



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 28 lipca 2016 r.¹

Sprawa C-131/15 P

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

Komisji Europejskiej

Odwołanie — Pomoc państwa — Rozszerzenie wyłącznego prawa do urządzania 13 gier hazardowych — Udzielenie przez Republikę Grecką wyłącznej licencji na eksploatację urządzeń do wideoloterii — Artykuł 108 ust. 2 i 3 TFUE — Wstępne badanie — Warunki wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego — Decyzja stwierdzająca brak pomocy państwa — Poważne trudności — Uzasadnienie — Łączna ocena zgłoszonych środków

1. W odwołaniu podniesiono pewne kwestie odnoszące się do procedury badania pomocy państwa. Wskazują one na to, że strony trzecie, a raczej zainteresowane strony wnoszące o uchylenie decyzji Komisji Europejskiej o niewszczytaniu formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE, podnosząc zarzut, że Komisja napotkała „poważne trudności” w toku oceny badanych środków, mogą w istocie same napotkać takie trudności.
2. Czy skarga ta powinna zostać rozstrzygnięta pomyślnie dla wnoszących odwołanie jako jedna z niewielu tego typu? Z niżej przedstawionych powodów uważam, że nie.
3. W swoim odwołaniu Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE oraz Kazino Aigaiou AE (zwane dalej „wnoszącymi odwołanie”) wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 8 stycznia 2015 r. w sprawie Club Hotel Loutraki i in./Komisja², oddalającego ich skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji przyjętej na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999³.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Wyrok w sprawie T-58/13, EU:T:2015:1 (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

3 — Decyzja Komisji C(2012) 6777 final w sprawie pomocy państwa SA.33988 (2011/N) – Grecja – Zasady rozszerzenia przysługującego OPAP wyłącznego prawa eksploatacji trzynastu gier hazardowych i udzielenie wyłącznej licencji na eksploatację [35 000] urządzeń do wideoloterii [na okres dziesięciu lat] („sporna decyzja”).

I – Ramy prawne

4. Rozporządzenie (WE) nr 659/1999⁴ zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1589⁵ z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jednakże w chwili przyjęcia spornej decyzji obowiązywało jedynie rozporządzenie nr 659/1999⁶.

5. Artykuł 4 rozporządzenia nr 659/1999 („Wstępne badanie zgłoszenia i decyzje Komisji”) stanowi:

„1. Komisja bada zgłoszenie bezzwłocznie po jego otrzymaniu. Z zastrzeżeniem art. 8 Komisja podejmuje decyzję zgodnie z ust. 2, 3 lub 4.

2. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji.

3. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie [art. 107 ust. 1 TFUE], Komisja podejmuje decyzję, że środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem (zwaną dalej »decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń«). W decyzji określone zostaje, który z przewidzianych Traktatem wyjątków zastosowano.

4. W przypadku gdy po przeprowadzeniu wstępnego badania Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z [art. 108 ust. 2] Traktatu (zwaną dalej »decyzją o wszczęciu [formalnego postępowania wyjaśniającego]«).

5. Decyzje określone w ust. 2, 3 i 4 podejmowane są w terminie dwóch miesięcy. Okres ten rozpoczyna się następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia. Zgłoszenie zostaje uznane za kompletne, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania lub od otrzymania wszelkich dodatkowych informacji, o jakie się zwrócono, Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji. Okres ten może zostać przedłużony za zgodą zarówno Komisji, jak i zainteresowanego państwa członkowskiego. W przypadku gdy jest to właściwe, Komisja może ustalić krótsze terminy [...]”.

II – Okoliczności leżące u podstaw powstania sporu

6. W dniu 1 grudnia 2011 r. władze greckie zgłosiły Komisji dwa środki (zwane dalej „zgłoszonymi środkami”) na rzecz Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (podmiotu zajmującego się przewidywaniem wyników meczów piłki nożnej).

7. Pierwszy środek polegał na udzieleniu OPAP wyłącznej licencji na eksploatację 35 000 urządzeń do wiodoloterii (VLT) na okres dziesięciu lat kończący się w 2022 r. w zamian za opłatę w wysokości 560 mln EUR (zwaną dalej „umową VLT”).

8. Drugi środek polegał na przedłużeniu na okres 10 lat (od 2020 r. do 2030 r.) wyłącznego prawa urządzania trzynastu gier hazardowych w dowolny sposób (zwany dalej „aneksem”). Aneks przewidywał, że w zamian za przedłużenie praw OPAP (i) zapłaci ryczałtową kwotę 375 mln EUR oraz (ii) uiszczy opłatę na rzecz greckiego skarbu państwa w wysokości 5% przychodów brutto ze wskazanych gier hazardowych za okres od 13 października 2020 r. do 12 października 2030 r.

4 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).

5 — Dz.U. 2015, L 248, s. 9.

6 — W brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia Rady nr 734/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie nr 659/1999.

9. W dniu 4 kwietnia 2012 r. sześć kasyn (wszyscy wnoszący odwołanie z wyjątkiem Kazino Aigaiou AE) wniosło skargę do Komisji, zarzucając, że umowa VLT obejmowała przyznanie na rzecz OPAP pomocy państwa niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

10. W trakcie dialogu między Komisją a władzami greckimi w kontekście zgłoszenia strony zgodziły się, że należy wprowadzić opłatę dodatkową do wynagrodzenia pierwotnie przewidzianego w umowie VLT. W piśmie z dnia 7 sierpnia 2012 r. władze greckie zobowiązały się do wprowadzenia opłaty dodatkowej od przychodów brutto uzyskiwanych przez OPAP w ramach umowy VLT (zwanej dalej „opłatą dodatkową”).

