



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

21. prosinca 2016.\*

„Žalba – Državne potpore – Iskorištavanje videoterminala za lutrijske igre – Dodjela isključive licencije od strane države članice – Odluka kojom se utvrđuje nepostojanje državne potpore – Članak 108. stavak 3. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 659/1999 – Članci 4., 7. i 13. – Nepokretanje formalnog istražnog postupka – Pojam ozbiljnih poteškoća – Datum ocjene – Članak 296. UFEU-a – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 41. – Obveza obrazlaganja – Članak 47. – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Pojam ‚gospodarska prednost‘ – Zajednička ocjena prijavljenih mjera“

U predmetu C-131/15 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 16. ožujka 2015.,

**Club Hotel Loutraki AE**, sa sjedištem u Loutrakiju (Grčka),

**Vivere Entertainment AE**, sa sjedištem u Ateni (Grčka),

**Theros International Gaming, Inc.**, sa sjedištem u Patrasu (Grčka),

**Elliniko Casino Kerkyras**, sa sjedištem u Ateni,

**Casino Rodos**, sa sjedištem u Rodosu (Grčka),

**Porto Carras AE**, sa sjedištem u Alimosu (Grčka),

**Kazino Aigaiou AE**, sa sjedištem u Siroso (Grčka),

koje zastupaju I. Ioannidis, *dikigoros*, i S. Pappas, *avocat*,

žalitelji,

druge stranke u postupku su:

**Europska komisija**, koju zastupaju A. Bouchagiar i P.- J. Loewenthal, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

**Helenska Republika**,

\* Jezik postupka: engleski.

**Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP)**, sa sjedištem u Ateni, koji zastupa  
A. Tomtsis, *dikigoros*, i M. Petite, *avocat*,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, E. Regan, A. Arabadjiev (izvjestitelj), C. G. Fernlund  
i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. lipnja 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. srpnja 2016.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Svojom žalbom društva Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE i Kazino Aigaiou AE zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 8. siječnja 2015., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija (T-58/13, neobjavljena, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:1), kojom je potonji odbio njihovu tužbu za poništenje odluke C (2012) 6777 *final* Europske komisije od 3. listopada 2012., o državnoj potpori 33 988 (2011/N) – Grčka – Modaliteti produljenja isključivog prava Organismosa Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (tijelo za predviđanje rezultata nogometnih utakmica) za priređivanje trinaest igara na sreću i dodjela isključive licencije za iskorištavanje 35 000 videoterminala za lutrijske igre na razdoblje od 10 godina (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

### Pravni okvir

- 2 Članak 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), koja je bila na snazi u trenutku donošenja sporne odluke, naslovljen „Prethodno ispitivanje prijave i odluka Komisije“, glasio je kako slijedi:

„1. Komisija ispituje prijavu neposredno odmah nakon njezina primitka. Ne dovodeći u pitanje članak 8., Komisija donosi odluku u skladu sa stavcima 2., 3. ili 4. ovog članka

2. U slučaju kada slijedom prethodnog ispitivanja Komisija ustanovi da prijavljena mjera ne predstavlja potporu, takav nalaz bilježi u obliku odluke.

3. U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja, ustanovi da ne postoje nikakve sumnje u pogledu sukladnosti prijavljene mjere s načelima [unutarnjeg] tržišta u onoj mjeri u kojoj je to obuhvaćeno člankom [107. stavkom 1. UFEU-a], ona donosi odluku kojom se utvrđuje da je predmetna mjera u skladu s načelima [unutarnjeg] tržišta (dalje u tekstu ‚odluka o nespornosti‘). U takvoj se odluci točno navodi koja je iznimka primijenjena u skladu s Ugovorom.

4. U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja, ustanovi da postoje sumnje u pogledu sukladnosti prijavljene mjere s načelima [unutarnjeg] tržišta, Komisija donosi odluku o pokretanju postupka u skladu s člankom [108. stavkom 2. UFEU-a] (dalje u tekstu: ‚odluka o pokretanju formalnog istražnog postupka’).

5. Odluke iz stavaka 2., 3. i 4. donose se u roku od dva mjeseca. Spomenuti rok počinje dan nakon primitka potpune prijave. Prijava se smatra potpunom ako u roku od dva mjeseca od njezinog primitka, odnosno od primitka bilo kakvih dodatnih zatraženih podataka, Komisija ne zatraži nikakve daljnje podatke. Rok se može produljiti uz obostranu suglasnost Komisije i dotične države članice. Ako je to potrebno, Komisija može odrediti kraće rokove.

[...]“

- 3 Članak 7. te uredbe, naslovljen „Odluke Komisije o okončanju formalnog istražnog postupka“, određivao je:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 8., formalni istražni postupak se okončava odlukom kako je predviđeno stavicima 2. do 5. ovog članka.

2. U slučaju kada Komisija ustanovi da, gdje je to primjereno nakon izmjene od strane dotične države članice, prijavljena mjera ne predstavlja potporu, Komisija takav nalaz bilježi u obliku odluke.

3. U slučaju kada Komisija ustanovi da, gdje je to primjereno nakon izmjene od strane dotične države članice, su sumnje u pogledu sukladnosti prijavljene mjere s načelima [unutarnjeg] tržišta otklonjene, Komisija donosi odluku kojom se utvrđuje da je predmetna potpora u skladu s načelima [unutarnjeg] tržišta (dalje u tekstu: ‚pozitivna odluka’). U toj se odluci navodi koja je iznimka iz Ugovora primijenjena.

4. Komisija pozitivnoj odluci može priložiti uvjete pod kojima se neka potpora može smatrati sukladnom s načelima zajedničkog tržišta te može utvrditi obveze kako bi omogućila praćenje poštovanja donesene odluke (dalje u tekstu ‚uvjetna odluka’).

5. U slučaju kada Komisija ustanovi da prijavljena potpora nije u skladu s načelima zajedničkog tržišta, donosi odluku o neprimjeni predmetne potpore (dalje u tekstu ‚negativna odluka’).

6. Odluke koje se donose u skladu sa stavicima 2., 3., 4. i 5. ovog članka moraju se donijeti čim se otklone sumnje iz članka 4. stavka 4. Komisija čini sve što je u njezinoj moći kako bi odluku usvojila u roku od 18 mjeseci od pokretanja postupka. Ovaj se rok može produljiti uz obostranu suglasnost Komisije i dotične države članice.

[...]“

- 4 Članak 13. stavak 1. navedene uredbe, naslovljen „Odluke Komisije“, glasio je kako slijedi:

„Ispitivanje mogućih slučajeva nezakonite potpore dovodi do donošenja odluke u skladu s člankom 4. stavicima 2., 3. ili 4. U slučaju donošenja odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka, postupak se okončava donošenjem odluke u skladu s člankom 7. Ako država članica ne postupi prema nalogu za dostavljanje podataka, ta se odluka donosi na temelju raspoloživih podataka.“

### **Okolnosti spora**

- 5 Sedam kasina, koji imaju odobrenje za rad u Grčkoj, u toj državi članici priređuju igre na sreću, među kojima su i igre na automatima za igre na sreću.

- 6 Grčka tijela su 1. prosinca 2011. Komisiji prijavila dvije mjere u korist OPAP-a. Prva mjera odnosila se na dodjelu OPAP-u isključive licencije za iskorištavanje 35 000 videoterminala za lutrijske igre (u daljnjem tekstu: VLI) na razdoblje od deset godina koje istječe krajem 2022., za što je on dužan isplatiti davanje u iznosu od 560 milijuna eura (u daljnjem tekstu: Sporazum o VLI-ima). Druga se mjera odnosila na produljenje za deset godina, od 2020. do 2030., isključivih prava koja su već dodijeljena OPAP-u za priređivanje, na bilo koji način, trinaest igara na sreću dodatkom sporazumu koji su 2000. sklopili grčka država i OPAP (u daljnjem tekstu: Dodatak).
- 7 Svi žalitelji su, osim društva Kazino Aigaiou, Komisiji 4. travnja 2012. podnijeli pritužbu u kojoj su tvrdili da Sporazum o VLI-ima podrazumijeva dodjelu OPAP-u države potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem. Oni su smatrali da je grčka država mogla, da je dodijelila više licencija i raspisala međunarodni javni poziv na nadmetanje, dobiti višu cijenu od iznosa od 560 milijuna eura koji je predviđen navedenim sporazumom. Osim toga, koristi koje je OPAP primio bile bi znatno niže da je djelovao u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja.
- 8 Komisija je u spornoj odluci smatrala da se Sporazum o VLI-ima i Dodatak ne mogu smatrati prednošću u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Iako je ona odvojeno ocijenila te mjere, zajedno ih je ispitala jer su joj bile zajednički priopćene i odnosile su se na istodobnu dodjelu isključivih prava istom poduzetniku za slične djelatnosti, i to s obzirom na predstojeću privatizaciju OPAP-a u kratkom trajanju.
- 9 Komisija je tako utvrdila da je, iako je iznos od 560 milijuna eura koji je dugovao OPAP bio znatno niži od neto sadašnje vrijednosti Sporazuma o VLI-ima, iznos koji je OPAP platio kao protučinidbu za Dodatak, uključujući i davanje koje je naplatila grčka država u iznosu od 5% bruto prihoda od dotičnih igara između 13. listopada 2020. i 12. listopada 2030., naprotiv bio viši od neto sadašnje vrijednosti Dodatka.
- 10 Ta je institucija također istaknula da prekomjerni iznos koji je OPAP isplatio u okviru Dodatka ipak nije bio dovoljan za jamstvo da je iznos od 560 milijuna eura bio prosječno viši ili jednak sadašnjoj neto vrijednosti Sporazuma o VLI-ima. Stoga je u okviru komunikacije između Komisije i grčkih tijela bilo dogovoreno da se potonja moraju obvezati da će odrediti dodatno davanje na OPAP-ov bruto prihod od igara u okviru iskorištavanja VLI-a, povrh prvotnog iznosa od 560 milijuna eura.
- 11 U tim je okolnostima Komisija zaključila da prijavljeni sporazumi ne dodjeljuju prednost OPAP-u i da, slijedom toga, nisu državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

### **Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda**

- 12 Žalitelji su tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 29. siječnja 2013. zahtijevali poništenje sporne odluke.
- 13 U prilog svojoj tužbi oni su istaknuli četiri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temeljio se na povredi članka 108. stavka 2. UFEU-a kao i na zlouporabi ovlasti jer Komisija nije pokrenula formalni istražni postupak kad je naišla na ozbiljne poteškoće u ocjeni prijavljenih mjera. U okviru drugog i trećeg tužbenog razloga žalitelji su naveli povredu članka 296. UFEU-a kao i članka 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., jer je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja time što u verziji sporne odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti nije objavila bitne gospodarske podatke. Žalitelji su naveli da je ona isto tako povrijedila njihova prava na dobru upravu i djelotvornu sudsku zaštitu. Četvrti tužbeni razlog temeljio se na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a jer je Komisija nezakonito zajednički ispitala dvije prijavljene mjere.
- 14 Opći sud je pobijanom presudom u cijelosti odbio tužbu žalitelja i naložio im snošenje troškova.

## Zahtjevi stranaka

- 15 Žalitelji od Suda zahtijevaju da:
- ukine pobijanu presudu;
  - poništi spornu odluku, i
  - naloži Komisiji i OPAP-u snošenje troškova.
- 16 Komisija i OPAP od Suda zahtijevaju da:
- odbije žalbu, i
  - naloži žaliteljima snošenje troškova.

## O žalbi

*Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 108. stavka 3. UFEU-a kao i članka 4., 7. i 13. Uredbe br. 659/1999*

### Argumentacija stranaka

- 17 Prvi žalbeni razlog sastoji se od dva dijela. U okviru prvog dijela prvog žalbenog razloga žalitelji Općem sudu stavljaju na teret da je smatrao da Komisija nije bila dužna pokrenuti formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a unatoč zaključcima koje je usvojila prije nego što su se grčka tijela 7. kolovoza 2012. obvezala da će odrediti dodatno davanje na OPAP-ov bruto prihod od igara, povrh iznosa od 560 milijuna eura predviđen Sporazumom o VLI-ima. S tim u vezi oni, kao prvo, ističu da je Komisijina diskrecijska ovlast za odlučivanje o pokretanju formalnog istražnog postupka ograničena i da prethodno ispitivanje ne smije negativno utjecati na taj postupak.
- 18 Kao drugo, žalitelji tvrde da iz članka 108. stavaka 2. i 3. UFEU-a kao i članaka 4., 7. i 13. Uredbe br. 659/1999 proizlazi da je prethodno ispitivanje *prima facie* ocjena prijavljenih mjera za koje se na kraju tog ispitivanja pokaže da očito nisu ni potpore ni spojive potpore. S druge strane, cilj formalnog istražnog postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a je ocjena mjera koje *prima facie* nisu spojive s unutarnjim tržištem.
- 19 Žalitelji smatraju da je Komisija, s obzirom na to da je tijekom prethodnog ispitivanja i prije pregovora o dodatnom davanju zaključila da Sporazum o VLI-ima daje prednost OPAP-u, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe br. 659/1999, bila dužna pokrenuti formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Stoga je Opći sud, time što je presudio da Komisija nema takvu obvezu u predmetnom slučaju, počinio pogrešku koja se tiče prava.
- 20 U okviru drugog dijela prvog žalbenog razloga žalitelji Općem sudu stavljaju na teret da nije zajednički ispitao najprije učestalost komunikacije između Komisije i grčkih tijela, zatim njihov sadržaj i konačno trajanje prethodnog ispitivanja. Zajedničko ispitivanje tih elemenata dokazalo bi postojanje ozbiljnih poteškoća na koje je Komisija naišla prilikom ispitivanja prijavljenih mjera.

- 21 Osobito, oni ističu, kao prvo, da tehnička narav pitanja nastalih prilikom ispitivanja prijavljenih mjera, koje je proveo Opći sud u točki 50. pobijane presude radi opravdanja toga da se komunikacija između Komisije i grčkih tijela nije mogla smatrati osobito čestom ili intenzivnom, nije prikladan kriterij, s obzirom na to da je procjena u svakom pojedinom slučaju bila tehnička, vodeći računa o prirodni kriterija razumnog privatnog ulagača u tržišnom gospodarstvu.
- 22 Kao drugo, složeni izračuni provedeni tijekom prethodnog ispitivanja nisu bili jasni jer su sadržavali više nizova ponovljenih izračuna i jer su doveli do sporazuma o dodatnom davanju koji mijenja prvotno prijavljene mjere. Stoga komunikacija između Komisije i grčkih tijela nije bila isključivo informativna ili eksplikativna.
- 23 Kao treće, samo desetomjesečno trajanje prethodnog ispitivanja dokazuje postojanje ozbiljnih poteškoća.
- 24 Komisija i OPAP osporavaju argumentaciju žalitelja. Osobito, Komisija smatra da je prvi žalbeni razlog u cijelosti nedopušten s obzirom na to da žalitelji samo ponavljaju argumentaciju koju su istaknuli u prvostupanjskom postupku. Sa svoje strane OPAP ističe da je drugi dio prvog žalbenog razloga nedopušten jer žalitelji od Suda zahtijevaju da ocijeni činjenice.

#### Ocjena Suda

- 25 Kad je riječ o navodnoj nedopuštenosti prvog žalbenog razloga u cijelosti, dostatno je istaknuti da, suprotno onome što tvrdi Komisija, nije točno da žalitelji samo ponavljaju argumentaciju koju su istaknuli u prvostupanjskom postupku, već i osporavaju način na koji je Opći sud u točkama 47. do 62. pobijane presude primijenio pravo Unije.
- 26 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pravna pitanja ocijenjena u prvom stupnju mogu se ponovno raspraviti tijekom žalbenog postupka jer, ako stranka svoju žalbu ne bi mogla temeljiti na razlozima i argumentima već korištenima pred Općim sudom, žalbeni bi postupak djelomično izgubio svoj smisao (presuda od 4. rujna 2014., Španjolska/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, t. 45.).
- 27 Kad je riječ o dopuštenosti drugog dijela prvog žalbenog razloga, treba istaknuti da žalitelji argumentacijom sažetom u točkama 21. do 23. ove presude od Suda zahtijevaju da ponovno ocijeni činjenice, kao što je to pravilno istaknuo OPAP. Budući da Sud nije nadležan za takvo ispitivanje, te zahtjeve valja odbaciti kao nedopuštene.
- 28 Osim toga, iako je argumentacija istaknuta u potporu drugom dijelu tog žalbenog razloga u točki 20. ove presude, u skladu s kojom je Opći sud zajedno ispitao različite elemente koje su žalitelji kritizirali, dopuštena, ona ipak proizlazi iz pogrešnog tumačenja pobijane presude. Naime, Opći sud je, kao što to proizlazi iz točaka 60. do 62. pobijane presude, zajednički ispitao različite elemente.
- 29 Iz toga slijedi da drugi dio tog žalbenog razloga treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.
- 30 Kad je riječ o osnovanosti argumentacije navedene u okviru prvog dijela prvog žalbenog razloga, valja podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a neophodan kada Komisija naiđe na ozbiljne poteškoće prilikom ocjene toga je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Stoga se Komisija može ograničiti na prethodno ispitivanje iz članka 108. stavka 3. UFEU-a radi donošenja pozitivne odluke o potpori samo ako nakon prethodnog ispitivanja može biti uvjerena da je ta potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Suprotno tomu, ako je Komisija na temelju tog prvog ispitivanja stekla suprotno mišljenje ili joj ono nije omogućilo da razriješi sve poteškoće nastale prilikom ocjene spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, ona je dužna prikupiti

sva potrebna mišljenja i u tu svrhu pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (presuda od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 70. kao i navedena sudska praksa).

- 31 Budući da je kriterij ozbiljnih poteškoća objektivan, njihovo postojanje treba ispitati ne samo u okolnostima donošenja Komisijine odluke na kraju prethodnog ispitivanja, već isto tako i u ocjenama na koje se Komisija oslanjala (presuda od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 71. kao i navedena sudska praksa).
- 32 Iz toga proizlazi da zakonitost odluke o nespornosti, koja se temelji na članku 4. stavku 3. Uredbe br. 659/1999, ovisi o tome je li ocjena informacija i elemenata kojima je raspolagala Komisija tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere objektivno morala pobuditi sumnje u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem, s obzirom na to da bi zbog takvih sumnji trebalo pokrenuti formalni istražni postupak u kojem mogu sudjelovati zainteresirane strane iz članka 1. točke (h) navedene uredbe (presuda od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 72. i navedena sudska praksa).
- 33 Ista se načela primjenjuju kada Komisija dvoji glede same kvalifikacije ispitane mjere kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (presuda od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2005:275, t. 47.).
- 34 Vodeći računa o pravnim posljedicama pokretanja postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, kad je riječ o mjerama za koje se smatra da su nove potpore, kad predmetna država članica tvrdi da te mjere nisu potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija to mora dostatno ispitati na temelju informacija koje joj je u toj fazi dostavila navedena država, čak i ako nakon tog ispitivanja donese ocjenu koja nije konačna. U okviru načela lojalne suradnje između država članica i institucija, kako ono proizlazi iz članka 4. stavka 3. UFEU-a i radi neodgađanja postupka, zadaća je države članice koja smatra da predmetne mjere nisu potpore da što prije, od trenutka njezine prijave tih mjera Komisiji, potonjoj dostavi elemente na kojima temelji to stajalište. Ako je na temelju tih elemenata moguće raspršiti sumnje glede nepostojanja elementa potpore kod ispitanih mjera, Komisija ne može pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (presuda od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2005:275, t. 48.).
- 35 S tim u vezi, u skladu s ciljem članka 108. stavka 3. UFEU-a i Komisijinom dužnošću dobre uprave, potonja može osobito započeti dijalog s državom koja je prijavila mjere ili trećim osobama kako bi tijekom prethodnog ispitivanja riješila poteškoće na koje je eventualno naišla. Međutim, ta ovlast pretpostavlja da Komisija može prilagoditi svoj položaj rezultatima uspostavljenog dijaloga a da tu prilagodbu ne treba *a priori* tumačiti kao da utvrđuje postojanje ozbiljnih poteškoća (presuda od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, t. 71.).
- 36 Stoga Komisija može na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 659/1999 zakonito donijeti odluku u kojoj utvrđuje nepostojanje državne potpore i prima na znanje obveze koje je preuzela država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, t. 72.).
- 37 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno onome što tvrde žalitelji, činjenica da je Komisija tijekom prethodnog ispitivanja i prije pregovora o dodatnom davanju, smatrala da Sporazum o VLI-ima daje OPAP-u prednost ni na koji način nije mogla potonju obvezati da u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe br. 659/1999 pokrene formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a s obzirom na to da su poteškoće na koje je naišla još uvijek mogle biti prevladane dijalogom s državom koja je prijavila mjere i osobito, kao u predmetnom slučaju, obvezama koje je preuzela grčka država.

- 38 U tim okolnostima valja utvrditi da Opći sud, time što je presudio da je Komisija mogla zakonito donijeti spornu odluku na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 659/1999 nakon što je primio na znanje obvezu grčkih tijela te time što je na kraju detaljnog ispitivanja smatrao da Komisija nije naišla na ozbiljne poteškoće tijekom svoje ocjene prijavljenih mjera, nije počinio pogrešku koja se tiče prava koju navode žalitelji.
- 39 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi žalbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

*Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na Komisijinoj povredi članka 296. UFEU-a kao i povredi članaka 41. i 47. Povelje*

#### Argumentacija stranaka

- 40 U okviru drugog žalbenog razloga žalitelji ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da nepostojanje određenih podataka u spornoj odluci nije dopuštalo zaključak da Komisija svoju odluku nije dostatno obrazložila u smislu članka 296. UFEU-a ili da je povrijedila pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. Oni tvrde da je Komisija u spornoj odluci ispustila gotovo sve sporne gospodarske podatke, uključujući one na temelju kojih su bili provedeni izračuni i koji su se odnosili na dodatno davanje. Posljedično, oni su bili spriječeni istaknuti Komisijinu očitu pogrešku u ocjeni i Opći sud nije mogao provesti nadzor valjanosti gospodarskih podataka ni točnosti Komisijinih izračuna.
- 41 Osobito, žalitelji nisu mogli provjeriti odgovaraju li iznosi koje je OPOP isplatio kao protučinidbu za prijavljene mjere najvišoj cijeni koju bi bio spreman platiti privatni ulagač koji djeluje o normalnim uvjetima tržišnog natjecanja.
- 42 Osim toga, žalitelji tvrde da Komisijine izjave o činjenici da je OPAP isplatio „prekomjerni iznos“ za Dodatak čija je visina naknade isključila svaku prednost koja je proizlazila iz niže cijene plaćene za Sporazum o VLI-ima ne mogu biti predmet sudskog nadzora.
- 43 Komisija i OPAP osporavaju argumentaciju žalitelja i osobito smatraju da je drugi žalbeni razlog nedopušten s obzirom na to da žalitelji s tim u vezi samo ponavljaju argumentaciju koju su istaknuli u prvostupanjskom postupku.

#### Ocjena Suda

- 44 Kad je riječ o nedopuštenosti drugog žalbenog razloga, dostatno je utvrditi da nije točno da žalitelji samo ponavljaju argumentaciju koju su istaknuli u prvostupanjskom postupku, već i osporavaju način na koji Opći sud u točkama 73. do 76. pobijane presude tumačio ili primijenio pravo Unije.
- 45 Što se tiče ispitivanja osnovanosti tog žalbenog razloga, uvodno valja podsjetiti da, kad tužitelj zahtijeva poništenje odluke o nespornosti, on u biti dovodi u pitanje činjenicu da je Komisija donijela odluku o predmetnoj potpori bez pokretanja formalnog istražnog postupka, čime je povrijedila njegova postupovna prava. Kako bi se prihvatila njegova tužba za poništenje tužitelj može istaknuti bilo koji razlog koji dokazuje da je ocjena informacija i elemenata kojima raspolaže Komisija tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem. Stoga posljedica korištenja takvih argumenata ne može biti promjena predmeta tužbe ni izmjena pretpostavki njezine dopuštenosti. Naprotiv, upravo je postojanje sumnji o toj spojivosti dokaz koji treba podnijeti za utvrđenje da je Komisija bila dužna pokrenuti formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a kao i članka 6. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 (presuda od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 50.).



- 46 Nadalje, obrazloženje potrebno na temelju članka 296. UFEU-a i članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje mora odgovarati prirodi predmetnog akta te na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima poduzimanja mjere, kao i nadležnom sudu izvršavanje njegove nadzorne ovlasti (presuda od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 147. i navedena sudska praksa).
- 47 Zahtjev obrazlaganja mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti slučaja. U obrazloženju nije potrebno navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente jer pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocijeniti ne samo s obzirom na tekst tog akta nego i na njegov kontekst kao i na sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (presuda od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 150. i navedena sudska praksa).
- 48 Ipak, nepostojanje obrazloženja ne može biti opravdano obvezom poštovanja poslovne tajne sadržanom u članku 339. UFEU-a. U skladu sa sudskom praksom, obveza poštovanja poslovne tajne ne može se tumačiti toliko široko da zahtjev obrazlaganja liši njegova bitnog sadržaja (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 1985., Nizozemska i Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisija, 296/82 i 318/82, EU:C:1985:113, t. 27.).
- 49 Konačno, valja podsjetiti da članak 47. stavak 1. Povelje nameće da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom. Naime, članak 47. Povelje je reafirmacija načela djelotvorne sudske zaštite, a samo postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja Unijinih pravnih odredaba svojstveno je postojanju pravne države (presude od 18. prosinca 2014., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 45. i od 6. listopada 2015., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 95.).
- 50 U predmetnom slučaju je Opći sud u točki 73. pobijane presude istaknuo „da u verziji [sporne] odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti nisu [bili] navedeni brojni gospodarski podaci i da zbog nepostojanja pristupa tim podacima nije [bila] moguća provjera točnosti Komisijinih izračuna“.
- 51 Međutim, on je u točkama 74. i 75. te presude smatrao da „[je] Komisijino rasuđivanje jasno proizlazi[lo] iz verzije [sporne] odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti kojoj [su] tužitelji ima[li] pristup“ jer je iz te verzije „[bila] jasno vidljiva Komisijina metodologija u predmetnom slučaju“.
- 52 S tim u vezi Opći sud je u točki 74. navedene presude istaknuo da je Komisija u toj verziji:
- navela kriterij koji namjerava primijeniti prilikom određivanja postojanja prednosti;
  - objasnila način na koji je izračunala neto sadašnju vrijednost Sporazuma o VLI-ima i Dodatka;
  - pojasnila da ta vrijednost ovisi o primijenjenoj eskontnoj stopi;
  - navela razloge zbog kojih je smatrala da može zajednički analizirati dvije mjere;
  - navela da je naknada predviđena u Dodatku viša od neto sadašnje vrijednosti isključivih prava koja su njime dodijeljena;
  - istaknula da je naknada predviđena u Sporazumu o VLI-ima niža od neto sadašnje vrijednosti i isključivih prava i da je, čak i pribrajajući prekomjerni iznos koji je OPAP isplatio u okviru Dodatka, ta naknada i dalje nedostatna;
  - objasnila da je povećanje naknade iz Sporazuma o VLI-ima, predviđene u obvezi koju su grčka tijela preuzela dopisom od 7. kolovoza 2012., jamčilo da je visina naknade dostatna za isključenje svake prednosti, i

— pojasnila način izračuna te naknade.

- 53 Opći sud je u točki 76. pobijane presude naveo da „tužitelji nisu pojasnili relevantnost ispuštenih podataka za potrebe ove tužbe. Oni nisu objasnili važnost tih podataka ni za razumijevanje Komisijina rasuđivanja ni za razvoj njihovih tužbenih razloga koji su se odnosili na obvezu pokretanja formalnog istražnog postupka (prvi tužbeni razlog) i zajedničku analizu Sporazuma o VLI-ima i Dodatka (četvrti tužbeni razlog). Tužitelji nisu ni [bili] pojasnili koje bi još razloge bili istaknuli u potporu svojoj tužbi da su imali pristup ispuštenim podacima“.
- 54 Stoga je Opći sud u točki 77. pobijane presude presudio da u tim okolnostima „ispuštanje gospodarskih podataka u verziji [sporne] odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti nije spriječilo tužitelje da razumiju Komisijino rasuđivanje, nije im narušilo mogućnost da pobijaju tu odluku pred Općim sudom niti je potonjeg spriječilo da izvrši svoj sudski nadzor u okviru ove tužbe“.
- 55 Stoga iz utvrđenja i ocjena Općeg suda proizlazi da iz verzije sporne odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti jasno i nedvojbeno proizlazi Komisijino rasuđivanje kao i metodologija koju je primijenila tako da zainteresiranim osobama, među kojima su osobito žalitelji, omogućuje da se upoznaju s tim opravdanjima i Općem sudu da s tim u vezi izvrši svoj nadzor.
- 56 Kad je riječ o tome jesu li okolnosti slučaja zahtijevale da u obrazloženju budu navedeni podaci ispušteni u toj verziji, u točkama 33. i 45. ove presude istaknuto je da žalitelji mogu istaknuti bilo koji razlog koji dokazuje da je ocjena informacija i elemenata kojima raspolaže Komisija tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala u predmetnom slučaju pobuditi sumnje u kvalifikaciju spornih mjera kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Dakle, cilj argumentacije žalitelja pred Općim sudom nije trebao biti osporavanje osnovanosti sporne odluke, već upravo dokazivanje postojanja takvih sumnji i stoga ozbiljnih poteškoća na koje je Komisija naišla prilikom kvalifikacije Sporazuma o VLI-ima i Dodatka kao državne potpore.
- 57 Međutim, kao što je to također istaknuo Opći sud u točki 76. pobijane presude, žalitelji nisu ni u prvostupanjskom postupku a ni pred Sudom pojasnili u kojoj mjeri su ispušteni podaci bili relevantni radi podnošenja dokaza da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće glede kvalifikacije spornih mjera kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, žalitelji svojom argumentacijom samo osporavaju osnovanost sporne odluke.
- 58 U tim okolnostima nije dokazano da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja time što je ispuštala gospodarske podatke u verziji sporne odluke koja nije klasificirana oznakom tajnosti niti je to ispuštanje povrijedilo pravo žalitelja na djelotvornu sudsku zaštitu.
- 59 S obzirom na to, drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

*Treći žalbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a*

Argumentacija stranaka

- 60 U okviru trećeg žalbenog razloga žalitelji, kao prvo, ističu da primjena članka 107. stavka 1. UFEU-a zahtijeva da Komisija u slučaju zajedničkog ispitivanja različitih mjera odredi utječu li navedene mjere na isto tržište ili ne. S tim u vezi oni navode rizik da zajedničko ispitivanje prikriva postojanje narušavanja tržišnog natjecanja na najmanje jednom od tržišta promatranih pojedinačno.
- 61 Kao drugo, oni ističu da kompenzacija plaćanja, kako je ostvarena u okviru zajedničkog ispitivanja, može imati iste učinke isključenja iz tržišnog natjecanja kao i predatorske cijene.

- 62 Kao treće, žalitelji Općem sudu stavljaju na teret da se u točki 87. pobijane presude svoj zaključak o zakonitosti zajedničke ocjene prijavljenih mjera temeljio na nejasnom konceptu „sličnosti“ djelatnosti na koje se odnosi kako Dodatak tako i Sporazum o VLI-ima. Najprije, jedina zajednička točka tih djelatnosti je element sreće koji one uključuju. Zatim, razlike između tih djelatnosti naglasio je nezavisni odvjetnik Bot u svojem mišljenju iznesenom u predmetu u kojem je donesena presuda od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519). Konačno, koncept „sličnosti“ nije istovjetan konceptu „zamjenjivosti“.
- 63 Kao četvrto, pobijajući rješenje koje je Opći sud usvojio u točkama 91. i 92. pobijane presude, u skladu s kojim je zajedničko ispitivanje prijavljenih mjera dopušteno samo zato što one pripadaju istom ekonomskom kontekstu, žalitelji ističu da taj koncept treba biti definiran objektivno, a ne na način koji državi članici koja je prijavila mjeru dopušta da ga izmijeni kako joj odgovara.
- 64 Kao peto, oni ističu da se, iako je naknada za obje mjere isplaćena u istom trenutku, zajednička ocjena ipak ne može odnositi na mjere koje obuhvaćaju različita razdoblja.
- 65 Kao šesto i posljednje, žalitelji smatraju da prakse unakrsnog subvencioniranja stvaraju veze između tržišta VLI-a i automata za igre na sreću i tržišta trinaest igara na koje se odnosi Dodatak s obzirom na to da se prijenos sredstava odvija samo na logističkom planu i ne podrazumijeva se da je on kombiniran s prijenosom zahtijeva.
- 66 OPAP i Komisija osporavaju argumentaciju žaliteljâ. Osobito, Komisija smatra da je treći žalbeni razlog u cijelosti nedopušten s obzirom na to da žalitelji nisu bili ovlašteni osporavati osnovanost sporne odluke pred Općim sudom.

#### Ocjena Suda

- 67 Uvodno valja istaknuti da je na Sudu da ocijeni opravdava li dobro sudovanje u okolnostima predmetnog slučaja odbijanje trećeg žalbenog razloga kao neosnovanog, bez odlučivanja o prigovoru nedopuštenosti koji je istaknula Komisija (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2015., Fresh Del Monte Produce/Komisija i Komisija/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, t. 193. kao i navedenu sudsku praksu).
- 68 Valja smatrati da je tome tako. Naime, budući da je sam Opći sud radi ekonomičnosti postupka u točkama 85. i 86. pobijane presude primijenio načela koja proizlaze iz presude od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 52.), ekonomičnost postupka opravdava i da Sud ispita osnovanost trećeg žalbenog razloga a da pritom prethodno ne odluči o istaknutoj zapreci vođenju postupka.
- 69 S tim u vezi valja podsjetiti da je Komisija u spornoj odluci samo ispitala daju li Sporazum o VLI-ima i Dodatak OPAP-u gospodarsku prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Budući da je smatrala da ne daju, nije ispitala ostale kriterije iz te odredbe.
- 70 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, u pojam dodjele gospodarske prednosti ulaze intervencije koje, neovisno o svojem obliku, poduzetnike mogu izravno ili neizravno dovesti u povoljniji položaj ili koje treba smatrati gospodarskom prednošću koju poduzetnik korisnik ne bi ostvario u normalnim tržišnim uvjetima (presuda od 8. svibnja 2013., Libert i dr., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 83.).
- 71 Slijedom iste logike, pretpostavke koje određena mjera mora ispuniti da bi se smatrala „potporom“ u smislu članka 107. UFEU-a nisu ispunjene ako je poduzetnik kojemu je potpora bila dodijeljena putem državnih sredstava istu prednost mogao ostvariti pod normalnim tržišnim uvjetima (presuda od 24. siječnja 2013., Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 70.).

- 72 Ipak, izraz „normalni tržišni uvjeti“ u smislu navedene ustaljene sudske prakse valja tumačiti kao da se odnosi na uvjete koji uređuju gospodarstvo države članice kad ona ne intervenira u korist određenih poduzetnika (vidjeti u tom smislu rješenje od 5. veljače 2015., Grčka/Komisija, C-296/14 P, neobjavljeno, EU:C:2015:72, t. 34.).
- 73 Stoga se iz te sudske prakse ne može izvesti Komisijina opća obveza da prije ikakvog ispitivanja eventualne dodjele gospodarske prednosti u korist jednog ili više poduzetnika definira tržište ili tržišta na koje se odnosi državna intervencija koja je predmet ispitivanja s obzirom na članak 107. UFEU-a.
- 74 Naime, budući da je cilj članka 107. stavka 1. UFEU-a spriječiti da putem državnih sredstava poduzetnik korisnik bude stavljen u povoljniju financijsku situaciju od one u kojoj se nalaze njegovi konkurenti (presuda od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 90.), Komisija može, kad je to moguće, izravno ocijeniti može li predmetna državna mjera staviti njezine korisnike u povoljniju financijsku situaciju od one u kojoj se nalaze njihovi identificirani ili tipski konkurenti.
- 75 Osim toga, budući da radi kvalifikacije državne intervencije kao državne potpore u smislu te odredbe Komisija ispituje je li učinak te intervencije davanje koristi njezinu korisniku i stoga njegovo stavljanje u povoljniju financijsku situaciju od one u kojoj se nalaze njegovi konkurenti, načelno se ništa ne protivi tome da Komisija, kad više državnih intervencija utječe na financijsku situaciju istog poduzetnika, ima ovlast sve ih ispitati zajedno, kad je to primjereno.
- 76 U predmetnom slučaju je Opći sud u točkama 92. i 93. pobijane presude utvrdio da su Sporazum o VLI-ima i Dodatak doneseni istodobno, s obzirom na jednu te istu operaciju privatizacije OPAP-a, da su zajedno prijavljeni Komisiji i da su davanja koja je OPAP morao platiti za dodjelu dviju kategorija isključivih prava dospjela u isto vrijeme i trebalo ih je predujmiti.
- 77 U tim okolnostima Opći sud je pravilno presudio da žalitelji nisu dokazali postojanje pogrešaka koje se tiču prava prilikom Komisijina zajedničkog ispitivanja Sporazuma o VLI-ima i Dodatka. Osobito, iz argumentacije žalitelja ne proizlaze razlozi zbog kojih bi financijska situacija OPAP-a bila različita da je potonji u istom trenutku i za dva ista davanja platio istovjetni ukupni iznos u različitim postotcima za Sporazum o VLI-ima i za Dodatak.
- 78 Iz toga proizlazi da treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.
- 79 S obzirom na sva prethodna razmatranja, žalbu treba odbiti.

## **Troškovi**

- 80 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 81 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 82 Budući da žalitelji nisu uspjeli u postupku, i s obzirom na to da su OPAP i Komisija zatražili da žalitelji snose troškove, treba im naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

### **1. Žalba se odbija.**

- 2. Društvima Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming, Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE i Kazino Aigaiou AE nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi