



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer)

15 november 2023 \*

„Staatssteun – Overheidsmaatregel tot verlenging van door Nederland verleende kansspelvergunningen – Besluit waarbij is vastgesteld dat geen sprake is van staatssteun – Geen inleiding van de formele onderzoeksprocedure – Ernstige moeilijkheden – Procedurele rechten van de belanghebbenden”

In zaak T-167/21,

**European Gaming and Betting Association**, gevestigd te Etterbeek (België), vertegenwoordigd door T. De Meese, K. Bourgeois en M. Van Nieuwenborgh, advocaten,

verzoekster,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door B. Stromsky en J. Carpi Badía als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door M. Bulterman, J. Langer en C. Schillemans als gemachtigden,

intervenient,

wijst

HET GERECHT (Negende kamer),

samengesteld als volgt: L. Truchot, president, H. Kanninen en T. Perišin (rapporteur), rechters,

griffier: A. Marghelis, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 1 maart 2023,

het navolgende

\* Procestaal: Engels.

## Arrest

- 1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU verzoekt verzoekster, European Gaming and Betting Association, om nietigverklaring van besluit C(2020) 8965 final van de Commissie van 18 december 2020 betreffende zaak SA.44830 (2016/FC) – Nederland – Verlenging kansspelvergunningen in Nederland (hierna: „bestreden besluit”), waarvan melding wordt gemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 15 januari 2021 (PB 2021, C 17, blz. 1).

### Voorgeschiedenis van het geding

- 2 De Nederlandse regeling inzake kansspelen berust op een gesloten stelsel van vergunningen, of licenties, waaronder het verboden is om kansspelen te organiseren of te bevorderen tenzij daartoe een vergunning is afgegeven.
- 3 Verzoekster is een vereniging zonder winstoogmerk, waarvan de leden Europese aanbieders van online kansspelen en weddenschappen zijn. Op 8 maart 2016 heeft zij op grond van artikel 24 van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 2015, L 248, blz. 9) bij de Europese Commissie een klacht ingediend over vermeende onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun die door het Koninkrijk der Nederlanden is verleend aan verschillende exploitanten van loterijen en andere weddenschappen en kansspelen in deze lidstaat.
- 4 De klacht betrof, ten eerste, een door de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 7 oktober 2014 vastgestelde beleidsregel betreffende de verlenging, tot 1 januari 2017, van vergunningen voor sportprijsvragen, weddenschappen op paardenrennen, loterijen en casino's aan vergunninghouders, en, ten tweede, de op 25 november 2014 tot uitvoering van deze beleidsregel door de Nederlandse Kansspelautoriteit vastgestelde besluiten, waarbij zes aflopende vergunningen voor goededoelenloterijen, sportprijsvragen, de instantloterij, de lotto en weddenschappen op paardenrennen werden verlengd (hierna samen: „omstreden maatregel”).
- 5 In haar klacht stelde verzoekster in wezen dat de Nederlandse autoriteiten op grond van de omstreden maatregel staatssteun hadden verleend aan de exploitanten die houder zijn van deze vergunningen. Zij betoogde dat die steun was verleend in de vorm van een verlenging van de bestaande exclusieve vergunningen, zonder dat de Nederlandse autoriteiten om betaling van een marktconforme vergoeding hadden verzocht en zonder dat zij een open, transparante en niet-discriminerende procedure voor de toewijzing van licenties hadden georganiseerd.
- 6 Op 30 maart 2016 heeft de Commissie een niet-vertrouwelijke versie van de klacht toegezonden aan de Nederlandse autoriteiten, die daarop bij brief van 22 juli 2016 hebben geantwoord. Vervolgens heeft de Commissie bij brief van 16 augustus 2016 een verzoek om inlichtingen gericht aan de Nederlandse autoriteiten, die daarop bij brief van 11 oktober 2016 hebben geantwoord.
- 7 Verzoekster heeft de Commissie op 4 mei, 28 juni en 17 november 2016 aanvullende opmerkingen verstrekt.
- 8 Op 30 mei 2017 heeft de Commissie verzoekster in kennis gesteld van het resultaat van haar voorlopige beoordeling. De Commissie was van mening dat de verlenging van de licenties op exclusieve basis van de bestaande vergunninghouders geen overdracht van staatsmiddelen

inhiel. Bijgevolg heeft zij geoordeeld dat de omstreden maatregel geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde. Er werd echter uitdrukkelijk vermeld dat dit standpunt geen definitief standpunt van de Commissie zelf was, maar slechts een voorlopig standpunt van de diensten van het directoraat-generaal Concurrentie, dat was gebaseerd op de beschikbare informatie en in afwachting van andere aanvullende opmerkingen die verzoekster eventueel wenste in te dienen.

- 9 Verzoekster antwoordde bij brief van 30 juni 2017, waarin zij de beoordeling van de Commissie betwistte en verdere informatie verstreekte.
- 10 Op 1 september 2017 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten een verzoek om aanvullende informatie gezonden. Op 7 december 2017 werd haar die informatie verstrekt.
- 11 Op 9 november 2018 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten om inlichtingen verzocht over de lopende hervorming van de kansspelwetgeving in Nederland.
- 12 Op 19 februari 2019 heeft de Nederlandse senaat een nieuwe Wet op de kansspelen vastgesteld, die op 1 april 2021 in werking is getreden.
- 13 Op 1 maart 2019 heeft de Commissie verzoekster verzocht haar mening te geven over de recente ontwikkelingen in de wetgeving betreffende de kansspelsector in Nederland.
- 14 Bij brief van 5 april 2019 heeft verzoekster haar opmerkingen over de vaststelling van de nieuwe Wet op de kansspelen meegedeeld. In die brief heeft verzoekster betoogd dat de vaststelling van deze wet de onrechtmatigheid van de in de klacht bedoelde staatssteun niet had gewijzigd of opgeheven.
- 15 Bij brief van 27 juni 2019 heeft de Commissie verzoekster in kennis gesteld van haar voorlopige conclusie dat de verlenging van de exclusieve licenties in kwestie de gevestigde exploitanten geen voordeel verschaftte en dat de omstreden maatregel bijgevolg geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde.
- 16 Op 22 augustus 2019 heeft verzoekster de Commissie schriftelijk laten weten dat zij bij haar standpunt bleef dat de omstreden maatregel staatssteun vormde.
- 17 De Commissie heeft de Nederlandse autoriteiten bij brieven van 2 december 2019 en 16 juni 2020 om inlichtingen verzocht, waarop deze bij brieven van 7 februari 2020 en 18 september 2020 hebben geantwoord.
- 18 De procedure is afgesloten met de vaststelling van het bestreden besluit.
- 19 In dat besluit heeft de Commissie opgemerkt dat krachtens artikel 1, lid 1, onder a), van de Wet van 10 december 1964 houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen (Stb. 1964, 483) het aanbieden van kansspelactiviteiten in Nederland verboden was, tenzij ingevolge die wet een vergunning was verleend. Krachtens artikel 3 van deze wet konden deze vergunningen slechts worden verleend indien de inkomsten uit de activiteiten op het gebied van kansspelen werden betaald aan organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang.

- 20 Voorts heeft de Commissie vastgesteld dat artikel 2, onder b), van het Besluit van 1 december 1997 tot vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6 van de Wet op de kansspelen (Kansspelenbesluit) (Stb. 1997, 616) onder meer bepaalde dat kansspelbedrijven die op grond van de Nederlandse Wet op de kansspelen een vergunning hadden gekregen, de met de verkoop van deelnemingsbewijzen behaalde opbrengst moesten afdragen aan de in de vergunningen vermelde begunstigden. Deze afdracht moest ten minste 50 % van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen bedragen.
- 21 De Commissie was van oordeel dat indien een lidstaat aan een marktdeelnemer een uitsluitend recht toekent, of dit recht verlengt, en de houder van dat recht niet meer dan het minimumrendement kan ontvangen dat nodig is om de met de uitoefening van het recht verbonden operationele en kapitaalkosten te dekken, vermeerderd met een redelijke winst, deze maatregel de begunstigde geen voordeel verleent. In dergelijke omstandigheden kon de begunstigde van het uitsluitende recht niet worden geacht een voordeel te hebben genoten dat hij op normale marktvoorwaarden niet had kunnen krijgen.
- 22 De Commissie heeft vastgesteld dat de vergunninghouders verplicht waren de volledige opbrengst van hun kansspelactiviteiten, dat wil zeggen hun opbrengst na aftrek van de kosten in verband met de uitgekeerde prijzen en redelijke kosten, af te dragen aan instellingen van algemeen belang, en dat deze exploitanten dan ook geen winst konden maken of slechts een winst konden realiseren die niet hoger was dan een redelijke winst. Voorts heeft de Commissie vastgesteld dat de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte financiële gegevens van de vergunninghouders voor de periode 2015-2016 deze analyse bevestigden.
- 23 Bijgevolg is de Commissie tot de slotsom gekomen dat met de omstreden maatregel aan de begunstigden geen voordeel is verleend en dat deze maatregel dus geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde.

### **Conclusies van partijen**

- 24 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 25 De Commissie, ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden, verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
  - verzoekster te verwijzen in de kosten.

### **In rechte**

- 26 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster twee middelen aan: ten eerste, schending van haar procedurele rechten wegens de weigering van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (hierna: „formele onderzoeksprocedure”), terwijl het eerste onderzoek in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU (hierna: „eerste onderzoek”) niet alle twijfel over het bestaan van steun kon wegnemen, en, ten

tweede, een kennelijke beoordelingsfout doordat de Commissie heeft geconcludeerd dat met de omstreden maatregel aan de vergunninghouders geen voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is verleend.

- 27 Allereerst dient het eerste middel te worden onderzocht.
- 28 Met haar eerste middel betoogt verzoekster dat de Commissie haar procedurele rechten heeft geschonden door de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden, terwijl het eerste onderzoek niet alle twijfel over het bestaan van steun kon wegnemen. Dit middel bestaat uit drie onderdelen, waarvan het eerste is ontleend aan de duur en de omstandigheden van het eerste onderzoek, het tweede aan de wezenlijke wijziging van de analyse van de Commissie tijdens het eerste onderzoek en het derde aan het feit dat de Commissie in het bestreden besluit ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat er geen twijfel bestond over de vraag of met de omstreden maatregel aan de vergunninghouders een voordeel is verleend.

### *Toepasselijke beginselen*

- 29 Volgens de rechtspraak hangt de rechtmatigheid van een op artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 gebaseerd besluit om geen bezwaar te maken, af van de vraag of de beoordeling van de informatie en gegevens waarover de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksprocedure beschikte, objectief gesproken twijfel had moeten doen rijzen over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt, aangezien bij dergelijke twijfel een formele onderzoeksprocedure moet worden ingeleid waaraan de in artikel 1, onder h), van die verordening bedoelde belanghebbenden kunnen deelnemen (zie in die zin en naar analogie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Deze verplichting wordt bevestigd door artikel 4, lid 4, van verordening 2015/1589, op grond waarvan de Commissie verplicht is de formele onderzoeksprocedure in te leiden wanneer er twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt, zonder dienaangaande over een beoordelingsmarge te beschikken (zie in die zin en naar analogie arrest van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punten 113 en 185 en aldaar aangehaalde rechtspraak; beschikking van 25 juni 2019, Fred Olsen/Naviera Armas, C-319/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:542, punt 30, en arrest van 20 juni 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Commissie, T-578/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:437, punt 57).
- 31 Een verzoeker die de nietigverklaring van een besluit om geen bezwaar te maken vordert, komt in wezen op tegen het feit dat de Commissie het besluit over de steun in kwestie heeft vastgesteld zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden, waardoor zij zijn procedurele rechten heeft geschonden. Om de toewijzing van zijn verzoek tot nietigverklaring te verkrijgen, kan de verzoeker elk middel aanvoeren waarmee aannemelijk kan worden gemaakt dat de beoordeling van de informatie en gegevens waarover de Commissie tijdens de inleidende fase van het onderzoek van de aangemelde maatregel beschikte, bij haar twijfel over de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt had moeten oproepen. Het gebruik van dergelijke argumenten mag evenwel niet leiden tot wijziging van het voorwerp van het beroep of van de voorwaarden voor de ontvankelijkheid ervan. Integendeel, opdat wordt aangetoond dat de Commissie verplicht was om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, dient juist het bewijs te worden geleverd dat er twijfel bestond over die verenigbaarheid (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 32 Het bewijs voor het bestaan van twijfel over de verenigbaarheid van de steun in kwestie met de interne markt, dat moet worden gezocht in zowel de omstandigheden waarin het besluit om geen bezwaar te maken is vastgesteld als de inhoud van dit besluit, moet door degene die de nietigverklaring van dat besluit vordert, worden geleverd aan de hand van onderling overeenstemmende aanwijzingen (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 In het bijzonder vormt de ontoereikendheid of onvolledigheid van het door de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksprocedure verrichte onderzoek een aanwijzing voor het bestaan van ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van de betrokken maatregel, hetgeen haar ertoe verplicht de formele onderzoeksprocedure in te leiden (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Voorts moet de rechtmatigheid van een aan het einde van de inleidende onderzoeksprocedure genomen besluit om geen bezwaar te maken door de Unierechter niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij het besluit nam, maar ook aan de hand van de gegevens waarover zij had kunnen beschikken (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Tot de inlichtingen waarover de Commissie „had kunnen beschikken” behoren ook die welke relevant bleken voor de beoordeling die overeenkomstig de in punt 29 hierboven aangehaalde rechtspraak moet worden verricht, en die zij op haar verzoek tijdens de administratieve procedure had kunnen verkrijgen (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 De Commissie moet het onderzoek van de betrokken maatregelen immers zorgvuldig en onpartijdig voeren, zodat zij bij de vaststelling van een definitief besluit over het bestaan – en in voorkomend geval de onverenigbaarheid of de onrechtmatigheid – van de steun over gegevens beschikt die zo volledig en betrouwbaar mogelijk zijn (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Hoewel het Hof heeft geoordeeld dat de Commissie bij het onderzoek naar het bestaan en de rechtmatigheid van een steunmaatregel in voorkomend geval ook andere dan de te harer kennis gebrachte elementen feitelijk en rechtens moet onderzoeken, kan uit deze rechtspraak niet worden afgeleid dat de Commissie verplicht is om uit eigen beweging en bij gebreke van aanwijzingen daartoe, alle inlichtingen in te winnen die voor de bij haar ingediende zaak relevant kunnen zijn, ook al zijn deze inlichtingen openbaar (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Hieruit volgt dat het Gerecht er bij de wettigheidstoetsing van een besluit om wegens het ontbreken van ernstige moeilijkheden de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden, niet mee kan volstaan na te gaan of de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan. Een besluit dat de Commissie heeft vastgesteld zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden, kan immers nietig worden verklaard omdat het door artikel 108, lid 2, VWEU voorgeschreven

grondige, contradictoire onderzoek achterwege is gebleven, zelfs indien niet is aangetoond dat de door de Commissie verrichte inhoudelijke beoordelingen rechtens of feitelijk onjuist waren (zie in die zin arrest van 15 oktober 2020, První novinová společnost/Commissie, T-316/18, niet gepubliceerd, EU:T:2020:489, punten 88, 90 en 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De door het Gerecht uitgevoerde toetsing is dus niet beperkt (zie in die zin arrest van 20 juni 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Commissie, T-578/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:437, punt 66).

- 39 In het licht van die in de rechtspraak ontwikkelde beginselen en die overwegingen moet het betoog van verzoekster worden onderzocht waarmee zij tracht aan te tonen dat er twijfels bestonden die de Commissie ertoe hadden moeten brengen de formele onderzoeksprocedure in te leiden.
- 40 Het Gerecht acht het wenselijk om eerst het derde onderdeel van het eerste middel te onderzoeken.

***Derde onderdeel van het eerste middel: het bestaan van een voordeel voor de vergunninghouders***

- 41 Met het derde onderdeel van het eerste middel betoogt verzoekster in wezen dat de Commissie in het bestreden besluit ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat er geen twijfel bestond over de vraag of met de omstreden maatregel aan de begunstigden ervan een voordeel is verleend. Dit onderdeel omvat in wezen twee grieven: ten eerste, dat aan de vergunninghouders beweerdelijk een voordeel is verleend en, ten tweede, dat de vraag of met de vergunningen in kwestie geen indirect voordeel is verleend aan de instellingen waaraan de houders van die vergunningen een deel van hun inkomsten uit kansspelactiviteiten moesten afdragen, niet is onderzocht.
- 42 Wat de tweede grief betreft, is verzoekster van mening dat de Commissie beschikte over inlichtingen en bewijsmateriaal op grond waarvan kon worden vermoed dat er sprake was van een indirect voordeel voor de instellingen waaraan de vergunninghouders een deel van hun inkomsten uit kansspelactiviteiten moesten afdragen. Door deze omstandigheid niet te onderzoeken, kon de Commissie niet alle twijfels over het bestaan van staatssteun wegnemen, temeer daar zij haar oordeel in het bestreden besluit dat er geen sprake was van een voordeel voor de vergunninghouders, grotendeels heeft gebaseerd op de aan de vergunninghouders opgelegde verplichting om een deel van de inkomsten uit kansspelactiviteiten aan de betrokken goede doelen af te dragen. Volgens verzoekster staat het feit dat deze goede doelen instellingen zonder winstoogmerk zijn, er niet aan in de weg dat zij als indirecte begunstigden van de steun worden beschouwd, aangezien entiteiten zonder winstoogmerk ook goederen en diensten op een markt kunnen aanbieden en dus als ondernemingen kunnen worden beschouwd.
- 43 De Commissie betwist dit argument op grond dat de betrokken instellingen niet kunnen worden beschouwd als ondernemingen die op een verder activiteitsniveau actief zijn dan dat van de houders van een kansspelvergunning, in de zin van punt 115 van haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, [VWEU] (PB 2016, C 262, blz. 1). Bovendien is zij van mening dat verzoeksters betoog met betrekking tot deze grief niet is aangevoerd in haar klacht of in het kader van haar latere opmerkingen. In dit verband betoogt de Commissie dat het niet haar taak was om uit eigen beweging en bij gebreke van aanwijzingen daartoe, alle inlichtingen in te winnen die voor de bij haar ingediende zaak relevant konden zijn, ook al waren deze inlichtingen openbaar.

- 44 Zoals met name is vastgesteld in de punten 19 en 20 hierboven, blijkt uit de Nederlandse regeling inzake kansspelen die ter beoordeling van de Commissie is voorgelegd, dat de vergunninghouders een deel van de inkomsten uit kansspelactiviteiten uitsluitend mogen doorstorten aan instellingen van algemeen belang, zoals die in de vergunningen zijn aangewezen. In die omstandigheden kon de Commissie niet onbekend zijn met het bestaan van een dergelijke verplichting in de Nederlandse regeling in kwestie.
- 45 Overigens moet worden opgemerkt dat de Commissie in het bestreden besluit haar analyse van het ontbreken van een voordeel voor de vergunninghouders juist heeft gebaseerd op de op hen rustende verplichting om een deel van hun inkomsten aan instellingen van algemeen belang af te dragen, zoals met name blijkt uit de punten 49 en 54 tot en met 57 van het bestreden besluit. In punt 49 van het bestreden besluit heeft de Commissie namelijk gesteld dat de toewijzing van bijzondere of uitsluitende rechten zonder een adequate, marktconforme vergoeding, kon inhouden dat de staat middelen derfde en dat een voordeel werd toegekend. Bovendien blijkt uit punt 54 van het bestreden besluit dat het feit dat de omstreden maatregel de verlening van vergunningen voor de uitoefening van kansspelactiviteiten afhankelijk stelt van de verplichting voor de houders ervan om een deel van de inkomsten uit deze activiteiten uitsluitend aan instellingen van algemeen belang af te dragen, volgens de Commissie waarborgt dat deze houders niet meer zullen ontvangen dan het minimumrendement dat nodig is om hun kosten te dekken, vermeerderd met een redelijke winst. Gelet op het bestaan van de op de vergunninghouders rustende verplichting om een deel van hun inkomsten aan instellingen van algemeen belang af te dragen, is de Commissie dan ook tot de slotsom gekomen dat met de omstreden maatregel geen voordeel is verleend en dat die maatregel dus geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde (punten 56 en 57 van het bestreden besluit).
- 46 Bij de vaststelling van het bestreden besluit beschikte de Commissie dus over inlichtingen over de omstreden maatregel die voor haar aanleiding hadden moeten zijn om zich af te vragen of de Nederlandse regeling inzake kansspelen niet zodanig was vormgegeven dat de opbrengst van de activiteit van de betrokken vergunninghouders hoofdzakelijk werd doorgeleid naar de door die vergunningen aangewezen instellingen van algemeen belang.
- 47 Er is namelijk reeds geoordeeld dat er bij het onderzoek van een maatregel door de Commissie aanleiding kon zijn om te onderzoeken of een voordeel kon worden aangemerkt als een indirect voordeel voor andere ondernemingen dan de onmiddellijke ontvanger van de overdracht van staatsmiddelen. In dat verband heeft de Unierechter ook erkend dat een voordeel dat rechtstreeks is verleend aan bepaalde natuurlijke of rechtspersonen, een indirect voordeel en dus staatssteun kon vormen voor andere rechtspersonen die ondernemingen zijn (zie arrest van 13 mei 2020, *Germanwings/Commissie*, T-716/17, EU:T:2020:181, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 In dit verband moet overigens worden opgemerkt dat in punt 115 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” wordt gepreciseerd dat een indirect voordeel kan worden verleend aan andere ondernemingen dan die waaraan de staatsmiddelen rechtstreeks zijn overgedragen. Bovendien bepaalt punt 116 van deze mededeling dat het begrip „indirect voordeel” betrekking heeft op de situatie waarin de maatregel zodanig is vormgegeven dat de secundaire effecten worden doorgeleid naar duidelijk te onderscheiden ondernemingen of groepen van ondernemingen. De Commissie had zich dan ook moeten afvragen of met de omstreden maatregel geen indirect voordeel is verleend aan de instellingen van algemeen belang.



- 49 Opgemerkt moet worden dat, ondanks de omstandigheid dat de Commissie op de hoogte was van dit deel van de Nederlandse regeling inzake kansspelen, het bestreden besluit daarover zwijgt.
- 50 Wat voorts het argument van de Commissie betreft dat de Nederlandse autoriteiten, door de vergunninghouders te verplichten een deel van hun inkomsten aan instellingen van algemeen belang af te dragen, doelstellingen nastreven die rechtstreeks verband houden met de openbare orde en de openbare zedelijkheid, zij benadrukt dat de Commissie in het bestreden besluit niet heeft onderzocht of de bij de omstreden maatregel betrokken instellingen ondernemingen waren of taken van openbare dienst nastreefden.
- 51 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Commissie met het oog op de vaststelling van het bestreden besluit niet heeft onderzocht of de omstreden maatregel de instellingen waaraan de vergunninghouders een deel van hun inkomsten moesten afdragen, geen indirect voordeel toekende. Aldus heeft zij zonder nadere precisering uitgesloten dat deze kwestie tot ernstige moeilijkheden zou kunnen leiden bij de kwalificatie van de omstreden maatregel als staatssteun, waarover alleen de formele onderzoeksprocedure opheldering had kunnen geven. Aangezien de Commissie in het stadium van het eerste onderzoek in het geheel geen passend onderzoek heeft verricht naar de vraag of met de omstreden maatregel deze instellingen geen indirect voordeel is verleend, en dit terwijl de betaling van een deel van de inkomsten uit de activiteit van de vergunninghouders aan door die vergunningen aangewezen instellingen van algemeen belang een van de voornaamste kenmerken van de litigieuze regeling vormde, kan op grond van het feit dat deze vraag in het bestreden besluit niet is onderzocht, niet worden uitgesloten dat zich op dit punt ernstige moeilijkheden voordoen.
- 52 In die omstandigheden moet het derde onderdeel van het eerste middel worden aanvaard voor zover het betrekking heeft op de grief inzake de indirecte voordelen die zijn toegekend aan de instellingen waaraan de vergunninghouders een deel van hun inkomsten uit kansspelactiviteiten moeten afdragen, zonder dat de andere argumenten die verzoekster in het kader van het eerste en het tweede onderdeel heeft aangevoerd, hoeven te worden onderzocht.
- 53 Het bestreden besluit moet derhalve nietig worden verklaard, zonder dat het tweede middel hoeft te worden onderzocht.

## **Kosten**

- 54 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoekster.
- 55 Bovendien dragen op grond van artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.
- 56 Derhalve dient te worden geoordeeld dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT (Negende kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Besluit C(2020) 8965 final van de Commissie van 18 december 2020 betreffende zaak SA.44830 (2016/FC) – Nederland – Verlenging kansspelvergunningen in Nederland wordt nietig verklaard.**
- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van European Gaming and Betting Association.**
- 3) Het Koninkrijk der Nederlanden zal zijn eigen kosten dragen.**

Truchot

Kanninen

Perišin

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 november 2023.

ondertekeningen