantajan väitteitä ei ole esitetty sen kantelussa tai sen myöhemmissä huomautuksissa. Komissio väittää tässä yhteydessä, ettei sen tehtävänä ole tutkia omasta aloitteestaan ja ilman mitään tähän viittaavaa viitettä kaikkia tietoja, joilla voi olla yhteys sen käsiteltäväksi saatettuun asiaan, vaikka tällaiset tiedot olisivat julkisesti saatavilla.
- 44 Tältä osin on todettava, että – kuten erityisesti edellä 19 ja 20 kohdassa on todettu – komission arvioinnin kohteena olleesta Alankomaiden rahapelejä koskevasta säännöstöstä ilmenee, että toimiluvanhaltijoiden on siirrettävä osa rahapelitoiminnasta saaduista tuloista yksinomaan yleishyödyllisille yhteisöille, kuten toimiluvissa nimettyjen kaltaisille yhteisöille. Näissä olosuhteissa komissio ei voinut olla tietämätön siitä, että kyseessä olevaan Alankomaiden säännöstöön sisältyy tällainen velvoite.
- 45 Lisäksi on huomautettava, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä perustanut arviointinsa siitä, ettei toimiluvanhaltijoille ole koitunut etua, nimenomaan niiden velvollisuuteen siirtää osa tuloistaan yleishyödyllisille yhteisöille, kuten erityisesti riidanalaisen päätöksen 49 ja 54–57 kohdasta ilmenee. Riidanalaisen päätöksen 49 kohdassa komissio nimittäin katsoi, että erityis- tai yksinoikeuksien myöntäminen ilman riittävää markkinahintojen mukaista korvausta voi olla valtion tuloista luopumista ja edun myöntämistä. Lisäksi riidanalaisen päätöksen 54 kohdasta ilmenee, että komission mukaan se, että riidanalaisessa toimenpiteessä asetetaan rahapelitoiminnan harjoittamista koskevien toimilupien myöntämisen edellytykseksi toimiluvanhaltijoiden velvollisuus siirtää osa tästä toiminnasta saatavista tuloista yksinomaan yleishyödyllisille yhteisöille, takaa sen, että toimiluvanhaltijat eivät saa enempää kuin heidän kustannustensa kattamiseksi välttämättömän vähimmäistuoton lisättynä kohtuullisella voitolla. Koska toimiluvanhaltijoilla on velvollisuus siirtää osa tuloistaan yleishyödyllisille yhteisöille,

komissio päätteli näin ollen, että riidanalaisella toimenpiteellä ei anneta etua eikä se näin ollen ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (riidanalaisen päätöksen 56 ja 57 kohta).

- 46 Näin ollen komissiolla oli riidanalaisista päätöistä tehdessään käytettävissään riidanalaisista toimenpiteistä koskevia tietoja, joiden perusteella sen olisi pitänyt pohtia, onko Alankomaiden rahapelejä koskevan säännösten tarkoituksena ohjata kyseisten toimiluvanhaltijoiden toiminnasta saatujen tulojen siirto pääasiallisesti näissä toimiluvissa nimetyille yleishyödyllisille yhteisöille.
- 47 On nimittäin muistutettava, että on jo katsottu, että komissio voi toimenpidettä tutkiessaan joutua tutkimaan, voidaanko edun katsoa olevan myönnetty välillisesti muille toimijoille kuin valtion varojen siirron välittömälle vastaanottajalle. Tältä osin unionin tuomioistuimet ovat myös myöntäneet, että tietyille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille suoraan myönnettyä etua voidaan pitää välillisenä etuna ja näin ollen valtiontukea muille oikeushenkilöille, jotka ovat yrityksiä (ks. tuomio 13.5.2020, Germanwings v. komissio, T-716/17, EU:T:2020:181, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Tältä osin on lisäksi todettava, että valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon 115 kohdassa täsmennetään, että välillinen etu voi siirtyä muulle yritykselle kuin sille, jolle valtion varoja on siirretty suoraan. Lisäksi kyseisen tiedonannon 116 kohdassa todetaan, että välillisen edun käsite kattaa tilanteen, jossa toimenpide on suunniteltu siten, että se kanavoi toissijaiset vaikutukset kohti tunnistettavissa olevia yrityksiä tai yritysryhmittymiä. Komission olisi siis pitänyt pohtia, annetaanko riidanalaisella toimenpiteellä välillistä etua yleishyödyllisille yhteisöille.
- 49 Voidaan kuitenkin vain huomauttaa, että vaikka komissio oli tietoinen Alankomaiden rahapelejä koskevan säännösten tästä osasta, riidanalaisessa päätöksessä ei ole otettu kantaa tähän kysymykseen.
- 50 Komission väitteestä, jonka mukaan Alankomaiden viranomaiset pyrkivät suoraan yleiseen järjestykseen ja moraaliin liittyviin tavoitteisiin velvoittamalla toimiluvanhaltijat siirtämään osan tuloistaan yleishyödyllisille yhteisöille, on lisäksi todettava, että komissio ei ole riidanalaisessa päätöksessä tutkinut, ovatko riidanalaiseen toimenpiteeseen liittyvät yhteisöt yrityksiä tai onko niillä julkisen palvelun tehtäviä.
- 51 Näin ollen on katsottava, että komissio ei ole riidanalaisen päätöksen antaessaan tutkinut sitä, onko riidanalaisella toimenpiteellä myönnetty välillistä etua yhteisöille, joille toimiluvanhaltijoiden on siirrettävä osa tuloistaan. Näin tehdessään se sulki ilman lisäselvityksiä pois sen mahdollisuuden, että tämä kysymys voisi aiheuttaa vakavia vaikeuksia riidanalaisen toimenpiteen luonnehdinnassa valtiontueksi, mikä olisi voitu selvittää vain muodollisessa tutkintamenettelyssä. Tämän kysymyksen tutkimatta jättäminen riidanalaisessa päätöksessä ei sulje pois vakavien vaikeuksien olemassaoloa tältä osin, koska komissio ei ole tutkinnan alustavassa vaiheessa lainkaan tutkinut asianmukaisesti sitä, tuottiko riidanalainen toimenpide välillistä etua näille yhteisöille, vaikka osan toimiluvanhaltijoiden toiminnasta saaduista tuloista siirtäminen näissä toimiluvissa nimetyille yleishyödyllisille yhteisöille on yksi riidanalaisen säännösten pääpiirteistä.



- 52 Näissä olosuhteissa ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee yhteisöille, joille toimiluvanhaltijoiden on siirrettävä osa rahapeloiminnasta saaduista tuloistaan, myönnettyjä välillisiä etuja, ilman että kantajan ensimmäisen ja toisen osan yhteydessä esittämiä muita väitteitä on tarpeen tutkia.
- 53 Riidanalainen päätös on näin ollen kumottava, eikä toista kanneperustetta ole tarpeen tutkia.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 54 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut viimeksi mainitun vaatimusten mukaisesti.
- 55 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 56 Näin ollen on todettava, että Alankomaiden kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Asiassa SA.44830 (2016/FC) 18.12.2020 annettu komission päätös C(2020) 8965 final – Alankomaat – Rahapeloimilupien voimassaolon jatkaminen Alankomaissa, kumotaan.**
- 2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan European Gaming and Betting Associationin oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Alankomaiden kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Truchot

Kanninen

Perišin

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä marraskuuta 2023.

Allekirjoitukset