11. W dniu 3 października 2012 r. Komisja przyjęła sporną decyzję. W decyzji tej Komisja, uwzględniając opłatę dodatkową wprowadzoną przez władze greckie, stwierdziła, że środki będące przedmiotem zgłoszenia nie sprzyjają OPAP, a zatem nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

III – Postępowanie przez Sądem Unii Europejskiej i zaskarżony wyrok

12. W skardze złożonej w dniu 29 stycznia 2013 r. wnoszący odwołanie zażądali stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

13. Na poparcie skargi wnoszący odwołanie przedstawili cztery zarzuty: (i) naruszenie art. 108 ust. 2 TFUE oraz nadużycie władzy polegające na niewszczęciu przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego zgodnie z wymogami tego postanowienia; (ii) i (iii) naruszenie obowiązku uzasadnienia decyzji, a także prawa do dobrej administracji oraz skutecznej ochrony sądowej w związku z przeredagowaniem istotnych danych gospodarczych w wersji zaskarżonej decyzji nieopatrzonych klauzulą poufności; oraz (iv) naruszenie art. 107 ust. 1 TFUE poprzez zbadanie przez Komisję umowy VLT i aneksu łącznie w celu ustalenia, czy OPAP została przyznana korzyść.

14. Postanowieniami z dnia 12 lipca i 12 września 2013 r. Republika Grecka i OPAP zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów w celu poparcia żądań Komisji.

15. Po przeprowadzeniu rozprawy Sąd Unii Europejskiej w zaskarżonym wyroku oddalił skargę w całości i obciążył wnoszących odwołanie ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję i OPAP.

IV – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

16. W swoim odwołaniu wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:

- uchylene zaskarżonego wyroku;
- stwierdzenie nieważności spornej decyzji;
- obciążenie Komisji i OPAP kosztami postępowania.

17. W odpowiedzi na odwołanie Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania;
- obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

18. W swych uwagach OPAP wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania;
- obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

19. Wnoszący odwołanie, OPAP i Komisja przedstawili uwagi ustne podczas rozprawy w dniu 2 czerwca 2016 r.

V – Ocena zarzutów odwołania

A – Uwagi wstępne

1. Zarzuty odwołania

20. Wnoszący odwołanie podnieśli trzy zarzuty na poparcie swoich żądań.

21. W pierwszym zarzucie odwołania wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, stwierdzając, że Komisja nie była zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE. Dopuszczając prowadzenie negocjacji przez Komisję oraz uwzględnienie opłaty dodatkowej wprowadzonej przez Grecję, Sąd nie dokonał rozróżnienia pomiędzy etapem wstępnego badania a formalnym postępowaniem wyjaśniającym – które to rozróżnienie ma fundamentalne znaczenie dla ochrony praw procesowych wnoszących odwołanie. Ponadto uczynił to błędnie, uznając, że nie było żadnych przesłanek wskazujących, iż Komisja napotkała „poważne trudności” w toku oceny zgłoszonych środków, które zobowiązywałyby ją do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

22. W drugim zarzucie odwołania wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, stwierdzając, że Komisja dochowała obowiązku uzasadnienia decyzji i że przysługujące wnoszącym odwołanie prawa do dobrej administracji i skutecznej ochrony sądowej nie zostały naruszone, mimo braku możliwości ustalenia, na podstawie jawnej wersji spornej decyzji, czy obliczenia dokonane przez Komisję są prawidłowe.

23. W trzecim zarzucie odwołania wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, stwierdzając, że łączna ocena aneksu i umowy VLT dokonana przez Komisję nie narusza art. 107 ust. 1 TFUE.

24. Nim przejdę do analizy poszczególnych zarzutów odwołania, pokrótce zastanowię się nad unijną procedurą badania pomocy państwa i roli, jaką odgrywają w niej zainteresowane strony – to jest każdy, na kogo interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, jak beneficjent pomocy lub konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa⁷.

⁷ — Pojęcie „zainteresowanej strony” zostało zdefiniowane w art. 1 lit. h) rozporządzenia nr 659/1999 jako „którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiegokolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjentów pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe”.

2. Unijna procedura badania pomocy państwa i rola zainteresowanych stron

25. Zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE Komisja zobowiązana jest stale badać i kontrolować pomoc państwa. Aby umożliwić Komisji zbadanie każdej nowej pomocy państwa, którą zamierzają przyznać państwa członkowskie, mają one obowiązek zgłosić Komisji plany przyznania takiej pomocy⁸. Jako że zgłoszonej pomocy państwa członkowskie nie mogą realizować w toku procedury badania, przewidziano dwumiesięczny termin, w trakcie którego Komisja powinna wydać decyzję zezwalającą na środek pomocy⁹ bądź decyzję o wszczęciu drugiego etapu procedury, to jest formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE¹⁰. Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja wszczyna formalne postępowanie wyjaśniające, jeżeli po przeprowadzeniu wstępnego badania stwierdzi, że zaistniały *wątpliwości* co do zgodności zgłoszonego środka ze wspólnym rynkiem.

26. Następnie rozważę granice etapu wstępnego badania oraz obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w kontekście pierwszego zarzutu podniesionego przez wnoszących odwołanie. Tu zwrócę tylko uwagę na zwrot „wątpliwości”, który w orzecznictwie Trybunału często jest określany jako „poważne trudności”¹¹; jest to zwrot kluczowy dla ustalenia zakresu wstępnego badania.

27. W tym miejscu pragnę podkreślić, że procedura badania pomocy państwa jest przede wszystkim procedurą toczącą się między Komisją a państwem członkowskim, które dokonało zgłoszenia. Zainteresowane strony, takie jak wnoszący odwołanie, nie są stronami tej procedury i stąd odgrywają w niej tylko marginalną rolę¹². Jedyne bowiem w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego art. 108 ust. 2 TFUE nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia swoich uwag. Z orzecznictwa wynika, że prawo do przedstawienia uwag stwarza możliwość uczestnictwa w procedurze administracyjnej we właściwym zakresie, zważywszy na okoliczności sprawy¹³, natomiast nie daje zainteresowanym stronom żadnych praw do obrony na równi z państwem członkowskim, które dokonało zgłoszenia i jest stroną postępowania oraz adresatem decyzji¹⁴. Należy o tym pamiętać podczas analizy drugiego zarzutu wnoszących odwołanie, odnoszącego się do niedostatecznego uzasadnienia.

28. Aby przeciwważyć tę peryferyjną rolę zainteresowanych stron, Trybunał stwierdził, że każda zainteresowana strona może zaskarżyć decyzję Komisji zezwalającą na pomoc, przyjętą na podstawie art. 4 ust. 2 lub 3 rozporządzenia nr 659/1999, czyli decyzję o niewszczynianiu formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE¹⁵. Jednakże zainteresowana strona nie może zaskarżyć treści takiej decyzji, chyba że wykaże zgodnie z art. 263 ust. 4 TFUE, że decyzja ta dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. W trzecim zarzucie odwołania poruszona została kwestia, czy wnoszący odwołanie spełniają ten wymóg.

8 — Zobacz art. 108 ust. 3 TFUE. Dopelnienie systemu zgłaszania stanowi możliwość składania przez zainteresowane strony skarg na środki pomocy przyjęte przez państwa członkowskie.

9 — Komisja może przyjąć albo decyzję zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 – jak miało to miejsce w niniejszej sprawie – stwierdzającą, że zgłoszony środek nie stanowi pomocy, albo decyzję zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, stwierdzającą, że zgłoszony środek stanowi pomoc, lecz jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.

10 — Dwumiesięczny termin wywodzi się z orzecznictwa Trybunału; zob. wyrok z dnia 11 grudnia 1973 r., Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152. Później stał się on terminem unormowanym w rozporządzeniu proceduralnym; zob. art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999.

11 — Wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r., Bouygues SA i Bouygues Télécom SA/Komisja, C-431/07 P, EU:C:2009:223, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 — Wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 59. Opis tej (marginalnej) roli znajduje się w opinii rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2010:715, pkt 27–40.

13 — Wyrok z dnia 26 czerwca 2008 r., SIC/Komisja, T-442/03, EU:T:2008:228, pkt 222–225 i przytoczone tam orzecznictwo.

14 — Wyrok z dnia 12 września 2007 r., Olimpiaki Aeroporia Ypiresies/Komisja, T-68/03, EU:T:2007:253, pkt 43.

15 — Wyroki: z dnia 19 maja 1993 r., Cook/Komisja, C-198/91, EU:C:1993:197; z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja, C-225/91, EU:C:1993:239. Zobacz także wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

29. Mając na uwadze te cechy procedury badania pomocy państwa oraz rolę zainteresowanych stron, przeanalizuję teraz poszczególne kwestie podniesione w odwołaniu.

B – Pierwszy zarzut odwołania

30. W pierwszym zarzucie odwołania wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył art. 108 ust. 3 TFUE, art. 4 ust. 4, art. 7 ust. 2 i 3 oraz art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, stwierdzając, że Komisja nie była zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE.

31. Komisja podnosi zarzut dopuszczalności nie tylko tego pierwszego zarzutu, ale całości odwołania. Ponadto OPAP uważa zarzut pierwszy za częściowo niedopuszczalny. W każdym razie zarówno Komisja, jak i OPAP uznają zarzut pierwszy za bezzasadny.

1. Dopuszczalność

32. Komisja twierdzi, że zarzut pierwszy powinien zostać odrzucony jako oczywiście niedopuszczalny w całości, gdyż jest niczym innym, jak powtórzeniem lub powieleniem zarzutów i argumentów przedstawionych w pierwszej instancji, i stąd sprowadza się do żądania ponownego zbadania przez Trybunał treści skargi wniesionej w pierwszej instancji.

33. Nie ulega wątpliwości, że odwołanie musi dokładnie wskazywać kwestionowane motywy zaskarżonego wyroku, o oddalenie którego wnosi wnoszący odwołanie, jak również zawierać konkretne argumenty prawne na poparcie odwołania¹⁶. Odwołanie będące powtórzeniem lub powieleniem treści zarzutów i argumentów przytoczonych uprzednio przed Sądem Unii Europejskiej jest niedopuszczalne¹⁷.

34. Wbrew temu jednak, co twierdzi Komisja, wnoszący odwołanie wskazali kwestionowane motywy wyroku Sądu Unii Europejskiej oraz podważyli dokonaną przez Sąd interpretację orzecznictwa w sposób wystarczająco precyzyjny dla uznania skargi za dopuszczalną. Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję należy zatem oddalić.

35. Oprócz ogólnego zarzutu Komisji dotyczącego niedopuszczalności OPAP utrzymuje, że pierwszy zarzut odwołania jest niedopuszczalny w zakresie, w jakim wnoszący odwołanie kwestionują ocenę stanu faktycznego dokonaną przez Sąd Unii Europejskiej.

36. Moim zdaniem wnoszący odwołanie nie kwestionują oceny stanu faktycznego dokonanej przez Sąd Unii Europejskiej. Argumenty wnoszących odwołanie, zważywszy na ich kontekst, wyraźnie zmierzają natomiast do podważenia oceny prawnej dokonanej przez Sąd w przedmiocie granic etapu wstępnego badania. Jest to kwestia prawna, dopuszczalna w odwołaniu.

16 — Zobacz art. 256 TFUE, art. 58 akapit pierwszy Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 169 § 2 regulaminu postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości. Zobacz także postanowienie z dnia 5 lutego 2015 r., Grecja/Komisja, C-296/14 P, EU:C:2015:72, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Postanowienie z dnia 5 lutego 2015 r., Grecja/Komisja, C-296/14 P, EU:C:2015:72, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

2. Co do istoty

37. Pierwszy zarzut dotyczy granic etapu wstępnego badania oraz ciążącego na Komisji obowiązku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE. Wnoszący odwołanie twierdzą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, po pierwsze, stwierdzając, że Komisja może zgodnie z prawem zaakceptować zmianę w zgłoszonych środkach, a po drugie, stwierdzając, że Komisja nie napotkała poważnych trudności w toku wstępnego badania.

38. W odniesieniu do pierwszego argumentu wnoszących odwołanie, że w kontekście wstępnego badania Komisja nie mogła uwzględnić żadnych zmian w zgłoszonych środkach, dokonanych przez władze greckie, wystarczy zauważyć, co następuje.

39. Jak Sąd słusznie wskazał w pkt 42 zaskarżonego wyroku, Trybunał orzekł już, że Komisja ma prawo przyjąć, po przeprowadzeniu wstępnego badania, decyzję na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, w której stwierdza, że nie było pomocy państwa, przy uwzględnieniu zobowiązań proponowanych przez dane państwo członkowskie¹⁸.

40. Istota zarzutu pierwszego polega raczej na ustaleniu, czy Komisja napotkała poważne trudności w toku wstępnego badania, co wymagałoby wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Sąd Unii Europejskiej stwierdził w zaskarżonym wyroku, że to nie nastąpiło, co stanowczo zakwestionowali wnoszący odwołanie.

41. Nim przejdę do badania argumentów podniesionych na poparcie tego zarzutu przez wnoszących odwołanie, warto przypomnieć niektóre zasady wywiedzione z orzecznictwa Trybunału, odnoszące się do etapu wstępnego badania, pojęcie „poważnych trudności” i obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

42. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że celem etapu wstępnego badania jest umożliwienie Komisji sformułowania opinii *prima facie* w przedmiocie kwalifikowania danego środka jako pomocy państwa oraz zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym¹⁹.

43. Po drugie, jak stwierdziłem w pkt 25 powyżej, z treści art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że Komisja zobowiązana jest do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w przypadku stwierdzenia przez nią po przeprowadzeniu wstępnego badania, iż zaistniały *wątpliwości* co do zgodności zgłoszonego środka z rynkiem wewnętrznym. Trybunał wypowiedział się w tej kwestii: uznał, że formalne postępowanie wyjaśniające jest nieodzowne, ilekroć Komisja napotka *poważne trudności* w toku ustalania, czy środek pomocy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym²⁰. Jeżeli one wystąpią, Komisja ma obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i nie ma w tym względzie żadnej swobody uznania²¹. Trybunał stwierdził też, że ta sama zasada znajduje zastosowanie wówczas, gdy Komisja ma wątpliwości co do rzeczywistego uznania badanego środka za pomoc²².

18 — Wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, EU:C:2013:395, pkt 67–73.

19 — Wyrok z dnia 19 maja 1993 r., Cook/Komisja, C-198/91, EU:C:1993:197, pkt 22.

20 — Wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r., Bouygues SA i Bouygues Télécom SA/Komisja, C-431/07 P, EU:C:2009:223, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — Wyrok z dnia 10 maja 2005 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2005:275, pkt 47.

44. Po trzecie, zgodnie z celem art. 108 ust. 3 TFUE oraz spoczywającym na Komisji obowiązkiem dobrej administracji, Komisja może między innymi nawiązać dialog ze zgłaszającym państwem lub z osobami trzecimi w celu przewyciężenia ewentualnych trudności napotkanych w trakcie wstępnego etapu postępowania. U podstaw tego uprawnienia leży założenie, że Komisja może dostosować swoje stanowisko w zależności od rezultatu przeprowadzonego dialogu, przy czym owego dostosowania nie można rozumieć w ten sposób, że świadczy ono o istnieniu poważnych trudności²³.

45. Po czwarte, z orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie poważnych trudności ma charakter obiektywny i że ewentualnego istnienia takich trudności należy upatrywać zarówno w okolicznościach przyjęcia kwestionowanego środka, jak i w treści takiego środka, porównując podstawy oceny, na której opiera się decyzja Komisji, z informacjami dostępnymi dla Komisji w trakcie podejmowania tej decyzji w sprawie zgodności danego środka pomocy z rynkiem wewnętrznym²⁴.

46. Po piąte, Trybunał orzekł, że ciężar dowodu w kwestii ustalenia występowania poważnych trudności spoczywa na stronie kwestionującej decyzję Komisji zezwalającą na pomoc, wydaną na podstawie art. 4 ust. 2 lub 3 rozporządzenia nr 659/1999²⁵.

47. W niniejszej sprawie wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, stwierdzając, że Komisja nie była zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, po tym, jak uznał, że umowa VLT oceniona łącznie z aneksem sprzyjała OPAP w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Twierdzą oni, że Komisja nie mogła mieć wówczas wątpliwości, iż umowa VLT stanowiła pomoc (prawdopodobnie niezgodną z rynkiem wewnętrznym). Innymi słowy, według wnoszących odwołanie – jak rozumiem – Komisja napotkała poważne trudności w toku oceny zgłoszonych środków i powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające. Ponadto wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej dopuścił się kilku błędów w pkt 50–53 zaskarżonego wyroku, co zdaniem wnoszących odwołanie doprowadziło do błędnego uznania, że Komisja nie napotkała poważnych trudności w toku oceny zgłoszonych środków. W istocie wnoszący odwołanie próbują wykazać, że Sąd Unii Europejskiej, pozwalając Grecji na wprowadzenie zmian w uprzednio zgłoszonych środkach po kilku rundach obliczeń i ponownych obliczeniach, w rzeczywistości ograniczył ciążący na Komisji obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego do przypadków spornych między Komisją a zgłaszającym państwem członkowskim. Wreszcie, wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, dokonując indywidualnej oceny każdego z elementów stanu faktycznego przedstawionych w postępowaniu w pierwszej instancji w celu udowodnienia zaistnienia poważnych trudności, podczas gdy powinien był zbadać te elementy łącznie w celu ustalenia, czy takie trudności zaistniały.

48. Choć zapewne można doszukać się sytuacji, w których Komisję należałoby poddać krytyce za zbyt duże rozciągnięcie granic wstępnego badania i pozbawienie tym samym zainteresowanych stron ich prawa do uczestnictwa w procedurze badania, uważam, że Sąd Unii Europejskiej w tej konkretnej sprawie doszedł do prawidłowego wniosku, iż Komisja nie napotkała w toku oceny zgłoszonych środków poważnych trudności, które uzasadniałyby konieczność wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE.

49. Przede wszystkim, jak zauważył Sąd w pkt 43 zaskarżonego wyroku, Komisja może nawiązać dialog z państwem członkowskim, a u podstaw tego uprawnienia siłą rzeczy leży założenie, że Komisja może dostosować swoje stanowisko zależnie od rezultatu dialogu.

23 — Wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, EU:C:2013:395, pkt 71.

24 — Wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., 3F/Komisja, C-646/11 P, EU:C:2013:36, pkt 31. Zobacz także wyrok z dnia 28 marca 2012 r., Ryanair/Komisja, T-123/09 P, EU:T:2012:164, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 — Wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., 3F/Komisja, C-646/11 P, EU:C:2013:36, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

50. Ponadto z treści zaskarżonego wyroku wynika w sposób oczywisty²⁶, że celem rozmów między Komisją a władzami greckimi było ustalenie odpowiedniej wysokości opłaty do uiszczenia przez OPAP w zamian za wyłączne prawa na podstawie umowy VLT i aneksu oraz że zobowiązania podjęte przez władze greckie w tej konkretnej sprawie nie zmieniają charakteru pierwotnie zgłoszonych środków, a służą jedynie zwiększeniu wysokości opłaty przewidzianej w ramach umowy VLT.

51. Ponadto, by uznać pogląd wnoszących odwołanie, że skoro wysokość kwoty do uiszczenia przez OPAP w zamian za wyłączne prawa jest kluczowa dla ustalenia istnienia pomocy i w związku z tym pierwotnie zgłoszona wysokość opłaty nie może ulec zmianie bez uczestnictwa zainteresowanych stron w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, należy uznać również pogląd, że Komisja w tej konkretnej sprawie w ogóle nie mogła przystąpić do rozmów z władzami greckimi w trakcie wstępnego badania, gdyż w istocie problemem było jedynie obliczenie wysokości opłaty.

52. Choć uznaję, że wstępne badanie będące oceną *prima facie* zgłoszonego środka nie może trwać bez końca, wciąż uważam, że w tej konkretnej sprawie dziesięciomiesięczny okres badania nie wydaje się nadmiernie długi, zważywszy na jego kontekst polityczny i gospodarczy²⁷. Należy pamiętać, że Grecja zmagiała się wówczas z poważnym kryzysem finansowym i politycznym i trwały dyskusje na temat ewentualnej konieczności wyjścia Grecji ze strefy euro, co naturalnie miałyby wpływ na wynik rozmów między Komisją a Grecją dotyczących kwoty, jaką OPAP powinien wnieść za przyznanie wyłącznych praw na mocy umowy VLT i aneksu. Ów szereg obliczeń i ponownych obliczeń należności, a także czas trwania całej procedury należy zatem postrzegać w tym kontekście.

53. Ponadto należy mieć na uwadze, że Trybunał uznał, iż „wątpliwości” bądź też „poważne trudności” powinny istnieć w chwili, gdy Komisja *podejmuje decyzję* dotyczącą zgłoszonego środka. Jest to punkt w czasie, w którym Komisja zajęła ostateczne stanowisko, czy też, posługując się terminologią zastosowaną w odwołaniu, kiedy Komisja przyjęła sporną decyzję²⁸.

54. Dlatego moim zdaniem kwestia, czy Komisja – jak podnoszą wnoszący odwołanie – w toku wstępnego badania stwierdziła, że środki pierwotnie zgłoszone sprzyjają OPAP, nie jest tu decydująca. Istotne jest, czy było tak w chwili przyjęcia spornej decyzji.

55. Zważywszy na względnie niewielką liczbę przypadków, gdy zainteresowana strona zdołała doprowadzić do uchylecia decyzji Komisji o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego, w moim odczuciu, aby zainteresowanej stronie się to udało, musi ona zdołać wykazać, że Komisja w chwili przyjęcia zaskarżonej decyzji nie dysponowała wszystkimi informacjami koniecznymi do wykluczenia jakichkolwiek wątpliwości co do klasyfikacji zgłoszonego środka jako pomocy lub zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym²⁹ bądź też że Komisja przeprowadziła niedostateczną lub niewłaściwą analizę odpowiednich informacji – chyba że Komisja sama wyraziła wątpliwości co do klasyfikacji środka jako pomocy bądź zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym^{30,31}.

26 — Punkty 49–51.

27 — I to bez względu na fakt, że nie wyjaśniono, od którego punktu w czasie należy liczyć faktyczny bieg dwumiesięcznego terminu przewidzianego w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999.

28 — Wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, EU:C:2013:395, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Wyroki z dnia 20 marca 1984 r., Niemcy/Komisja, 84/82, EU:C:1984:117, pkt 16, i z dnia 10 maja 2000 r., SIC/Komisja, T-46/97, EU:T:2000:123, pkt 81, 87, 92.

30 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 22 września 2011 r., Belgia/Deutsche Post i in., C-148/09 P, EU:C:2011:603, pkt 83–87; z dnia 25 listopada 2014 r., Ryanair/Komisja, T-512/11, EU:T:2014:989, pkt 106; z dnia 9 września 2010 r., British Aggregates i in./Komisja, T-359/04, EU:T:2010:366, pkt 102.

31 — Zobacz m.in. wyroki z dnia 3 maja 2001 r., Portugalia/Komisja, C-204/97, EU:C:2001:233, pkt 40, 49; z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 97; z dnia 7 listopada 2012 r., CBI/Komisja, T-137/10, EU:T:2012:584, pkt 309. Zobacz także wyrok z dnia 15 września 1998 r., BP Chemicals/Komisja, T-11/95, EU:T:1998:199, pkt 188–193.

56. Argumenty wnoszących odwołanie dotyczące procedury badania nie mają takiego charakteru, by zakwestionować ustalenie Sądu Unii Europejskiej, że Komisja, kończąc etap wstępnego badania, nie napotkała „poważnych trudności” ani, inaczej mówiąc, nie miała „wątpliwości”, jeżeli chodzi o klasyfikację zgłoszonych środków czy też ich zgodność z rynkiem wewnętrznym. Zatem argumenty przeciwne wnoszących odwołanie należy oddalić jako bezzasadne.

57. Wreszcie, w odniesieniu do zarzutu wnoszących odwołanie, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, dokonując indywidualnej oceny każdego z elementów stanu faktycznego przedstawionych w postępowaniu w pierwszej instancji w celu udowodnienia zaistnienia poważnych trudności, podczas gdy powinien był zbadać te elementy łącznie, moim zdaniem jest on również bezzasadny. W istocie, po ustaleniu, że żaden z elementów stanu faktycznego przedstawionych przez wnoszących odwołanie nie wskazywał na zaistnienie poważnych trudności³² i że czas trwania postępowania nie wystarczy sam w sobie do uznania, że Komisja napotkała poważne trudności³³, Sąd Unii Europejskiej stwierdził, że czas trwania wstępnego badania nie wydaje się bezzasadnie długi, zważywszy na okoliczności sprawy³⁴. Innymi słowy, Sąd Unii Europejskiej w istocie ocenił łącznie wszystkie elementy przedstawione przez wnoszących odwołanie i stwierdził, że nie wskazują one na zaistnienie poważnych trudności.

58. Mając na uwadze powyższe stwierdzam, że Sąd Unii Europejskiej nie naruszył prawa, uznając, że Komisja nie była zobowiązana do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Pierwszy zarzut odwołania należy zatem oddalić.

C – Drugi zarzut odwołania

59. W drugim zarzucie odwołania wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd Unii Europejskiej naruszył art. 296 TFUE, a także ich prawo do dobrej administracji oraz skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, stwierdzając, że sporna decyzja w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności była dostatecznie uzasadniona pomimo przeregowania istotnych danych gospodarczych.

60. Komisja podważa dopuszczalność tego zarzutu. W każdym razie Komisja, popierana przez OPAP, utrzymuje, że zarzut drugi jest bezzasadny.

1. Dopuszczalność

61. Zastrzeżenie Komisji co do dopuszczalności drugiego zarzutu odwołania jest zbieżne z ogólnym zarzutem niedopuszczalności rozważonym już przeze mnie w pkt 32–34.

2. Co do istoty

62. Trybunał ma do rozstrzygnięcia kwestię, czy sporna decyzja w wersji *nieopatrzonej klauzulą poufności* powinna była umożliwiać wnoszącym odwołanie sprawdzenie, a Sądowi skontrolowanie prawidłowości przedstawionych danych gospodarczych oraz dokładności obliczeń przeprowadzonych przez Komisję, jak podnoszą wnoszący odwołanie, czy też Sąd zasadnie stwierdził, że nie było to wymagane do zachowania zgodności z obowiązkiem uzasadnienia oraz prawem wnoszących odwołanie do dobrej administracji i skutecznej ochrony sądowej.

32 — Zaskarżony wyrok, pkt 45–53.

33 — Zaskarżony wyrok, pkt 59.

34 — Zaskarżony wyrok, pkt 61, 62.

63. Jak wspomniano w pkt 28 powyżej, zainteresowana strona może zaskarżyć decyzję Komisji zezwalającą na pomoc, przyjętą na podstawie art. 4 ust. 2 lub 3 rozporządzenia nr 659/1999, czyli decyzję o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 TFUE. Aby móc należycie skorzystać z prawa do kontroli sądowej, strona musi otrzymać uzasadnienie przyjętej decyzji. Obowiązek uzasadnienia na podstawie art. 296 TFUE należy postrzegać w tym kontekście; Komisja jest zatem zobowiązana do należytego uwzględnienia interesu, jaki mogą mieć osoby trzecie w uzyskaniu wyjaśnień³⁵.

64. Trybunał uznał, że obowiązek ochrony informacji poufnych na podstawie art. 337 TFUE nie może tłumaczyć braków w uzasadnieniu oraz że obowiązku poszanowania poufności informacji nie należy interpretować na tyle szeroko, by obowiązek uzasadnienia został przez to pozbawiony swojej istoty³⁶.

65. Choć wyżej przytoczone zasady z orzecznictwa muszą znajdować zastosowanie tak samo do wersji spornej decyzji nieopatrzonej klauzulą poufności, do której mają dostęp zainteresowane strony, takie jak wnoszący odwołanie, to jednak wnoszący odwołanie najwyraźniej błędnie rozumieją zakres obowiązku uzasadnienia, który ciąży na Komisji.

66. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do rozpatrywanego środka i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która przyjęła środek, aby pozwolić zainteresowanym poznać podstawy przyjęcia środka, a właściwemu sądowi Unii dokonać jego kontroli³⁷.

67. Sporna decyzja jest decyzją przyjętą na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, czyli decyzją Komisji stwierdzającą, że zgłoszone środki nie stanowią pomocy państwa. Interesu osób trzecich związanego z decyzją należy upatrywać w tym, że Komisja, nie wszczynając formalnego postępowania wyjaśniającego, zapewne pozbawiła ich prawa do uczestnictwa w procesie decyzyjnym (zob. więcej w pkt 27 powyżej). Zainteresowanym stronom należy zatem przedstawić uzasadnienie takiej decyzji w sposób na tyle dokładny, by możliwe było ustalenie, czy zachodzą przesłanki występowania poważnych trudności wymagających wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. W tej konkretnej sprawie niemal całość danych gospodarczych została przerezagowana. Wobec tego, aby w tej konkretnej sprawie móc uznać, że Komisja prawidłowo wywiązała się z obowiązku uzasadnienia, w decyzji w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności powinny zostać wyraźnie wskazane zarówno metoda obliczania przyjęta przez Komisję, jak i każdy składnik tych obliczeń.

68. Sąd Unii Europejskiej szczegółowo wyjaśnił w pkt 74 zaskarżonego wyroku, w jaki sposób uzasadnienie zawarte w nieobjętej klauzulą poufności wersji spornej decyzji, po pierwsze, wyraźnie wskazuje metodologię przyjętą przez Komisję, a po drugie, umożliwia wnoszącym odwołanie zrozumienie toku rozumowania Komisji na potrzeby ewentualnego sformułowania zarzutów w skardze o stwierdzenie jej nieważności. Sąd Unii Europejskiej zwrócił między innymi uwagę, że sporna decyzja wskazuje kryterium, które Komisja miała zastosować w celu ustalenia, czy kwestionowane środki sprzyjają w sposób dający przewagę³⁸, oraz wyjaśnia sposób obliczenia przez Komisję wartości bieżącej netto umowy VLT i aneksu³⁹. Ponadto Sąd Unii Europejskiej zauważył, że sporna decyzja wskazuje

35 — Wyrok z dnia 13 marca 1985 r., *Niderlandy i Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisja*, 296/82 i 318/82, EU:C:1985:113, pkt 19. Zobacz także opinia rzecznika generalnego C.O. Lenza w sprawie *Komisja/Sytraval i Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1997:249, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

36 — Wyrok z dnia 13 marca 1985 r., *Niderlandy i Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisja*, 296/82 i 318/82, EU:C:1985:113.

37 — Wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r., *Komisja/Irlandia i in.*, C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo.

38 — Kryterium stanowiło ustalenie „wartości bieżącej netto” wyłącznych praw przyznanych na mocy umowy VLT i aneksu, biorąc pod uwagę rozsądną stopę zwrotu dla OPAP, oraz porównanie tej wartości z opłatą uiszczoną przez OPAP za przyznanie wyłącznych praw.

39 — Posłużono się metodą „zdyskontowanych przepływów pieniężnych” i obliczenia dokonano na podstawie prognozowanych przychodów i wydatków związanych z przyszłym urządzaniem różnych gier hazardowych oraz wynikającymi z tego wolnymi przepływami pieniężnymi. Komisja stwierdziła też, że wartość ta zależy od zastosowanej stopy dyskontowej.

powody, dla których Komisja uznała łączną ocenę obu środków za właściwą. W decyzji stwierdzono również, że za sprawą zwiększenia kwoty określonej w umowie VLT, przewidzianego w zobowiązaniu władz greckich złożonym w dniu 7 sierpnia 2012 r., dostatecznie wykluczono jakiekolwiek sprzyjanie. Wreszcie, Sąd zauważa, że sporna decyzja określa również metodę obliczenia dodatkowej kwoty.

69. Mając na uwadze powyższe, uznaje, że Sąd Unii Europejskiej nie naruszył prawa, stwierdzając, że Komisja dochowała obowiązku uzasadnienia i że nie naruszyła prawa wnoszących odwołanie do dobrej administracji i skutecznej ochrony sądowej, bez względu na fakt, że sporna decyzja w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności nie dawała wnoszącym odwołanie możliwości przeglądu danych gospodarczych ani sprawdzenia prawidłowości obliczeń Komisji.

70. Z tego względu należy oddalić zarzut drugi odwołania.

D – Trzeci zarzut odwołania

71. W trzecim zarzucie odwołania wnoszący odwołanie w istocie utrzymują, że Sąd Unii Europejskiej naruszył art. 107 ust. 1 TFUE, stwierdzając, że Komisja miała prawo dokonać łącznej oceny umowy VLT i aneksu, mimo że zdaniem wnoszących odwołanie obie umowy dotyczą innych rynków, co zapewne wykazałaby uprzednia analiza rynkowa.

72. Komisja twierdzi, że trzeci zarzut wnoszących odwołanie należy uznać za niedopuszczalny z uwagi na brak czynnej legitymacji procesowej. W każdym razie Komisja, popierana przez OPAP, twierdzi, że zarzut trzeci jest bezzasadny.

1. Dopuszczalność

73. Komisja twierdzi – podobnie jak czyniła to przed Sądem Unii Europejskiej – że wnoszący odwołanie, którzy zakwestionowali treść spornej decyzji, nie wykazali, że zgłoszone środki dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie.

74. Wydaje się, że wnoszący odwołanie w istocie nie kwestionują treści spornej decyzji, ale utrzymują, że skoro Sąd Unii Europejskiej wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie czwartego zarzutu skargi o stwierdzenie nieważności decyzji w pierwszej instancji bez uprzedniego zbadania kwestii dopuszczalności, a jego orzeczenie wiąże wnoszących odwołanie, mają oni legitymację procesową do zaskarżenia tej części wyroku. Inaczej ich prawo do odwołania zostałoby w nieproporcjonalny sposób ograniczone tylko z tego względu, że Sąd Unii Europejskiej zdecydował o niebadaniu ich czynnej legitymacji procesowej przez wzgląd na ekonomię procesową.

75. Choć po części jestem skłonny uznać argumenty wnoszących odwołanie, że metoda zastosowana przez Sąd, to jest rozpoznanie istoty sprawy bez uprzedniego zbadania locus standi, stawia wnoszących odwołanie w niefortunnej sytuacji, zwłaszcza gdyby Trybunał uznał, że Sąd naruszył prawo w swoim ustaleniu odnoszącym się do istoty zarzutu podniesionego w skardze o stwierdzenie nieważności decyzji⁴⁰, to jednak z orzecznictwa Trybunału wynika, że kwestia niedopuszczalności z uwagi na brak czynnej legitymacji procesowej stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, którą Trybunał może, a nawet musi podnieść z urzędu⁴¹.

40 — Jeżeli chodzi o krytykę praktyki odwracania kolejności oceny przez sąd, zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Philips Lighting Poland i Philips Lighting/Rada, C-511/13 P, EU:C:2015:206, pkt 49–67.

41 — Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 45.

76. W swoich oświadczeniach przed Trybunałem wnoszący odwołanie, mimo iż mieli możliwość ustosunkowania się do argumentacji Komisji, nie wykazali, że w niniejszej sprawie zostały spełnione jakiegokolwiek kryteria, o których mowa w art. 263 ust. 4 TFUE. Z oświadczeń Komisji wynika w tym względzie, że wnoszący odwołanie utrzymują, iż są bezpośrednią konkurencją OPAP, ponieważ ich automaty do gier hazardowych konkurują z urządzeniami do wideoloterii objętymi umową VLT, ale nie wykazali istnienia takiego związku ani też nie udowodnili, że zgłoszone środki znacząco wpłyną na pozycję rynkową każdego z wnoszących odwołanie z osobna⁴².

77. Ponieważ zgadzam się ze stanowiskiem Komisji, że wnoszący odwołanie nie wykazali, iż posiadają czynną legitymację procesową do zaskarżenia spornej decyzji co do istoty, zarzut trzeci winien moim zdaniem zostać uznany za niedopuszczalny.

78. Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił mojej opinii, przeanalizuję trzeci zarzut odwołania co do istoty.

2. Co do istoty

79. W zarzucie trzecim została poruszona kwestia, czy Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, stwierdzając, że Komisja mogła dokonać łącznej oceny umowy VLT i aneksu w celu ustalenia, czy wystąpiło sprzyjanie, bez uprzedniego zdefiniowania rynku lub rynków, na które mają wpływ te umowy. Zdaniem wnoszących odwołanie uprzednie zdefiniowanie rynku jest nieodzowne, gdyż art. 107 ust. 1 TFUE dopuszcza łączną ocenę odrębnych środków pomocy państwa wyłącznie w przypadku, gdy takie środki wpływają na ten sam rynek.

80. Aby rozstrzygnąć kwestię poruszoną w zarzucie trzecim, konieczne jest rozważenie pojęcia „sprzyjania” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

81. Zgodnie z utrwalonym poglądem „sprzyjanie” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje jakąkolwiek korzyść ekonomiczną, której odbiorca by nie uzyskał w normalnych warunkach rynkowych⁴³. W celu ustalenia, czy doszło do sprzyjania, Komisja musi zbadać wszystkie zgłoszone środki w ich prawidłowym kontekście oraz uwzględnić wszystkie właściwości danej transakcji⁴⁴.

82. Sąd Unii Europejskiej w pkt 92 i 93 zaskarżonego wyroku zbadał kontekst, w jakim zostały przyjęte zgłoszone środki. Stwierdził między innymi, że umowa VLT i aneks zostały zawarte w tym samym czasie, służyły temu samemu celowi (zwiększenie wartości rynkowej OPAP w perspektywie rychłej prywatyzacji) i że opłaty do uiszczenia przez OPAP za przyznanie obu kategorii wyłącznych praw były należne w tym samym terminie. Biorąc to pod uwagę, Sąd Unii Europejskiej przychylił się do stanowiska Komisji, że łączna ocena zgłoszonych środków była właściwa i konieczna w kontekście *pojedynczego* zgłoszenia.

83. Wnoszący odwołanie najwyraźniej nie kwestionują istotności kontekstu gospodarczego dla ustalenia, czy wystąpiło sprzyjanie w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Podnoszą jednak, że przed ustaleniem, czy łączna ocena była właściwa, konieczne jest przeprowadzenie analizy rynkowej. Jest to spowodowane faktem, że jeśli taka analiza rynkowa wykazałaby, iż zgłoszone środki należą do dwóch różnych rynków, łączna ocena tych środków winna być wykluczona, ponieważ może spowodować ukrycie sprzyjania wynikającego z jednego z tych środków. Wnoszący odwołanie twierdzą, że

42 — Wyroki z dnia 22 listopada 2007 r.: Hiszpania/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, pkt 31; Sniace/Komisja, C-260/05 P, EU:C:2007:700, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 — Wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Wyrok z dnia 13 września 2010 r., Grecja/Komisja, T-415/05, T-416/05 i T-423/05, EU:T:2010:386, pkt 172 i przytoczone tam orzecznictwo.

w niniejszej sprawie łączna ocena umowy VLT i aneksu (ponoć wpływających na dwa różne rynki) umożliwiłaby OPAP obniżenie cen na konkurencyjnym rynku VLT dzięki pobieraniu zawyżonych cen na rynku obejmującym 13 gier hazardowych wskazanych w aneksie, do których urządzania OPAP uzyskał wyłączne prawa.

84. Jak zaznaczyła Komisja, istotność zdefiniowania rynku w sprawach dotyczących pomocy państwa przede wszystkim ograniczona jest do kontekstu ustalenia, czy dany środek zakłóca konkurencję lub wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁴⁵. Ponadto może również odgrywać rolę w ustaleniu selektywności danego środka⁴⁶. Żaden z tych dwóch elementów ustalenia istnienia pomocy państwa na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE nie został poruszony w spornej decyzji.

85. Ponadto argumenty wnoszących odwołanie wyjaśniające, dlaczego uprzednie zdefiniowane rynku w tej konkretnej sprawie jest ważne, nie mają związku z jej istotą.

86. Zakładając, że OPAP mógłby, jak twierdzą wnoszący odwołanie, dokonać rozdziału pomocy między dwa przypuszczalnie różne rynki, taka praktyka moim zdaniem nie miałaby żadnego związku z odrębną bądź wspólną oceną umowy VLT i aneksu. Tym, co umożliwiłoby taką praktykę – o ile zostałaby ona udowodniona – jest już istniejący monopol OPAP na urządzenie 13 gier hazardowych objętych aneksem. Innymi słowy, cena płacona za umowę VLT nie ma związku z możliwością ustanawiania przez OPAP zawyżonych cen w związku z urządzeniem gier hazardowych objętych aneksem.

87. Ponadto, jak zauważył Sąd, wnoszący odwołanie nie udowodnili swego założenia, że OPAP może swobodnie podnosić ceny w ramach 13 gier hazardowych objętych aneksem. Jako że jest to kwestia faktyczna, na co zwraca uwagę Komisja, nie podlega ona kontroli Trybunału.

88. Ponadto wnoszący odwołanie utrzymują, że kontekst gospodarczy musi zostać ustalony w sposób obiektywny i państwa członkowskie nie mogą swobodnie pojmować kontekstu środka pomocy państwa. Wnoszący odwołanie twierdzą, że Grecja zgłosiła umowę VLT i aneks łącznie w celu maksymalizacji dochodu publicznego.

89. Argument ten należy oddalić jako oczywiście bezzasadny. Jak zaznaczyła Komisja, państwo członkowskie będące autorem środków nieuchronnie będzie miało wpływ na kontekst ich przyjęcia. To państwo członkowskie decyduje o tym, jakie środki zamierza przyjąć, oraz zgłasza je Komisji. Następnie to do Komisji należy ocena zgłoszonych środków, z uwzględnieniem wszystkich ich istotnych cech.

90. Wnoszący odwołanie nie podnieśli żadnych innych argumentów prawnych podważających słuszność rozstrzygnięcia Sądu Unii Europejskiej w przedmiocie wspólnej oceny zgłoszonych środków. Dlatego uważam, że należy oddalić również trzeci zarzut odwołania, a w konsekwencji – oddalić odwołanie w całości.

VI – Koszty

91. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Komisja i OPAP wniosły o zasądzenie kosztów, a wnoszący odwołanie są stroną przegrywającą.

45 — Wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 131 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 — Wyrok z dnia 8 listopada 2001 r., Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41.

VII – Wnioski

92. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

- oddalił odwołanie;
- obciążył Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE i Kazino Aigaiou AE kosztami poniesionym w związku z odwołaniem przez Komisję Europejską i Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP).