



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 21. decembra 2016*

„Pritožba — Državne pomoči — Upravljanje video loterijskih terminalov — Podelitev izključne licence s strani države članice — Sklep o ugotovitvi neobstoja državne pomoči — Člen 108(3) PDEU — Uredba (ES) št. 659/1999 — Členi 4, 7 in 13 — Neuvedba formalnega postopka preiskave — Pojem ‚resne težave‘ — Datum presoje — Člen 296 PDEU — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člen 41 — Obveznost obrazložitve — Člen 47 — Pravica do učinkovitega sodnega varstva — Člen 107(1) PDEU — Pojem ‚gospodarska korist‘ — Skupna presoja priglašanih ukrepov“

V zadevi C-131/15 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 16. marca 2015,

Club Hotel Loutraki AE s sedežem v Loutrakiju (Grčija),

Vivere Entertainment AE s sedežem v Atenah (Grčija),

Theros International Gaming Inc. s sedežem v Patrasu (Grčija),

Elliniko Casino Kerkyras s sedežem v Atenah,

Casino Rodos s sedežem na Rodosu (Grčija),

Porto Carras AE s sedežem v Alimosu (Grčija),

Kazino Aigaiou AE s sedežem v Syrosu (Grčija),

ki jih zastopata I. Ioannidis, odvetnik, in S. Pappas, odvetnik,

pritožnice,

druge stranke v postopku so

Evropska komisija, ki jo zastopata A. Bouchagiar in P.–J. Loewenthal, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka na prvi stopnji,

Helenska republika,

* Jezik postopka: angleščina.

Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) s sedežem v Atenah, ki jo zastopata
A. Tomtsis, odvetnik, in M. Petite, odvetnik,

intervenientki na prvi stopnji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, E. Regan, A. Arabadjiev (poročevalec),
C. G. Fernlund in S. Rodin, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. junija 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. julija 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Družbe Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE in Kazino Aigaiou AE s pritožbo predlagajo razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 8. januarja 2015, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija (T-58/13, neobjavljena, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2015:1), s katero je to zavrnilo njihovo tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije C(2012) 6777 final z dne 3. oktobra 2012 o državni pomoči SA 33988 (2011/N) – Grčija – Podrobnosti razširitve izključne pravice Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (družba za napovedovanje rezultatov nogometnih tekem) za prirejanje 13 iger na srečo in podelitve izključne licence za upravljanje 35.000 video loterijskih terminalov za desetletno obdobje (v nadaljevanju: sporni sklep).

Pravni okvir

- 2 Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), ki je veljala na dan sprejetja spornega sklepa, je v členu 4, naslovljenem „Predhodna preučitev uradne prijave in odločb[e] Komisije“, določala:

„1. Komisija pregleda uradno priglasitev takoj, ko jo prejme. Brez poseganja v člen 8 Komisija sprejme odločbo skladno z odstavki 2, 3 ali 4.

2. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da prijavljeni ukrep ni pomoč, to ugotovitev navede v odločbi.

3. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da ni dvomov o združljivosti prijavljenega ukrepa [z notranjim] trgov, kolikor sodi na področje uporabe člena [107(1) PDEU], odloči, da je ukrep združljiv [z notranjim] trgov (v nadaljnjem besedilu ‚odločba o nenasprotovanju‘). V odločbi se navede, katera izjema na podlagi Pogodbe je bila uporabljena.

4. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa [z notranjim] trgov, potem se odloči za začetek postopka na podlagi člena [108(2) PDEU] (v nadaljnjem besedilu ‚odločba o začetku formalnega postopka preiskave‘).“

5. Odločbe iz odstavkov 2, 3 in 4 se sprejmejo v dveh mesecih. Ta rok začne teči na dan po prejemu popolne uradne priglasitve. Uradna priglasitev se šteje za popolno, če v dveh mesecih od prejema ali od prejema zahtevanih dodatnih podatkov, Komisija ne zahteva nobenih dodatnih podatkov. Rok se lahko podaljša s soglasjem Komisije in zadevne države članice. Če je primerno, Komisija lahko določi krajše roke.

[...]“

3 Člen 7 te uredbe, naslovljen „Odločba Komisije o zaključku formalnega postopka preiskave“, je določal:

„1. Brez poseganja v člen 8 se formalni postopek preiskave zaključi z odločbo, kot je določeno v odstavkih od 2 do 5 tega člena.

2. Če Komisija ugotovi, kjer je primerno po spremembi zadevne države članice, da prijavljeni ukrep ni pomoč, to ugotovitev navede v odločbi.

3. Če Komisija ugotovi, kjer je primerno po spremembi zadevne države članice, da so bili dvomi glede združljivosti prijavljenega ukrepa [z notranjim] trgov odpravljeni, potem sklene, da je pomoč združljiva [z notranjim] trgov (v nadaljnjem besedilu ‚pozitivna odločba‘). V odločbi se navede, katera izjema na podlagi Pogodbe je bila uporabljena.

4. Komisija lahko pozitivni odločbi priloži pogoje, na podlagi katerih se pomoč lahko šteje kot združljiva [z notranjim] trgov, in lahko določi obveznosti, da zagotovi nadzor nad izpolnjevanjem odločbe (v nadaljnjem besedilu ‚pogojna odločba‘).

5. Če Komisija ugotovi, da je prijavljena pomoč nezdružljiva [z notranjim] trgov, sklene, da se pomoč ne sme izvajati (v nadaljnjem besedilu ‚negativna odločba‘).

6. Odločba, sprejeta na podlagi odstavkov 2, 3, 4 in 5, se sprejme takoj, ko so odpravljeni dvomi iz člena 4(4). Komisija se čim bolj trudi, da sprejme odločbo v roku 18 mesecev od začetka postopka. Ta rok je mogoče podaljšati v soglasju med Komisijo in zadevno državo članico.

[...]“

4 Člen 13 navedene uredbe, naslovljen „Odločba Komisije“, je v odstavku 1 določal:

„Pregled morebitne nezakonite pomoči se zaključi z odločbo na podlagi člena 4(2), (3) ali (4). V primeru odločbe o začetku formalnega postopka preiskave se postopek zaključi z odločbo na podlagi člena 7. Če država članica ne izpolni odredbe o predložitvi podatkov, se ta odločba sprejme na podlagi razpoložljivih podatkov.“

Dejansko stanje

5 Sedem kazinov, imetnikov dovoljenja za upravljanje v Grčiji, v tej državi članici opravlja dejavnost prirejanja iger na srečo, med katerimi so igralni avtomati.

6 Grški organi so 1. decembra 2011 Komisiji priglasili dva ukrepa v korist družbe OPAP. Prvi ukrep se je nanašal na podelitev izključne licence družbi OPAP za upravljanje 35.000 video loterijskih terminalov (v nadaljevanju: terminali VLT) za desetletno obdobje, ki se bo izteklo leta 2022, proti plačilu

pristojbine v znesku 560 milijonov EUR (v nadaljevanju: sporazum VLT). Drugi ukrep se je nanašal na desetletno podaljšanje – od leta 2020 do leta 2030 – izključnih pravic, ki so bile družbi OPAP predhodno podeljene za prirejanje 13 iger na srečo na kakršen koli način, z dodatkom k sporazumu, ki sta ga grška država in družba OPAP sklenili leta 2000 (v nadaljevanju: dodatek).

- 7 Pritožnice, razen družbe Kazino Aigaiou, so 4. aprila 2012 pri Komisiji vložile pritožbo, v kateri so trdile, da sporazum VLT pomeni dodelitev državne pomoči družbi OPAP, ki ni združljiva z notranjim trgov. Po njihovem mnenju bi lahko grška država, če bi podelila več izključnih licenc in izvedla mednarodni javni razpis, prejela ceno, višjo od 560 milijonov EUR, ki je bila določena v navedenem sporazumu. Poleg tega naj bi bile koristi, ki jih je prejela družba OPAP, precej manjše, če bi delovala v razmerah svobodne konkurence.
- 8 Komisija je v spornem sklepu menila, da sporazuma VLT in dodatka ni mogoče šteti za prednost v smislu člena 107(1) PDEU. Čeprav je ta ukrepa presojala ločeno, je izvedla njuno skupno analizo, saj sta bila priglašena skupaj in se nanašata na hkratno podelitev izključnih pravic istemu podjetju za podobne dejavnosti, in sicer z možnostjo privatizacije, ki jo je družba OPAP napovedala za bližnjo prihodnost.
- 9 Komisija je tako ugotovila, da je bil znesek 560 milijonov EUR, ki ga dolguje družba OPAP, sicer znatno nižji od dejanske neto vrednosti sporazuma VLT, vendar pa je znesek, ki ga je družba OPAP plačala kot protidajatev za dodatek in ki zajema pristojbino, ki jo je pobrala grška država in ustreza 5 % bruto prihodkov, zbranih od zadevnih iger med 13. oktobrom 2020 in 12. oktobrom 2030, višji od dejanske neto vrednosti dodatka.
- 10 Ta institucija je tudi navedla, da višja cena, ki jo je družba OPAP plačala v skladu z dodatkom, vendarle ne zadostuje za zagotovitev, da je znesek 560 milijonov EUR v povprečju višji ali enak dejanski neto vrednosti sporazuma VLT. Zato je bilo v korespondenci med Komisijo in grškimi organi dogovorjeno, da se morajo slednji zavezati k uvedbi dodatne dajatve od bruto prihodka od iger na srečo, ki ga družba OPAP ustvari z upravljanjem terminalov VLT, ki bi se prištela k prvotnemu znesku 560 milijonov EUR.
- 11 V teh okoliščinah je Komisija sklenila, da s priglašeniema sporazumoma družbi OPAP ni dana nobena prednost in da zato ne pomenita državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 12 Pritožnice so 29. januarja 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.
- 13 V utemeljitev tožbe so navedle štiri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog se je nanašal na kršitev člena 108(2) PDEU in na zlorabo pooblastil, ker naj Komisija ne bi začela formalnega postopka preiskave, čeprav je naletela na resne težave pri presoji priglašeni ukrepov. Z drugim in tretjim tožbenim razlogom so pritožnice zatrjevale kršitev člena 296 PDEU, členov 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter člena 6 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, saj naj Komisija s tem, da v nezaupni različici spornega sklepa ni razkrila osnovnih ekonomskih podatkov, ne bi izpolnila obveznosti obrazložitve. Kršila naj bi tudi pravici pritožnic do dobrega upravljanja ter do učinkovitega sodnega varstva. Četrty tožbeni razlog se je nanašal na kršitev člena 107(1) PDEU, ker naj bi Komisija oba priglašena ukrepa nezakonito preučila skupaj.
- 14 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo tožbo pritožnic v celoti zavrnilo in jim naložilo plačilo stroškov.

Predlogi strank

- 15 Pritožnice Sodišču predlagajo, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
 - sporni sklep razglasi za ničen ter
 - Komisiji in družbi OPAP naloži plačilo stroškov.
- 16 Komisija in družba OPAP Sodišču predlagata, naj:
- pritožbo zavrne in
 - pritožnicam naloži plačilo stroškov.

Pritožba

Prvi pritožbeni razlog: kršitev člena 108(3) PDEU ter členov 4, 7 in 13 Uredbe št. 659/1999

Trditve strank

- 17 Prvi pritožbeni razlog ima dva dela. Pritožnice s prvim delom prvega pritožbenega razloga prerekajo mnenje Splošnega sodišča, da Komisija – kljub ugotovitvam, ki jih je ta sprejela, preden so grški organi 7. avgusta 2012 sprejeli zavezo o uvedbi dodatne dajatve od bruto prihodka družbe OPAP od iger na srečo, ki se bo prištela znesku 560 milijonov EUR, določenemu v sporazumu VLT – ni bila zavezana začeti formalnega postopka preiskave, določenega v členu 108(2) PDEU. V zvezi s tem navajajo, prvič, da je diskrecijska pravica Komisije za odločitev o začetku formalnega postopka preiskave omejena in da predhodna preučitev ne bi smela posegati v ta postopek.
- 18 Pritožnice trdijo, drugič, da iz člena 108(2) in (3) PDEU ter členov 4, 7 in 13 Uredbe št. 659/1999 izhaja, da je predhodna preučitev ocena *prima facie* priglašениh ukrepov, za katere se na koncu te preučitve očitno izkaže, da niso niti pomoči niti združljive pomoči. Cilj formalnega postopka preiskave, določenega v členu 108(2) PDEU, naj bi bila presoja ukrepov, ki naj ne bi bili *prima facie* združljivi z notranjim trgov.
- 19 Po mnenju pritožnic bi Komisija, ker je med predhodno preučitvijo in pred pogajanjem o dodatni dajatvi sklenila, da je s sporazumom VLT družbi OPAP dana prednost, morala v skladu s členom 4(4) Uredbe št. 659/1999 začeti formalni postopek preiskave, določen v členu 108(2) PDEU. Zato naj bi Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da Komisija v obravnavanem primeru ni imela take obveznosti, napačno uporabilo pravo.
- 20 Z drugim delom prvega pritožbenega razloga pritožnice Splošnemu sodišču očitajo, da se ni posvetilo skupni preučitvi, najprej, pogostosti korespondence med Komisijo in grškimi organi, nato vsebine te korespondence in, nazadnje, trajanja predhodne preučitve. Skupna preučitev teh elementov naj bi omogočila dokaz obstoja resnih težav, s katerimi se je Komisija soočala pri analizi priglašениh ukrepov.
- 21 Trdijo zlasti, prvič, da tehničnost vprašanj, ki so se pojavila med presojo priglašениh ukrepov, ki jo je poudarilo Splošno sodišče v točki 50 izpodbijane sodbe za utemeljitev tega, da korespondence med Komisijo in grškimi organi ni mogoče šteti za posebej pogosto ali intenzivno, ni primerno merilo, ker je ocena – ob upoštevanju narave merila preudarnega zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu – v vsakem posameznem primeru tehnična.

- 22 Drugič, zapleteni izračuni, opravljeni med predhodno preučitvijo, naj ne bi bili jasni, saj naj bi bili sestavljeni iz številnih ponovljenih računov in naj bi vodili do sprejetja dodatne dajatve, s katero so bili prvotno priglašeni ukrepi spremenjeni. Korespondenca med Komisijo in grškimi organi naj torej ne bi bila povsem informativna ali pojasnjevalna.
- 23 Tretjič, desetmesečno trajanje predhodne preučitve naj bi potrjevalo obstoj resnih težav.
- 24 Komisija in družba OPAP izpodbijata argumentacijo pritožnic. Komisija zlasti meni, da je prvi pritožbeni razlog v celoti nedopusten, ker pritožnice zgolj ponavljajo argumentacijo, ki so jo navedle na prvi stopnji. Družba OPAP trdi, da drugi del prvega pritožbenega razloga ni dopusten, ker pritožnice Sodišču predlagajo, naj presodi dejansko stanje.

Presoja Sodišča

- 25 Glede domnevne nedopustnosti celotnega prvega pritožbenega razloga zadošča navesti, da pritožnice – drugače kot zatrjuje Komisija – ne ponavljajo zgolj argumentacije, ki so jo navedle na prvi stopnji, ampak izpodbijajo, kako je Splošno sodišče uporabilo pravo v točkah od 47 do 62 izpodbijane sodbe.
- 26 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča se namreč pravna vprašanja, obravnavana na prvi stopnji, lahko ponovno obravnavajo v pritožbi, ker bi pritožbeni postopek, če stranka pritožbe ne bi mogla utemeljiti z razlogi in trditvami, ki jih je že navedla pred Splošnim sodiščem, deloma izgubil smisel (sodba z dne 4. septembra 2014, Španija/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, točka 45).
- 27 Glede dopustnosti drugega dela prvega pritožbenega razloga je treba navesti, da pritožnice z argumentacijo, povzeto v točkah od 21 do 23 te sodbe, Sodišču predlagajo, naj opravi novo presojo dejanskega stanja, kar pravilno navaja družba OPAP. Taka preučitev ne spada v pristojnost Sodišča, zato je treba te predloge kot nedopustne zavreči.
- 28 Poleg tega je argumentacija, navedena v podporo drugemu delu tega pritožbenega razloga v točki 20 te sodbe, v skladu s katero naj se Splošno sodišče ne bi posvetilo skupni preučitvi različnih elementov, ki jih navajajo pritožnice, dopustna, vendar temelji na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je namreč – kot je razvidno iz točk od 60 do 62 izpodbijane sodbe – izvedlo skupno preučitev teh različnih elementov.
- 29 Torej je treba drugi del navedenega pritožbenega razloga deloma zavreči kot nedopusten in deloma zavrnil kot neutemeljen.
- 30 Glede utemeljenosti argumentacije, navedene v okviru prvega dela prvega pritožbenega razloga, je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek, predviden v členu 108(2) PDEU, nujno potreben, če ima Komisija resne težave pri presoji združljivosti pomoči z notranjim trgov. Komisija se torej pri sprejetju ugodne odločitve za pomoč lahko omeji na predhodno stopnjo preverjanja iz člena 108(3) PDEU le, če je na podlagi prvega preverjanja prepričana, da je ta pomoč združljiva z notranjim trgov. Če pa se Komisija na podlagi prvega preverjanja prepriča o nasprotnem ali če z njim ne more premagati vseh težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti te pomoči z notranjim trgov, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in v ta namen začeti postopek iz člena 108(2) PDEU (sodba z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 31 Merilo resnih težav je objektivno, zato njihovega obstoja ni treba ugotavljati samo na podlagi okoliščin sprejetja sklepa Komisije ob koncu predhodne preučitve, temveč tudi na podlagi ugotovitev, na katere se je oprla Komisija (sodba z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 71 in navedena sodna praksa).

- 32 Iz tega je mogoče sklepati, da je zakonitost odločbe o nenasprotovanju, ki temelji na členu 4(3) Uredbe št. 659/1999, odvisna od vprašanja, ali bi presoja informacij in dokazov, s katerimi je Komisija razpolagala med predhodno fazo preučitve priglašenega ukrepa, morala objektivno povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgov, ker je treba ob takih dvomih uvesti formalni postopek preiskave, v katerem lahko sodelujejo zainteresirane stranke v smislu člena 1(h) te uredbe (sodba z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 33 Enaka načela se uporabijo, kadar ima Komisija še vedno dvome o sami opredelitvi preučenega ukrepa kot pomoči v smislu člena 107(1) PDEU (sodba z dne 10. maja 2005, Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2005:275, točka 47).
- 34 Komisija mora ob upoštevanju pravnih posledic uvedbe postopka na podlagi člena 108(2) PDEU glede ukrepov, ki se obravnavajo kot nove pomoči – če zadevna država članica zatrjuje, da ti ukrepi niso pomoči v smislu člena 107(1) PDEU – v zadostni meri presoditi vprašanje na podlagi informacij, ki jih je na tej stopnji dobila od navedene države, tudi če to vodi do presoje, ki ni dokončna. V okviru načela lojalnega sodelovanja držav članic in institucij, kot izhaja iz člena 4(3) PDEU, in da se ne bi zavlačeval postopek, mora država članica, ki meni, da pri obravnavanih ukrepih ne gre za pomoči, Komisiji kar najhitreje, takoj ko jo povpraša o teh ukrepih, predložiti podatke, ki utemeljujejo to stališče. Če ti podatki omogočajo, da se ovržejo dvomi, in sicer da pri obravnavanih ukrepih niso podani elementi pomoči, Komisija ne more uvesti postopka na podlagi člena 108(2) PDEU (sodba z dne 10. maja 2005, Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2005:275, točka 48).
- 35 V zvezi s tem lahko v skladu z namenom člena 108(3) PDEU in dolžnostjo dobrega upravljanja Komisija zlasti vodi dialog z državo, ki je pomoč priglasila, ali tretjimi osebami, da med predhodno preučitvijo razreši morebitne težave, s katerimi se sooči. Vendar se za to možnost predpostavlja, da lahko Komisija svoje stališče prilagodi glede na rezultate dialoga, ne da bi bilo treba vnaprej šteti, da ta prilagoditev pomeni obstoj resnih težav (sodba z dne 13. junija 2013, Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, točka 71).
- 36 Zato lahko Komisija na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 659/1999 zakonito sprejme sklep, v katerem kljub temu, da ugotovi neobstoj državne pomoči, upošteva zaveze države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 13. junija 2013, Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, točka 72).
- 37 Iz vsega zgoraj navedenega sledi, da – drugače kot zatrjujejo pritožnice – to, da je Komisija med predhodno preučitvijo in pred pogajanjem o dodatni dajatvi menila, da je bila s sporazumom VLT družbi OPAP dana prednost, Komisije nikakor ne zavezuje, da v skladu s členom 4(4) Uredbe št. 659/1999 začne formalni postopek preiskave, določen v členu 108(2) PDEU, ker je bilo mogoče težave, s katerimi se je soočala, razrešiti med dialogom z državo, ki je pomoč priglasila, in zlasti – kot v obravnavanem primeru – z zavezami, ki jih je sprejela grška država.
- 38 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da je Komisija lahko zakonito sprejela sporni sklep na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 659/1999, potem ko je upoštevalo zaveze grških organov in ko je po koncu izčrpnega preizkusa menilo, da se Komisija pri presoji priglašenih ukrepov ni soočala z resnimi težavami, ni napačno uporabilo prava, na kar se sklicujejo pritožnice.
- 39 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba prvi pritožbeni razlog zavreči kot deloma nedopusten in zavrniti kot deloma neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog: kršitev člena 296 PDEU s strani Komisije ter kršitev členov 41 in 47 Listine

Trditve strank

- 40 Pritožnice z drugim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je razsodilo, da neobstoj nekaterih podatkov v spornem sklepu ni omogočal ugotovitve, da je Komisija svoj sklep nezadostno obrazložila v smislu člena 296 PDEU ali kršila pravico do učinkovitega sodnega varstva. Navajajo, da je Komisija v spornem sklepu prikrila skoraj vse sporne ekonomske podatke, med njimi tiste, ki so bili podlaga za izvedene izračune v zvezi z dodatno dajatvijo. Zato naj bi jim bilo preprečeno uveljavljati očitno napako pri presoji, ki jo je storila Komisija, Splošno sodišče pa naj ne bi moglo opraviti nadzora veljavnosti ekonomskih podatkov in pravilnosti izračunov, ki jih je izvedla Komisija.
- 41 Zlasti naj ne bi mogle preveriti, ali je znesek, ki ga je družba OPAP plačala za priglašena ukrepa, ustrezal najvišji ceni, ki bi jo bil pripravljen plačati zasebni vlagatelj v običajnih konkurenčnih razmerah.
- 42 Pritožnice poleg tega trdijo, da izjave Komisije v zvezi s tem, da je družba OPAP plačala „višjo ceno“ za dodatek, pri čemer naj bi višina nadomestila za ta dodatek izključevala vsakršno prednost, ki bi izvirala iz nižje cene za sporazum VLT, ne morejo biti predmet sodnega nadzora.
- 43 Komisija in družba OPAP izpodbijata argumentacijo pritožnic in zlasti menita, da drugi pritožbeni razlog ni dopusten, ker so pritožnice zgolj povzele to točko argumentacije, ki so jo navedle na prvi stopnji.

Presoja Sodišča

- 44 Glede nedopustnosti drugega pritožbenega razloga zadošča ugotoviti, da pritožnice ne ponavljajo zgolj argumentacije, ki so jo navedle na prvi stopnji, ampak izpodbijajo razlago ali uporabo prava Unije, kot jo je Splošno sodišče podalo v točkah od 73 do 76 izpodbijane sodbe.
- 45 Glede meritornega preizkusa tega pritožbenega razloga je treba najprej opozoriti, da kadar tožeča stranka predlaga razglasitev ničnosti sklepa o nenasprotovanju, izpodbija predvsem to, da je Komisija sklep glede zadevne pomoči sprejela, ne da bi začela formalni postopek preiskave, s čimer naj bi kršila njene postopkovne pravice. Da bi bilo ugodeno predlogu tožeče stranke za razglasitev ničnosti, lahko ta navede kateri koli tožbeni razlog, ki kaže na to, da bi presoja informacij in elementov, s katerimi je Komisija razpolagala med predhodno fazo preučitve priglašenega ukrepa, morala povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom. Vendar pa uporaba takih trditev ne sme povzročiti niti spremembe predmeta tožbe niti spremembe pogojev njene dopustnosti. Nasprotno, ravno obstoj dvomov o tej združljivosti je dokaz, ki ga je treba predložiti, da bi se pokazalo, da bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU in člena 6(1) Uredbe št. 659/1999 (sodba z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 50).
- 46 Dalje, obrazložitev, ki se zahteva v členu 296 PDEU in členu 41(2)(c) Listine, mora biti prilagojena naravi obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in lahko pristojno sodišče izvede nadzor (sodba z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 147 in navedena sodna praksa).

- 47 Zahtevo po obrazložitvi je treba presoјati glede na okoliščine posameznega primera. V obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevnih dejanskih in pravnih okoliščin, ker se vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ne nanaša le na besedilo tega akta, ampak tudi na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (sodba z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 150 in navedena sodna praksa).
- 48 Kljub temu pa neobstoja obrazložitve ni mogoče utemeljiti z obveznostjo spoštovanja poslovne skrivnosti, določeno v členu 339 PDEU. V skladu s sodno prakso obveznosti spoštovanja poslovnih skrivnosti ni mogoče razlagati tako široko, da bi se zahtevi po obrazložitvi odvzela njena bistvena vsebina (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 1985, Nizozemska in Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisija, 296/82 in 318/82, EU:C:1985:113, točka 27).
- 49 Nazadnje, opozoriti je treba, da člen 47, prvi odstavek, Listine določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu. Člen 47 Listine namreč pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva in sam obstoj učinkovitega sodnega nadzora, namenjenega zagotovitvi spoštovanja določb prava Unije, je neločljivo povezan z obstojem pravne države (sodbi z dne 18. decembra 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, točka 45, in z dne 6. oktobra 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, točka 95).
- 50 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v točki 73 izpodbijane sodbe navedlo, „da so v nezaupni različici [spornega] sklepa prikriti številni ekonomski podatki in da neobstoj dostopa do teh podatkov ne omogoča preveritve pravilnosti izračunov, ki jih je opravila Komisija“.
- 51 Vendar je v točkah 74 in 75 navedene sodbe menilo, da „utemeljevanje Komisije jasno izhaja iz nezaupne različice [spornega] sklepa, do katere so pritožnice imele dostop“, saj je bila iz te različice „jasno razvidna metodologija, ki ji je Komisija sledila v obravnavanem primeru“.
- 52 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 74 navedene sodbe navedlo, da je Komisija v tej različici:
- določila merilo, ki ga je nameravala uporabiti za ugotavljanje obstoja prednosti,
 - pojasnila, kako je izračunala sedanjo neto vrednost sporazuma VLT in dodatka,
 - navedla, da je ta vrednost odvisna od uporabljene diskontne stopnje,
 - navedla razloge, iz katerih je po njenem mnenju lahko opravila skupno analizo obeh ukrepov,
 - navedla, da je nadomestilo, določeno v dodatku, višje od sedanje neto vrednosti izključnih pravic, dodeljenih s tem dodatkom,
 - navedla, da je nadomestilo, določeno v sporazumu VLT, nižje od sedanje neto vrednosti izključnih pravic in da čeprav se prišteje višja cena, ki jo je družba OPAP plačala v okviru dodatka, to nadomestilo ostaja nezadostno,
 - pojasnila, da se je s povišanjem nadomestila iz sporazuma VLT, opredeljenega v zavezi, ki so jo grški organi vložili 7. avgusta 2012, zagotovilo, da je stopnja nadomestila dovolj visoka, da se z njo izključi vsakršna prednost, in
 - podrobno navedla metodo izračuna tega nadomestila.
- 53 Splošno sodišče je v točki 76 izpodbijane sodbe navedlo, da „tožeče stranke niso pojasnile upoštevnosti prikritih podatkov za namene te tožbe. Niso razložile pomena teh podatkov niti za razumevanje utemeljevanja Komisije niti za oblikovanje njihovih tožbenih razlogov v zvezi z obveznostjo začetka

formalnega postopka preiskave (prvi tožbeni razlog) in skupne analize sporazuma VLT in dodatka (četrti tožbeni razlog). Tožeče stranke tudi niso pojasnile, katere druge tožbene razloge bi želele podati v podporo tej tožbi, če bi imele dostop do prikritih podatkov“.

- 54 Splošno sodišče je tako v točki 77 navedene sodbe razsodilo, da v teh okoliščinah „prikritje ekonomskih podatkov v nezaupni različici [spornega] sklepa ni niti tožečim strankam preprečilo razumevanja utemeljevanja Komisije, niti oviralo njihove možnosti izpodbijanja tega sklepa pred Splošnim sodiščem, niti temu preprečilo, da v okviru te tožbe opravi sodni nadzor“.
- 55 Iz ugotovitev in presoje Splošnega sodišča je torej razvidno, da nezaupna različica spornega sklepa jasno in nedvoumno izraža utemeljevanje Komisije ter metodologijo, ki jo je uporabila, tako da se lahko zainteresirane stranke, med njimi zlasti pritožnice, seznanijo z njenimi utemeljitvami, Splošno sodišče pa opravi njihov nadzor.
- 56 Glede vprašanja, ali so okoliščine v obravnavani zadevi zahtevale, da se v obrazložitvi navedejo podatki, prikriti v navedeni različici, je bilo v točkah 33 in 45 te sodbe opozorjeno, da lahko tožeče stranke navedejo kateri koli tožbeni razlog, ki kaže na to, da bi presoja informacij in elementov, ki jih je Komisija imela na voljo med predhodno fazo preučitve priglašene ukrepa, v obravnavanem primeru morala povzročiti dvome o opredelitvi spornih ukrepov kot pomoči v smislu člena 107(1) PDEU. Zato bi moral biti namen argumentacije, ki so jo pritožnice navedle pred Splošnim sodiščem, ne izpodbijanje utemeljenosti spornega sklepa, ampak prav dokazovanje obstoja takih dvomov in torej obstoj resnih težav, ki jih je imela Komisija pri opredelitvi sporazuma VLT in dodatka kot državne pomoči.
- 57 Kot je poudarilo tudi Splošno sodišče v točki 76 izpodbijane sodbe, tako pritožnice niso niti na prvi stopnji niti sicer pred Sodiščem pojasnile, v kakšni meri naj bi bili prikriti podatki upoštevni za namen dokazovanja, da je bila Komisija soočena z resnimi težavami glede opredelitve spornih ukrepov kot državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU. Pritožnice namreč z argumentacijo zgolj izpodbijajo utemeljenost spornega sklepa.
- 58 V teh okoliščinah ni dokazano, niti da je Komisija s tem, da je v nezaupni različici spornega sklepa prikrila ekonomske podatke, kršila obveznost obrazložitve, niti da je bila s tem prikritjem kršena pravica pritožnic do učinkovitega sodnega varstva.
- 59 V teh okoliščinah je treba drugi pritožbeni razlog zavriniti kot neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog: kršitev člena 107(1) PDEU

Trditve strank

- 60 Pritožnice s tretjim pritožbenim razlogom trdijo, prvič, da uporaba člena 107(1) PDEU zahteva, da Komisija v primeru skupne preučitve različnih ukrepov ugotovi, ali navedeni ukrepi vplivajo na isti trg. V zvezi s tem se sklicujejo na nevarnost, da bi bilo s skupno preučitvijo prikrito izkrivljanje konkurence na vsaj enem od posameznih trgov.
- 61 Drugič, navajajo, da lahko izravnava plačil, kakršna je bila izvedena v okviru skupne preučitve, pripelje do enakih učinkov izključitve konkurence kot penilske cene.
- 62 Pritožnice Splošnemu sodišču očitajo, tretjič, da se je v točki 87 izpodbijane sodbe za sklepanje na zakonitost skupne presoje priglašene ukrepov oprlo na nejasen pojem „podobnosti“ dejavnosti, ki jih pokrivata dodatek in sporazum VLT. Najprej, edina skupna točka teh dejavnosti naj bi bila v elementu naključja, ki ga vsebujejo. Dalje, razlike med temi dejavnostmi naj bi generalni pravobranilec Y. Bot

poudaril v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519). Nazadnje, pojma „podobnost“ naj ne bi bilo mogoče enačiti s pojmom „zamenljivost“.

- 63 Četrtrič, pritožnice izpodbijajo rešitev, ki jo je Splošno sodišče sprejelo v točkah 91 in 92 izpodbijane sodbe, da je skupna preučitev priglašenih ukrepov zakonita samo zato, ker spadata v isti gospodarski kontekst, ter poudarjajo, da je treba ta pojem opredeliti objektivno, ne pa tako, da državi članici, ki je ukrepa priglasila, omogoča, da ga spremeni po svojem okusu.
- 64 Petič, navajajo, da čeprav je bilo nadomestilo plačano istočasno za oba ukrepa, se skupna presoja ne bi smela nanašati na ukrepa, ki zadevata različni obdobji.
- 65 Šestič in zadnjič, pritožnice menijo, da se s praksami navzkrižnega subvencioniranja ne ustvarja povezava med trgov VLT in igralnih avtomatov ter trgov trinajstih iger, na katere se nanaša dodatek, saj do prenosa sredstev pride samo na logistični ravni in ne pomeni, da bo povezan s spremembo povpraševanja.
- 66 Družba OPAP in Komisija izpodbijata argumentacijo pritožnic. Komisija zlasti meni, da je tretji pritožbeni razlog v celoti nedopusten, saj naj pritožnice ne bi imele upravičenja za izpodbijanje utemeljenosti spornega sklepa pred Splošnim sodiščem.

Presoja Sodišča

- 67 Uvodoma je treba navesti, da mora Sodišče presoditi, ali učinkovito izvajanje sodne oblasti v okoliščinah obravnavanega primera upravičuje vsebinsko zavrnitev tretjega pritožbenega razloga, ne da bi se odločalo o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2015, Fresh Del Monte Produce/Komisija in Komisija/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P in C-294/13 P, EU:C:2015:416, točka 193 in navedena sodna praksa).
- 68 Ugotoviti je treba, da je tako. Splošno sodišče je namreč zaradi ekonomičnosti postopka v točkah 85 in 86 izpodbijane sodbe uporabilo načela, ki izhajajo iz sodbe z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, točka 52), zato ekonomičnost postopka utemeljuje tudi to, da Sodišče vsebinsko preuči tretji pritožbeni razlog, ne da bi prej odločalo o vloženem ugovoru nedopustnosti.
- 69 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Komisija v spornem sklepu preučila samo, ali je s sporazumom VLT in dodatkom družbi OPAP dana gospodarska prednost v smislu člena 107(1) PDEU. Ker je menila, da to ni tako, ni preučila preostalih meril iz te določbe.
- 70 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pod pogoj dodelitve gospodarske prednosti spadajo posegi v kateri koli obliki, ki lahko neposredno ali posredno dajejo prednost podjetjem ali ki jih je treba razumeti kot gospodarsko korist, ki je upravičeno podjetje v običajnih tržnih razmerah ne bi dobilo (sodba z dne 8. maja 2013, Libert in drugi, C-197/11 in C-203/11, EU:C:2013:288, točka 83).
- 71 V istem smislu pogoji, ki jih mora izpolnjevati ukrep, da bi ga bilo mogoče opredeliti kot „pomoč“ v smislu člena 107 PDEU, niso izpolnjeni, če lahko upravičeno podjetje isto ugodnost, kot je ta, ki mu je bila dodeljena z državnimi sredstvi, prejme v okoliščinah, ki ustrezajo običajnim tržnim razmeram (sodba z dne 24. januarja 2013, Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, točka 70).
- 72 Vendar je treba izraz „običajne tržne razmere“ v smislu navedene ustaljene sodne prakse razlagati, kot da se nanaša na gospodarske razmere države članice, kadar ta ne deluje v korist nekaterih podjetij (glej v tem smislu sklep z dne 5. februarja 2015, Grčija/Komisija, C-296/14 P, neobjavljen, EU:C:2015:72, točka 34).

- 73 Zato iz te sodne prakse ni mogoče sklepati na splošno obveznost Komisije, da pred vsakršno raziskavo morebitne dodelitve gospodarske prednosti v korist enega ali več podjetij opredeli trg ali trge, na katere se nanaša državni poseg, ki je predmet preučitve glede na člen 107 PDEU.
- 74 Namen člena 107(1) PDEU je namreč preprečiti, da bi bilo upravičeno podjetje zaradi državnih sredstev v ugodnejšem finančnem položaju kot njegovi konkurenti (sodba z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 90), zato lahko Komisija – če se to izkaže za mogoče – neposredno presodi, ali so zaradi zadevnega državnega ukrepa ti upravičenci v ugodnejšem finančnem položaju kot njihovi določeni konkurenti ali tipični konkurenti.
- 75 Poleg tega ker Komisija za opredelitev državnega posega kot državne pomoči v smislu te določbe ugotavlja, ali je učinek tega posega podelitev prednosti upravičencu in torej njegova postavitve v ugodnejši finančni položaj od njegovih konkurentov, načeloma nič ne nasprotuje možnosti Komisije, da kadar več državnih posegov vpliva na finančni položaj istega podjetja, te posege preuči skupaj, če se to izkaže za primerno.
- 76 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v točkah 92 in 93 izpodbijane sodbe ugotovilo, da sta bila sporazum VLT in dodatek z namenom enega in istega postopka privatizacije družbe OPAP sprejeta hkrati, da sta bila predmet skupne priglavitve Komisiji in da sta pristojbini, ki ju je družba OPAP morala plačati za dodelitev dveh kategorij izključnih pravic, zapadli v plačilo istočasno v obliki predplačila.
- 77 V teh okoliščinah je Splošno sodišče pravilno razsodilo, da pritožnice niso dokazale obstoja napačne uporabe prava, ko je Komisija izvedla skupno analizo sporazuma VLT in dodatka. Zlasti iz argumentacije pritožnic ne izhajajo razlogi, iz katerih naj bi bil finančni položaj družbe OPAP drugačen, če bi ta istočasno in za enaki pristojbini plačala enak skupni znesek, ki bi bil razdeljen na različna odstotka za sporazum VLT in dodatek.
- 78 Iz tega sledi, da je treba tretji pritožbeni razlog zavrni kot neutemeljen.
- 79 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba pritožbo zavrni.

Stroški

- 80 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, Sodišče odloči o stroških.
- 81 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se za pritožbeni postopek uporablja na podlagi njegovega člena 184(1), se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 82 Ker pritožnice s predlogi niso uspele in ker sta družba OPAP in Komisija predlagali, naj se pritožnicam naloži plačilo stroškov, se jim naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Družbam Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE in Kazino Aigaiou AE se naloži plačilo stroškov.

Podpisi