Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

11. September 2014*

„Staatliche Beihilfe — Griechische Kasinos — System, das eine Abgabe in Höhe von 80 % auf Eintrittspreise verschiedener Höhe vorsieht — Beschluss, mit dem die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt wird — Begriff der staatlichen Beihilfe — Vorteil“

In der Rechtssache T-425/11

Hellenische Republik, vertreten durch P. Mylonopoulos und K. Boskovits als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch D. Triantafyllou, H. van Vliet und M. Konstantinidis als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung des Beschlusses 2011/716/EU der Kommission vom 24. Mai 2011 über die staatliche Beihilfe C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09) Griechenlands zugunsten bestimmter griechischer Kasinos (ABl. L 285, S. 25)

erlässt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten N. J. Forwood sowie der Richter F. Dehousse (Berichterstatter) und J. Schwarcz,

Kanzler: S. Spyropoulos, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 10. Dezember 2013

folgendes

* Verfahrenssprache: Griechisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Vor dem Jahr 1994 wurden in Griechenland drei Spielkasinos betrieben, nämlich die Kasinos Mont Parnes, Korfu und Rhodos. Die Eintrittspreise wurden von dem sich in Staatsbesitz befindlichen Ellinikos Organismos Tourismou (griechisches Tourismusbüro, im Folgenden: EOT) festgesetzt. Dieser Preis, der für das Kasino Mont Parnes auf 2 000 griechische Drachmen (GRD) (etwa 6 Euro) und für die Kasinos Korfu und Rhodos auf jeweils 1 500 GRD festgesetzt worden war, wurde für das Kasino Korfu im Jahr 1997 auf 2 000 GRD erhöht. Das Nomos 2160/1993 (Gesetz 2160/1993, FEK A' 118/19.7.1993) bestimmte, dass diese drei Kasinos bis zur Erteilung von Betriebslizenzen durch die zuständige Behörde weiterhin als Clubs des EOT betrieben werden sollten.

2 Das Nomos 2206/1994 (Gesetz 2206/1994, FEK A' 62/20.4.1994) sah die Erteilung einer bestimmten Anzahl von Betriebslizenzen vor. Nach Art. 2 Abs. 10 dieses Gesetzes sollten die Eintrittspreise der Spielkasinos in bestimmten Gebieten durch Ministerialbeschluss festgesetzt werden, durch den auch die Höhe des an den Staat abzuführenden prozentualen Anteils der Eintrittsgelder geregelt werden sollte.

3 In diesem Zusammenhang sind Kasinobetreiber nach Paragraf 1 des apofasi tou Ypourgou Oikonomikon (Beschluss des Finanzministeriums) Nr. 1128269/1226/0015/POL.1292 vom 16. November 1995 (FEK B' 982/29.11.1995, im Folgenden: Ministerialbeschluss von 1995) verpflichtet, ab dem 15. Dezember 1995 pro Person eine Eintrittskarte entsprechend den Bestimmungen dieses Beschlusses auszugeben. Hierbei wurde der Eintrittspreis nach Paragraf 5 dieses Beschlusses auf 5 000 GRD festgelegt, die nach Art. 31 Abs. 13 des Nomos 2873/2000 (Gesetz 2873/2000, FEK A' 285/28.12.2000) in 15 Euro umgerechnet wurden. Nach Paragraf 6 des Ministerialbeschlusses von 1995 wird in den Fällen, in denen Personen Eintritt in das Spielkasino erhalten, bei denen zu Werbezwecken oder aus sozialer Verpflichtung auf die Erhebung von Eintrittsgeldern verzichtet wird, eine Eintrittskarte einer besonderen Serie ausgegeben. Der Ministerialbeschluss von 1995 sieht in seinem Paragraf 7 ebenfalls vor, dass die Kasinobetreiber 20 % des Eintrittspreises als „Gebühr für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung der Kosten" einschließlich der geltenden Mehrwertsteuer einbehalten, während der Restbetrag eine „Abgabe an den Staat" darstellt. Nach Paragraf 7.2 dieses Ministerialbeschlusses ist bei Ausgabe kostenloser Eintrittskarten die Abgabe an den Staat unter Berücksichtigung des Eintrittspreises, der nach Paragraf 5 dieses Beschlusses festgesetzt wurde, abzuführen.

4 Nach 1995 wurden die Kasinos Mont Parnes, Korfu und Rhodos weiterhin als Clubs des EOT betrieben. In der Folge wurde das EOT als Betreiber der Kasinos Korfu und Mont Parnes von der Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (Hellenische Tourismusentwicklungsgesellschaft, ETA), einer sich zu 100 % im Besitz des griechischen Staates befindlichen Gesellschaft, abgelöst. Bis zu seiner Privatisierung am 30. August 2010 erhob das Kasino Korfu weiterhin einen Eintrittspreis von sechs Euro und führte in Anwendung des Ministerialbeschlusses von 1995 weiterhin 80 % der entsprechenden Beträge an den Staat ab. Das Kasino Rhodos erhielt seine Betriebslizenz im Jahr 1996 und erhob nach seiner Privatisierung im April 1999 einen Eintrittspreis von 5 000 GRD (15 Euro). Von Ende 2000 bis 2003 erhob das Kasino Mont Parnes einen Eintrittspreis von 1 500 GRD, seit 1. Januar 2002 von sechs Euro. Von diesem Eintrittspreis wurden seit Ende des Jahres 2000 80 % an den griechischen Staat abgeführt.

5 Die sechs nach 1995 auf der Grundlage des Gesetzes 2206/1994 neu errichteten Kasinos, nämlich die Kasinos Chalkidiki, Loutraki, Thessaloniki, Rio (Achaia), Xanthi (Thrakien) und Syros erhoben alle – mit Ausnahme des Kasinos Thessaloniki – den Eintrittspreis von 15 Euro.

6 Das Kasino Thessaloniki (betrieben von der Gesellschaft Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE) erhob nach dem nomothetiko diatagma 2687/1953 peri ependyseos kai prostasias kefalaion exoterikou (Gesetzesdekret 2687/1953 über Investitionen und den Schutz ausländischer Investitionen, FEK A' 317/10.11.1953), das vorsieht, dass Unternehmen, die mit Hilfe von ausländischen Investitionen gegründet werden, mindestens ebenso günstig behandelt werden müssen wie andere vergleichbare inländische Unternehmen, den Eintrittspreis von 6 Euro. Dem Antrag des Kasinobetreibers auf Festsetzung des Eintrittspreises für das Kasino Thessaloniki auf dieselbe Höhe wie für das Kasino Mont Parnes, also auf 6 Euro, wurde nämlich nach dem Gnomodotisi 631/1997 tou Nomikou Symvouliou tou Kratous (Gutachten Nr. 631/1997 des staatlichen Rechtsrats) vom 16. Oktober 1997 stattgegeben. Paragraf 7 des Ministerialbeschlusses von 1995 über die Abgabe an den Staat auf den Eintrittspreis fand auf das Kasino Thessaloniki Anwendung.

7 Am 8. Juli 2009 legte die Koinopraxia Touristiki Loutrakiou AE OTA (Betreiberin des Kasinos Loutraki) bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine Beschwerde wegen der griechischen Rechtsvorschriften über das System der Kasinoeintrittspreise ein und brachte vor, dass hierdurch drei Wirtschaftsteilnehmern, nämlich den Kasinos Mont Parnes, Korfu und Thessaloniki, staatliche Beihilfen gewährt würden.

8 Nach dem Austausch von Stellungnahmen leitete die Kommission mit Beschluss vom 6. Juli 2010 das förmliche Prüfverfahren ein.

9 Die Kommission erhielt Stellungnahmen der griechischen Behörden und der Beteiligten.

10 Am 24. Mai 2011 erließ die Kommission den Beschluss 2011/716/EU über die staatliche Beihilfe C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09) Griechenlands zugunsten bestimmter griechischer Kasinos (ABl. L 285, S. 25, im Folgenden: angefochtener Beschluss).

11 Die in Rede stehende Maßnahme wurde im neunten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses definiert als steuerliche Ungleichbehandlung zum Vorteil bestimmter Kasinos durch die griechischen Behörden, indem zum einen eine einheitliche Abgabe in Höhe von 80 % auf die Kasinoeintrittspreise festgesetzt und zum anderen zwei unterschiedliche regulierte Eintrittspreise festgelegt worden seien. So sei der Eintrittspreis für bestimmte Kasinos, die von der Kommission als „staatlich" eingestuft wurden, auf 6 Euro und für die anderen von ihr als „privat" qualifizierten Kasinos auf 15 Euro festgesetzt worden. Nach dem zehnten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses wurden die Kasinos Mont Parnes, Korfu, Thessaloniki und Rhodos als Begünstigte der in Rede stehenden Maßnahme angesehen.

12 Die Kommission stellte sodann das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe fest. Sie vertrat insbesondere in den Erwägungsgründen 65 und 67 des angefochtenen Beschlusses die Ansicht, dass die Auswirkungen der in Rede stehenden Maßnahme mit denen einer steuerlichen Maßnahme vergleichbar seien und dass durch sie die Kasinos mit einem niedrigeren Eintrittspreis von einer Belastung entbunden würden, die sie bei einer nicht diskriminierenden Besteuerung hätten tragen müssen. Die in Rede stehende Maßnahme verschaffe also den fraglichen Kasinos einen Vorteil, denn sie würden aus ihren entsprechenden Gesamteinnahmen eine geringere Steuerlast pro Besucher tragen. Nach dem 72. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses stellt der Umstand, dass auch der Besucher von dem niedrigeren Eintrittspreis profitiere, keinen Hinderungsgrund dafür dar, dass die Maßnahme den betreffenden Kasinos einen Vorteil verschaffe. Nach den Erwägungsgründen 73 und 74 des angefochtenen Beschlusses wird dieser Vorteil durch die kaufmännische Praxis verstärkt, kostenfreie Eintrittskarten anzubieten, auf die die Kasinos gleichwohl 80 % deren regulierten Preises an den Staat entrichten müssten. Die Kommission stützte sich auf unterschiedliche Beweismittel, um darzutun, dass diese Praxis des kostenfreien Eintritts bei den durch die Beihilfe begünstigten Kasinos offenbar nicht die Ausnahme darstellt. Ferner wies sie im 77. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses das Vorbringen zurück, wonach die Kasinos mit einem höheren Eintrittspreis begünstigt würden. Dieses Vorbringen verkenne nämlich, dass die Kasinos mit einem niedrigeren Eintrittspreis für die

Besucher attraktiver seien, und dass die Einnahmen aus den Eintrittsgeldern lediglich einen begrenzten Teil der Gesamteinnahmen der Kasinos ausmachten. Im Übrigen unterliege das Kasino Thessaloniki in Anwendung des Gesetzesdekrets 2687/1953, das Unternehmen, die ausländisches Kapital investierten, die inländischen Unternehmen zukommende günstigste Behandlung gewähre, selbst der Regelung des niedrigeren Eintrittspreises (78. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). In den Erwägungsgründen 79 und 80 des angefochtenen Beschlusses wies die Kommission das Vorbringen zurück, dass es andere steuerliche Maßnahmen und Regulierungsmaßnahmen gebe, die die Vorteile aus dem niedrigeren Eintrittspreis aufwögen, und kam zu dem Ergebnis, dass ein Vorteil gegeben sei.

13 Nach Auffassung der Kommission wurde dieser Vorteil aus staatlichen Mitteln finanziert, da der Staat somit auf Einnahmen verzichtet habe. In diesem Zusammenhang wies sie das Vorbringen, dass ein niedrigerer Eintrittspreis mehr Besucher anziehen könne, und dass nicht sicher sei, dass dem Staat Einnahmen entgingen, u. a. mit der Begründung zurück, dass die erhöhte Nachfrage der Ungleichbehandlung selbst geschuldet sei (Erwägungsgründe 81 bis 90 des angefochtenen Beschlusses).

14 Außerdem weiche die Maßnahme von dem allgemeinen System des Gesetzes 2206/1994 und des Ministerialbeschlusses von 1995 ab und sei daher selektiv. Daher sei das Vorbringen zurückzuweisen, wonach die Höhe des Eintrittspreises nach den individuellen Gegebenheiten, die je nach Kasino unterschiedlich seien, und unter Berücksichtigung der Zielsetzung, Personen mit geringem Einkommen von der Teilnahme am Glücksspiel abzuhalten, festgesetzt werde. Im Übrigen sei die Maßnahme nicht durch die Natur oder den inneren Aufbau des allgemeinen Systems gerechtfertigt (Erwägungsgründe 91 bis 102 des angefochtenen Beschlusses).

15 Des Weiteren sei im vorliegenden Fall die Voraussetzung der Wettbewerbsverfälschung und der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten unabhängig vom örtlichen oder regionalen Charakter der erbrachten Dienstleistungen erfüllt (Erwägungsgründe 103 bis 114 des angefochtenen Beschlusses).

16 Die in Rede stehende Maßnahme falle im Übrigen unter keine der in den Art. 106 AEUV und 107 AEUV festgelegten Ausnahmen und die Hellenische Republik habe keine Argumente vorgebracht, die die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt rechtfertigen können.

17 Die Kommission wies auch darauf hin, dass die im Jahr 1995 eingeführte steuerliche Ungleichbehandlung beibehalten worden sei, ohne dass sie ihr mitgeteilt und von ihr genehmigt worden sei. Unter Berücksichtigung der Verjährungsfrist des Art. 15 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108] des [AEU-]Vertrags (ABl. L 83, S. 1) teilte die Kommission mit, dass jegliche Beihilfe, die aufgrund der in Rede stehenden Maßnahme ab dem 21. Oktober 1999, d. h. zehn Jahre vor dem Zeitpunkt, zu dem sie der Hellenischen Republik die Beschwerde mit der Bitte um Informationen übermittelt habe, gewährt worden sei, eine neue und rechtswidrige Beihilfe darstelle.

18 Was schließlich die Quantifizierung der Beihilfe und ihre Rückforderung anbelangt, ist nach Ansicht der Kommission von der Sachlage auszugehen, dass der Hellenischen Republik Steuereinnahmen von den durch die Beihilfe begünstigten Kasinos in Höhe von 7,20 Euro pro Besucher entgangen sind; dies entspreche der Differenz zwischen der Steuer in Höhe von 12 Euro pro Besucher, die von den Kasinos, die Eintrittskarten zu 15 Euro ausgäben, an den Staat abgeführt worden sei, und der Steuer in Höhe von 4,80 Euro pro Besucher, die von den Kasinos, die Eintrittskarten zu 6 Euro ausgäben, an den Staat entrichtet worden sei. Auch sei die besondere Situation des jeweiligen Kasinos und insbesondere bei den Kasinos Mont Parnes und Korfu der Umstand zu berücksichtigen, dass offenbar – vorbehaltlich einer weiteren Stellungnahme der griechischen Behörden – vom 21. Oktober 1999 bis Ende 2000 keine Steuer auf den Eintrittspreis an den Staat entrichtet worden sei. Für die Berechnung der zurückzufordernden Beihilfebeträge verfüge die Kommission nicht über genügend Daten, um deren genaue Höhe zu bestimmen. Daher beschränke sie sich auf die Feststellung, dass die Pflicht zur

Rückforderung der in Rede stehenden Beihilfe bestehe, und überlasse die Berechnung der genauen Beträge anhand der von ihr in ihrem Beschluss vorgegebenen Anleitung den nationalen Behörden. In diesem Zusammenhang ergibt sich aus dem 146. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, dass die zurückzufordernden Beträge hauptsächlich aus der Differenz zwischen den 4,80 Euro pro Eintrittskarte, die von den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro abgeführt würden, einerseits und den 12 Euro pro Eintrittskarte, die von den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro abgeführt würden, andererseits, also einem Betrag von 7,20 Euro pro ausgegebener Eintrittskarte, bestehe.

19 Der verfügende Teil des angefochtenen Beschlusses lautet:

„Artikel 1

Die staatliche Beihilfe, die in der steuerlichen Ungleichbehandlung zugunsten bestimmter Kasinos besteht, welche Griechenland durch die gleichzeitige Anwendung mehrerer, zum Teil zwingend vorgeschriebener Bestimmungen durchgeführt hat, mit denen

— eine einheitliche Abgabe in Höhe von 80 % der Eintrittspreise festgesetzt wurde und

— unterschiedliche regulierte Preise für staatliche Kasinos und private Kasinos festgesetzt wurden – 6 [Euro] für staatliche Kasinos bzw. 15 [Euro] für private Kasinos, wurde unter Verletzung des Artikels 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union rechtswidrig durchgeführt und ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar, da sie den begünstigten Kasinos Regency Casino Mont Parnes, Regency Casino Thessaloniki und Kasino Korfu (wobei das Kasino Rhodos seit April 1999 nicht mehr begünstigt ist) einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschafft hat.

Artikel 2

(1) Griechenland fordert die in Artikel 1 genannten mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen, die seit dem 21. Oktober 1999 gewährt wurden, zurück.

(2) Die Rückforderung umfasst Zinsen, die von dem Zeitpunkt, ab dem die Beihilfe dem Begünstigten zur Verfügung stand, bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 … berechnet.

(4) Griechenland stellt mit dem Tag des Erlasses dieses Beschlusses jede aufgrund der in Artikel 1 genannten Beihilfe veranlasste steuerliche Ungleichbehandlung ein.

Artikel 3

(1) Die in Artikel 1 genannte Beihilfe wird sofort und tatsächlich zurückgefordert.

(2) Griechenland stellt sicher, dass dieser Beschluss binnen vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 4

(1) Griechenland übermittelt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:

a) eine Aufstellung der Begünstigten, die nach der in Artikel 1 genannten Regelung Beihilfe erhalten haben, sowie den entsprechend der Anleitung in diesem Beschluss berechneten Gesamtbetrag, den jeder dieser Begünstigten im Rahmen der in Rede stehenden Maßnahme erhalten hat;

b) den Gesamtbetrag (Hauptforderung und Zinsen), der von jedem Begünstigten zurückzufordern ist;

c) eine ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;

d) Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass an die Begünstigten eine Rückzahlungsanordnung ergangen ist.

(2) Griechenland unterrichtet die Kommission über den Fortgang seiner Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 genannten Beihilfe abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Griechenland unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen. Ferner übermittelt Griechenland ausführliche Angaben über die Beihilfebeträge und die Zinsen, die von den Begünstigten bereits zurückgezahlt wurden.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Hellenische Republik gerichtet."

Verfahren und Anträge der Parteien

20 Die Hellenische Republik hat mit Klageschrift, die am 3. August 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

21 Der angefochtene Beschluss war auch Gegenstand von vier weiteren Klagen, die am 29. Juli 2011 von der Etaireia Akiniton Dimosiou AE (ETAD, vormals Ellinika Touristika Akinita AE, ETA), am 9. Dezember 2011 von Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki, am 10. Januar 2012 von der Elliniko Kazino Parnithas AE, seit 2003 Betreiberin des Kasinos Mont Parnes, und am 20. Januar 2012 von der Athens Resort Casino Holding SA, die seit 2010 51 % der Anteile am Kasino Mont Parnes hält, bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind. Diese Klagen, die unter den Aktenzeichen T-419/11, T-635/11, T-14/12 bzw. T-36/12 in das Register eingetragen wurden, stehen mit der vorliegenden Klage im Zusammenhang. Im Übrigen wurde Koinopraxia Touristiki Loutrakiou, das Unternehmen, das im Verwaltungsverfahren Beschwerde eingelegt hatte, durch Beschlüsse des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichts vom 4. Mai und vom 12. Dezember 2012 in diesen Rechtssachen als Streithelferin zur Unterstützung der Kommission zugelassen.

22 Mit Schreiben vom 7. August 2012 haben die Klägerinnen in den Rechtssachen T-635/11, T-14/12 und T-36/12 beantragt, die Rechtssachen T-419/11, T-425/11, T-635/11, T-14/12 und T-36/12 gemäß Art. 50 der Verfahrensordnung des Gerichts zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung zu verbinden.

23 Mit Schreiben vom 3. September 2012 hat die Kommission ihre Stellungnahme eingereicht und angegeben, dass sie keine grundsätzlichen Einwände gegen die Verbindung der Verfahren habe. Sie hat des Weiteren mitgeteilt, dass sie keinen Antrag auf vertrauliche Behandlung stelle.

24 Mit Schreiben vom 4. September 2012 hat die Hellenische Republik mitgeteilt, dass sie die Verbindung dieser Rechtssachen ablehne. Sollte es zu einer Verbindung der Verfahren kommen, müssten bestimmte Teile der Akten als vertraulich angesehen werden.

25 Mit gesondertem Schreiben vom 4. September 2012 hat die Hellenische Republik einen Antrag auf vertrauliche Behandlung bestimmter von ihr genannter Passagen der Akten gegenüber allen dritten Personen gestellt, die den in Rede stehenden Rechtssachen beitreten oder beizutreten wünschen. Sie hat eine nichtvertrauliche Fassung ihrer Schriftsätze beigelegt.

26 Am 16. September 2013 hat das Gericht beschlossen, die vorliegende Rechtssache nicht mit den Rechtssachen T-419/11, T-635/11, T-14/12 und T-36/12 zu verbinden.

27 Mit Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichts vom 9. Oktober 2013 wurde die Gesellschaft Elliniko Casino Kerkyras AE nach Art. 116 § 6 der Verfahrensordnung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Klägerin in der Rechtssache T-419/11 zugelassen.

28 Das Gericht (Zweite Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen. Die Parteien haben in der Sitzung vom 10. Dezember 2013 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

29 Die Hellenische Republik beantragt,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

30 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Hellenischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zum Rechtsschutzinteresse

31 Die Kommission wendet ein, dass die Hellenische Republik kein Rechtsschutzinteresse habe. Bei der derzeitigen Konjunktur ermögliche es der angefochtene Beschluss der Hellenischen Republik, von den in Rede stehenden Kasinos steuerähnliche Einnahmen zu erheben, und nütze ihr mehr als er ihr schade. Der Umstand, dass die Hellenische Republik eine privilegierte Partei sei, enthebe sie zwar davon, den Nachweis zu führen, dass der angefochtene Beschluss sie unmittelbar und individuell betreffe, verleihe ihr aber kein Rechtsschutzinteresse.

32 Die Hellenische Republik tritt diesem Vorbringen entgegen.

33 Zu dem von der Kommission angeführten Begriff des Rechtsschutzinteresses weist das Gericht darauf hin, dass der Vertrag bei Nichtigkeitsklagen deutlich zwischen dem Klagerecht der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten einerseits und dem natürlicher und juristischer Personen andererseits unterscheidet. Den Mitgliedstaaten steht nämlich die Befugnis zu, die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Kommission durch eine Nichtigkeitsklage anzufechten, ohne dass die Ausübung dieses Rechts davon abhängt, dass ein Rechtsschutzinteresse dargetan wird. Ein Mitgliedstaat muss für die Zulässigkeit seiner Klage daher nicht dartun, dass ein von ihm angefochtener Rechtsakt der

Kommission ihm gegenüber rechtliche Wirkungen erzeugt (Beschluss des Gerichtshofs vom 27. November 2001, Portugal/Kommission, C-208/99, Slg. 2001, I-9183, Rn. 22 und 23, und Urteil des Gerichts vom 22. Oktober 2008, TV 2/Danmark u. a./Kommission, T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, Slg. 2008, II-2935, Rn. 63).

34 Im vorliegenden Fall ist die Hellenische Republik angesichts der Bestimmungen des Vertrags und im Licht der Rechtsprechung allein aufgrund ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaat befugt, eine Nichtigkeitsklage zu erheben, ohne hierzu ein Rechtsschutzinteresse dartun zu müssen.

35 Daher ist die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

36 Die Hellenische Republik macht vier Klagegründe geltend. Der erste Klagegrund stützt sich auf einen Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV. Mit dem zweiten Klagegrund rügt sie die unangemessene, unvollständige und widersprüchliche Begründung. Mit dem dritten und dem vierten Klagegrund, die hilfsweise vorgebracht werden, macht die Hellenische Republik einen Verstoß gegen Art. 14 der Verordnung Nr. 659/1999 über die Rückforderung von Beihilfen geltend, da die Beihilfe nicht von den tatsächlichen Begünstigten zurückgefordert werde und die Rückforderung gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit verstoße (dritter Klagegrund) und die Berechnung der zurückzufordernden Beträge fehlerhaft sei (vierter Klagegrund).

37 Zum ersten Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV ist darauf hinzuweisen, dass nach dieser Vorschrift staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

38 Nach der Rechtsprechung verlangt die Qualifizierung als „Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV, dass alle in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt sind. So muss es sich, damit eine nationale Maßnahme als staatliche Beihilfe qualifiziert werden kann, erstens um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln, zweitens muss die Maßnahme geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, drittens muss dem Begünstigten durch sie ein Vorteil gewährt werden und viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 2. September 2010, Kommission/Deutsche Post, C-399/08 P, Slg. 2010, I-7831, Rn. 38 und 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Aus der ständigen Rechtsprechung geht ebenfalls hervor, dass der Begriff der Beihilfe nicht nur positive Leistungen wie Subventionen erfasst, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Lasten verringern, die ein Unternehmen sonst zu tragen hätte, und die somit, ohne Subventionen im strengen Sinne des Wortes darzustellen, diesen nach Art und Wirkung gleichstehen (Urteile des Gerichtshofs vom 15. März 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Slg. 1994, I-877, Rn. 13, und vom 19. Mai 1999, Italien/Kommission, C-6/97, Slg. 1999, I-2981, Rn. 15).

40 Es ist entschieden worden, dass eine Maßnahme, mit der die staatlichen Stellen bestimmten Unternehmen eine Steuerbefreiung gewähren, die zwar nicht mit der Übertragung staatlicher Mittel verbunden ist, aber die Begünstigten finanziell besser stellt als die übrigen Steuerpflichtigen, eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV ist (vgl. Urteile Banco Exterior de España, oben in Rn. 39 angeführt, Rn. 14, und Italien/Kommission, oben in Rn. 39 angeführt, Rn. 16, Urteil des Gerichts vom 9. September 2009, Diputación Foral de Álava u. a., T-230/01 bis T-232/01 und

T-267/01 bis T-269/01, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 135, bestätigt durch Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya/Kommission, C-474/09 P bis C-476/09 P, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht).

41 Ferner sind die Art der Ziele und die Gründe einer staatlichen Maßnahme als solche unerheblich für deren Qualifizierung als Beihilfe. Nach ständiger Rechtsprechung unterscheidet Art. 107 AEUV nämlich nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen, sondern beschreibt diese nach ihren Wirkungen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 13. Februar 2003, Spanien/Kommission, C-409/00, Slg. 2003, I-1487, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Aus der Rechtsprechung ergibt sich ferner, dass es Sache der Kommission ist, zu belegen, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt (Urteil des Gerichts vom 12. September 2007, Italien/Kommission, T-239/04 und T-323/04, Slg. 2007, II-3265, Rn. 119).

43 Der Gerichtshof hat im Übrigen klargestellt, dass der Begriff der staatlichen Beihilfe, wie er im Vertrag definiert ist, ein Rechtsbegriff und anhand objektiver Kriterien auszulegen ist. Deshalb hat der Richter die Frage, ob eine Maßnahme in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, grundsätzlich unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des bei ihm anhängigen Rechtsstreits und des technischen oder komplexen Charakters der von der Kommission vorgenommenen Beurteilungen umfassend zu prüfen (vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 16. Mai 2000, Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission, C-83/98 P, Slg. 2000, I-3271, Rn. 25, und vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, Slg. 2008, I-10515, Rn. 111).

44 Anhand dieser Grundsätze ist zu prüfen, ob die Kommission im vorliegenden Fall den Begriff der Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV richtig angewandt hat.

45 Mit dem ersten Teil des ersten Klagegrundes bestreitet die Hellenische Republik, dass das zu prüfende Eintrittspreissystem einen aus staatlichen Mitteln finanzierten Vorteil gewähre.

46 Vorab sind die sich aus den von der Kommission untersuchten Rechtsvorschriften ergebenden Merkmale des in Rede stehenden Systems darzustellen. Diese Darstellung ist unabdingbar, da sie es ermöglicht, die wirtschaftliche Funktionsweise des in Rede stehenden Systems zu erfassen und in der Folge die Auswirkungen auf die Unternehmen, für die es gilt, zu beurteilen.

47 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass nach Art. 2 Abs. 10 des Gesetzes 2206/1994 (siehe oben, Rn. 2) der Beschluss des Finanzministers die Eintrittspreise der Spielkasinos „sowie die Höhe des an den Staat abzuführenden prozentualen Anteils“ festsetzt. Paragraf 7 des Ministerialbeschlusses von 1995 (siehe oben, Rn. 3) sieht vor, dass jedes Kasino 20 % des Eintrittspreises als Gebühr für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung der Kosten einbehält, während der Restbetrag eine Abgabe an den Staat darstellt, die nach Paragraf 10 dieses Beschlusses monatlich an diesen abzuführen ist.

48 Daher ist festzustellen, dass, wie die Hellenische Republik geltend macht, die Kasinos im Rahmen des in dem angefochtenen Beschluss angesprochenen Eintrittspreissystems verpflichtet sind, von den Besuchern ihrer Glückspielhallen die betreffenden Abgaben einzunehmen und diese monatlich an den Staat abzuführen, wobei sie einen prozentualen Anteil der Eintrittspreise als Gegenleistung für diese Tätigkeit einbehalten.

49 Aus dem neunten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses geht hervor, dass die Kommission die in Rede stehende Maßnahme als gleichzeitige Anwendung der nationalen Vorschriften beschrieben hat, mit denen zum einen eine einheitliche Abgabe in Höhe von 80 % auf die Eintrittspreise der Kasinos festgesetzt wurde und zum anderen zwei unterschiedliche regulierte Eintrittspreise bestimmt wurden. Diese Maßnahme bewirke, dass die zur Erhebung eines Eintrittspreises von 15 Euro verpflichteten Kasinos 12 Euro pro Besucher an den Staat abführten (80 % x 15 Euro), während die

anderen Kasinos nur 4,80 Euro pro Besucher an ihn abführten (80 % x 6 Euro), was eine Differenz von 7,20 Euro pro Besucher ausmache. Jedoch ist festzustellen, dass diese Beschreibung, wie sich oben aus den Rn. 47 und 48 ergibt, die Merkmale des zu prüfenden Systems insofern nicht wiedergibt, als trotz der Verpflichtung der Kasinos, die Eintrittspreise in vollem Umfang einzunehmen, nur 20 % dieser Gelder eine eigene Einnahme sind und die übrigen 80 % von Anfang an eine Abgabe an den Staat darstellen, die von den Kasinos monatlich an ihn abzuführen ist. Allerdings führt diese unzutreffende Beschreibung des Systems nicht automatisch zur Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses. Unter Berücksichtigung insbesondere der oben in Rn. 41 angeführten Rechtsprechung kann nämlich eine nationale Regelung wie die in Rede stehende die Verschaffung eines selektiven Vorteils im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV bewirken, so dass zu prüfen ist, ob im vorliegenden Fall ein Vorteil wie der in dem angefochtenen Beschluss beschriebene gewährt wird.

50 In diesem Zusammenhang ist die Kommission, wie aus den Erwägungsgründen 66, 69 und 70 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, der Ansicht, dass die zu prüfende Maßnahme den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro einen Vorteil verschaffe, da sie von einer Belastung befreit seien, die sie anderenfalls zu tragen hätten. Diese Kasinos hätten einen Vorteil erlangt, der mit einer Minderung der Steuerbemessungsgrundlage vergleichbar sei, da die von ihnen pro Besucher zu entrichtende Steuer auf ein niedrigeres Niveau festgesetzt worden sei als für die anderen Kasinos. In dem angefochtenen Beschluss wird festgestellt, dass die in Rede stehende Maßnahme für die durch sie begünstigten Kasinos einen Vorteil darstelle, weil sie einen niedrigeren Steuerbetrag pro Besucher zu entrichten hätten.

51 Mit dem ersten Klagegrund stellt die Hellenische Republik die Stichhaltigkeit dieser Argumentation in Abrede.

52 Nach Auffassung des Gerichts hat die Kommission im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen, dass ein Vorteil zugunsten der Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro vorliegt.

53 Zunächst ergibt sich nämlich aus der in Rede stehenden Maßnahme, dass die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro verpflichtet sind, 4,80 Euro pro Besucher (80 % x 6 Euro) an den Staat abzuführen, während die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro 12 Euro pro Besucher (80 % x 15 Euro) an ihn abzuführen haben. Daher trifft es zu, dass, wie die Kommission vorträgt, die Kasinos der ersten Kategorie einen Betrag von 4,80 Euro und damit zweieinhalb Mal weniger pro Besucher an den Staat abführen müssen als den Betrag von 12 Euro, den die Kasinos der zweiten Kategorie abzuführen haben.

54 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Feststellung aus dem Umstand ergibt, dass die Eintrittspreise der beiden Kategorien jeweils dasselbe Verhältnis verbindet. Insbesondere nehmen die von der Kommission als durch die streitige Maßnahme begünstigt angesehenen Kasinos von ihren Besuchern im Vergleich zu dem für die anderen Kasinos geltenden Eintrittspreis einen zweieinhalb Mal niedrigeren Eintrittspreis pro Besucher ein (6 Euro statt 15 Euro), bevor sie die Abgabe an den Staat in Höhe von 80 % des Wertes der verkauften Eintrittskarten abführen. Ebenso sind die von den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro einbehaltenen Gebühren für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung der Kosten (6 Euro – 4,80 Euro = 1,20 Euro) auch zweieinhalb Mal niedriger als die der Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro (15 Euro – 12 Euro = 3 Euro).

55 Wie die Hellenische Republik geltend macht, ergibt sich daher aus der in Rede stehenden Maßnahme, dass die von den Kasinos als staatliche Abgabe auf die Eintrittskarten an den Staat abgeführten Beträge lediglich der proportionale Anteil der Einnahmen jedes Kasinos aus Eintrittskarten sind. Folglich entspricht die zu prüfende Maßnahme – entgegen den Ausführungen im 69. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses – keiner Minderung der Steuerbemessungsgrundlage, da die von jedem Kasino abzuführenden Beträge einem proportionalen Anteil in Höhe von 80 % der tatsächlich von ihm vereinnahmten Gesamtheit der Eintrittsgelder entsprechen. Zwar nimmt die Kommission zu diesem Punkt zur Verteidigung auf das Urteil des Gerichts vom 9. September 2009, Diputación Foral de Álava

u. a./Kommission (oben in Rn. 40 angeführt) Bezug, doch ist festzustellen, dass die in jenen Rechtssachen zu prüfende Maßnahme sich von der im vorliegenden Fall in Rede stehenden unterschied. In jenen Rechtssachen bestand nämlich die betreffende Beihilfemaßnahme in der Anwendung einer Ermäßigung von 99 %, 75 %, 50 % oder 25 % der positiven Bemessungsgrundlage, die sich aus der Ausübung der Wirtschaftstätigkeit der begünstigten Unternehmen ergab. Die begünstigten Unternehmen entrichteten somit eine niedrigere Steuer als die, die sie hätten entrichten müssen, wenn diese Steuer anteilig zu ihren Einnahmen aus der Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit berechnet worden wäre. Im vorliegenden Fall hingegen, und wie bereits ausgeführt worden ist, stellt sich die Situation anders dar, da die von allen Kasinos an den Staat entrichtete Abgabe von 80 % im Verhältnis zu ihren tatsächlichen Einnahmen aus den verkauften Eintrittskarten berechnet wird.

56 Das Vorbringen der Kommission, wonach die Differenz zwischen den von den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro für einen Besucher erhaltenen Einnahmen und den Einnahmen, die für einen Besucher von den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro erhalten werden, nämlich 1,80 Euro (3 Euro – 1,20 Euro), vier Mal niedriger sei als die Differenz zwischen den von den Kasinos der ersten Kategorie für einen Besucher an den Staat abzuführenden Steuern und den Steuern, die von den Kasinos der zweiten Kategorie abzuführen seien, nämlich 7,20 Euro (12 Euro – 4,80 Euro), entkräftet diese Schlussfolgerung nicht. Diese Feststellung ergibt sich nämlich unmittelbar aus der Anwendung des Prozentsatzes von 80 % und dem Verhältnis von 4 : 1 zwischen diesem Prozentsatz von 80 % einerseits und dem Prozentsatz von 20 % der Einnahmen als Gebühren für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung der Kosten andererseits.

57 Unter diesen Umständen reicht die Tatsache, dass die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro aufgrund der untersuchten Maßnahme niedrigere Beträge an den Staat abführen als die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro, nicht aus, um das Bestehen eines Vorteils für die Kasinos der ersten Kategorie nachzuweisen.

58 Der Nachweis für das Vorliegen eines rechnerischen Vorteils zugunsten der Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro ist daher nicht erbracht.

59 Sodann geht aus den Akten und den diesbezüglichen Klarstellungen in der mündlichen Verhandlung hervor, dass der von der Kommission im vorliegenden Fall geltend gemachte Vorteil einzig in dieser rechnerischen Differenz besteht, nach der die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro einen niedrigeren Betrag an den Staat abführen als die anderen Kasinos.

60 Insbesondere war die Kommission im 67. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses erstens der Ansicht, dass diese Kasinos begünstigt worden seien, und stützte sich dabei auf den Umstand, dass sie „aus ihren Gesamteinnahmen eine geringere Steuerlast pro Besucher [tragen]“. Im letzten Satz dieses Erwägungsgrundes stellte die Kommission außerdem fest, dass diese Gesamteinnahmen „neben den Einnahmen aus den Eintrittsgeldern (ausschließlich aus dem Verkauf von Eintrittskarten) weitere Einnahmequellen wie den Spielbetrieb, Hotel-, Bar- und Restaurantbetrieb, Shows usw. [umfassten]“.

61 Hierzu in der mündlichen Verhandlung befragt, hat die Kommission jedoch betont, dass der Begriff des Gesamteinkommens des Kasinos nicht als ein Element der Definition des im vorliegenden Fall bestehenden Vorteils zu berücksichtigten sei. Der letzte Satz des 67. Erwägungsgrundes des angefochtenen Beschlusses, in dem das Gesamteinkommen genannt werde, bedeute nämlich einfach, dass die Einnahmen aus den Eintrittskarten nur ein kleiner Teil der Einnahmen der Kasinos seien und nicht den Vorteil als solchen beträfen. Daher sei dieser Satz nicht dahin auszulegen, als bedeute er, dass bei gleichen Finanzmitteln die Besucher eines Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro mehr Geld für andere Dienstleistungen ausgeben könnten. Sie hat damit klargestellt, dass der Vorteil im vorliegenden Fall ausschließlich auf der rechnerischen Differenz zwischen der Eintrittskarte zu 6 Euro und der zu 15 Euro, wovon 80 % an den Staat abzuführen seien, gegründet habe.

62 Hinzu kommt, dass das Bestehen eines selektiven Vorteils im vorliegenden Fall keinesfalls durch eine Bezugnahme auf einen vagen Zusammenhang zwischen der Verpflichtung, 80 % der Eintrittsgelder an den Staat abzuführen, einerseits und den von dieser Verpflichtung nicht betroffenen Tätigkeiten, die das „Gesamteinkommen" der Kasinos generieren, andererseits begründet werden kann. Insbesondere ist zunächst nach Art. 107 Abs. 1 AEUV hinsichtlich des Bestehens eines solchen Vorteils festzustellen, ob eine nationale Maßnahme im Rahmen einer bestimmten Regelung geeignet ist, „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige" gegenüber anderen Unternehmen oder Produktionszweigen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, zu begünstigen (Urteil des Gerichtshofs vom 15. November 2011, Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich, C-106/09 P und C-107/09 P, Slg. 2011, I-11113, Rn. 75). Daher ist zunächst der Begriff des „Gesamteinkommens" im vorliegenden Fall nicht maßgeblich, da er Einnahmen einschließt, die von der Verpflichtung, 80 % der Eintrittsgelder an den Staat abzuführen, nicht betroffen sind. Sodann ist es ohne eine Definition dieses Begriffs, dem die Rolle einer Bezugsgröße zuzukommen scheint, und ohne diesbezügliche Zahlenangaben in der Sache unmöglich, das Bestehen eines wie auch immer gearteten Vorteils zu beurteilen. Schließlich geht aus dem 146. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hervor, dass die Beträge, deren Rückzahlung die Kommission angeordnet hat, aus der Differenz zwischen den 4,80 Euro pro Eintrittskarte, die von den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro an den Staat abgeführt werden, einerseits und den 12 Euro pro Eintrittskarte, die von den anderen Kasinos an den Staat abgeführt werden, andererseits bestehen. Somit ist der Begriff der „Steuerlast pro Besucher aus den Gesamteinnahmen" für die Beurteilung des Bestehens eines Vorteils in keinem Fall von Relevanz.

63 Zweitens hat die Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichts zu dem im 77. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses erwähnten Begriff der Attraktivität für die Besucher in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, dass auch dieser Begriff nicht als ein Element der Definition des Vorteils zu berücksichtigen sei.

64 Der 77. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hat folgenden Wortlaut:

„Griechenland hat weiter vorgebracht, dass die Tatsache, dass die Kasinos 20 % des ungleichen Eintrittspreises für sich behalten können, den Kasinos mit dem höheren Eintrittspreis einen Vorteil verschafft, da diese sich Nettoeinnahmen in Höhe von 3 [Euro] sichern, wohingegen die staatlichen Kasinos lediglich 1,20 [Euro] für sich behalten. Dieses Argument ist irreführend, da es zwei für das richtige Verständnis der wahren wettbewerbsfeindlichen Wirkungen der Maßnahme entscheidende Sachverhalte ignoriert. Einerseits macht die Tatsache, dass die Behörden für bestimmte Kasinos niedrigere Eintrittspreise (einschließlich der Steuer auf die Eintrittspreise) festgesetzt haben, diese Kasinos für Besucher attraktiver; hierdurch … wird die Nachfrage von den Gegebenheiten abgelenkt, die vorherrschen würden, wenn die Kasinos lediglich dank ihrer eigenen Vorzüge – also des jeweiligen Umfangs und der Qualität der angebotenen Dienstleistungen – untereinander im Wettbewerb stünden, und … da die anderen Aspekte gleich sind, deren Besucherzahl künstlich in die Höhe getrieben. Andererseits machen – wie bereits weiter oben ausgeführt – die Einnahmen aus den Eintrittsgeldern lediglich einen begrenzten Teil der Gesamteinnahmen aus, die ein Besucher, der durch den Kasinobetrieb angelockt wird, dem Unternehmen einbringt und aus denen die Kasinos die Steuer auf die Eintrittspreise bezahlen müssen."

65 Insbesondere hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass im 77. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses auf das Vorbringen der griechischen Behörden geantwortet werde, dass aber die Passagen über die Verzerrung des Wettbewerbs und die Attraktivität des niedrigeren Preises ohne ökonomische Analyse im vorliegenden Fall kein Element des Vorteils darstellten.

66 Unterstellt, dass im Bereich staatlicher Beihilfen, die die Beteiligung staatlicher Mittel, durch die ein Vorteil gewährt wird, erfordern, die Attraktivität eines solchen niedrigeren Eintrittspreises ein Element eines solchen Vorteils sein könnte, ist nämlich festzustellen, dass der angefochtene Beschluss keinerlei statistische und folglich keinerlei ökonomische Analyse einer solchen Attraktivität für die Besucher unter diesem Blickwinkel enthält. Außerdem geht aus seinem 146. Erwägungsgrund hervor, dass die Beträge, deren Rückforderung die Kommission angeordnet hat, aufgrund der verwendeten Berechnungsmethode nicht einem derartigen Vorteil entsprechen.

67 Folglich wird der von der Kommission im vorliegenden Fall geltend gemachte Vorteil durch die Differenz zwischen den Beträgen umschrieben, die die Kasinos pro verkaufter Eintrittskarte an den Staat abführen.

68 Wie oben in den Rn. 52 bis 58 festgestellt worden ist, reicht jedoch der Umstand, dass aufgrund der überprüften Maßnahme die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro niedrigere – aber direkt proportionale – Beträge an den Staat abführen als die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro, nicht aus, um das Bestehen eines Vorteils für die Kasinos der ersten Kategorie nachzuweisen.

69 Diese Feststellung wird durch das weitere Vorbringen der Kommission nicht entkräftet.

70 Die Kommission verteidigt ihren Standpunkt erstens damit, dass die in Rede stehende Maßnahme den Kasinos, die einen niedrigeren Eintrittspreis verlangten, einen Liquiditätsvorteil verschaffe.

71 Sie weist das Bestehen eines Liquiditätsvorteils, auf den im angefochtenen Beschluss im Übrigen nicht Bezug genommen wird, jedoch nicht nach. Es wird nämlich nicht bestritten, dass die Beträge von 6 Euro und 15 Euro gewöhnlich beim Eintritt der Besucher in die Spielhallen der Kasinos vereinnahmt werden und dass 80 % dieser Beträge monatlich an den Staat abzuführen sind. Daher sind in den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro die vor Entrichtung der Abgabe an den Staat eingenommenen Beträge pro verkaufter Eintrittskarte naturgemäß proportional niedriger als die von den anderen Kasinos eingenommenen Beträge pro verkaufter Eintrittskarte. Unter diesen Umständen stellt die Tatsache, dass ein Kasino der ersten Kategorie bei einem Preis von 6 Euro für eine Eintrittskarte nur 4,80 Euro anstatt 12 Euro bei einem auf 15 Euro festgesetzten Preis für eine Eintrittskarte an den Staat abzuführen hat, keinen Liquiditätsvorteil dar, da die für die verkauften Eintrittskarten abzuführenden Beträge 80 % der vereinnahmten Eintrittsgelder darstellen und diese von den Kasinos vor Entstehung ihrer Verpflichtung, 80 % davon an den Staat abzuführen, eingenommen werden. Ebenso stellt der Umstand, dass die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro 20 % des Preises einer verkauften Eintrittskarte, also 1,20 Euro, als Gebühr für die Ausstellung der Eintrittskarte und zur Deckung der Kosten behalten, keinen Liquiditätsvorteil für diese Kasinos im Verhältnis zu den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro dar, ganz im Gegenteil.

72 Außerdem geht aus den Erwägungsgründen 66 und 146 des angefochtenen Beschlusses hervor, dass der Vorteil, auf den darin abgestellt wird, begrifflich aus der Differenz von 7,20 Euro besteht, die pro Eintrittskarte – je nachdem, ob das Kasino einen Eintrittspreis von 15 Euro oder von 6 Euro einnimmt – abgeführt werden. Dieser Begriff unterscheidet sich jedoch der Sache nach vom Liquiditätsvorteil, der im Wesentlichen darin besteht, die Bedingungen für die Erfüllung einer Verpflichtung je nach Schuldner zu unterscheiden, was im vorliegenden Fall nicht gegeben war.

73 Daher ist das Argument eines Liquiditätsvorteils zurückzuweisen.

74 Zweitens führt die Kommission den Fall der kostenlosen Eintrittskarten an und trägt vor, dass der freie Eintritt den Einnahmenverzicht des Staates noch deutlicher mache. Im 73. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses führt sie insbesondere aus, dass der Vorteil durch diese kaufmännische Praxis des freien Eintritts noch vergrößert werde, da die mit dem Eintritt eines Besuchers verbundenen Kosten für die 12 Euro entrichtenden Kasinos viel höher seien als für die Kasinos, die lediglich 4,80 Euro aus ihren betrieblichen Gesamteinnahmen finanzieren müssten. Im 74.

Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses stellt sie das Vorbringen der griechischen Behörden, wonach diese Praxis der freien Eintritte eine Ausnahme darstelle, in Abrede. Sie nimmt Bezug auf Nachweise in Form öffentlich zugänglicher Informationen, wie z. B. Flyer, mit denen in Zeitungsbeilagen und im Internet für freien Eintritt in die Kasinos geworben werde und die belegten, dass an bestimmten Wochentagen in jeder Woche ausnahmslos allen Besuchern freier Eintritt gewährt werde und dass dies gängige Praxis sei. Die Praxis des freien Eintritts stelle demnach bei den begünstigten Kasinos keine Ausnahme dar.

75 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass nach Paragraf 6 des Ministerialbeschlusses von 1995 die Möglichkeit besteht, zu Werbezwecken oder aus sozialer Verpflichtung freien Eintritt zu gewähren. In diesem Fall sind die Kasinos, auch wenn sie kein Eintrittsgeld einnehmen, dazu verpflichtet, an den Staat 80 % des gesetzlichen Wertes der ausgegebenen Eintrittskarten abzuführen. Somit müssen die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro 12 Euro pro freiem Eintritt an den Staat abführen, während die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro lediglich 4,80 Euro pro freiem Eintritt abführen.

76 Hieraus ergibt sich, dass im Fall kostenloser Eintrittskarten die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro begünstigt werden, da sie auf einen identischen eingenommenen Eintrittspreis (gleich 0 Euro) eine geringere Abgabe an den Staat abführen als die Kasinos mit einem Eintrittspreis von 15 Euro.

77 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Feststellung der kaufmännischen Praxis des freien Eintritts von der Kommission als Beleg dafür verwendet wird, dass der in den Erwägungsgründen 66 bis 69 des angefochtenen Beschlusses beschriebene behauptete Vorteil dadurch „größer“ werde (73. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). Im angefochtenen Beschluss wird der Fall der kostenlosen Eintrittskarten nur als ein Hinweis auf das Bestehen dieses Vorteils dargestellt. Wie jedoch oben aus den Rn. 49 bis 68 hervorgeht, verschafft das zu prüfende Eintrittspreissystem den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro keinen derartigen Vorteil.

78 Außerdem ist hervorzuheben, dass die Kommission die für den Mitgliedstaat bestehende Möglichkeit, die Ausstellung kostenloser Eintrittskarten vorzusehen, soweit dies Werbezwecken dient oder dadurch einer sozialen Verpflichtung entsprochen wird, nicht ihrem Grundsatz nach kritisiert, sondern den griechischen Behörden im Wesentlichen vorwirft, toleriert zu haben, dass die Ausgabe kostenloser Eintrittskarten über den Rahmen der von dem Ministerialbeschluss von 1995 vorgesehenen Ausnahme hinausgehe. In dieser Hinsicht ist es, da das System der Kasinoeintrittspreise hinsichtlich der verkauften Eintrittskarten keinen Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV verschafft und da der betreffende Mitgliedstaat die Ausgabe kostenloser Eintrittskarten aus konkreten und gerechtfertigten Gründen, wie zu Werbezwecken oder aus sozialen Verpflichtungen, gestatten kann, für diesen Mitgliedstaat vernünftig, die zusätzliche Bedingung aufzustellen, dass die Abgaben, die andernfalls an ihn abgeführt worden wären, auch im Fall der kostenlosen Eintrittskarten an ihn abzuführen sind. In einem solchen Zusammenhang ist es Sache der Kommission, nachzuweisen, dass die Kasinos tatsächlich eine im Verhältnis zur Anzahl der Eintrittskarten, die die Erreichung des Ziels des Ministerialbeschlusses von 1995 ermöglicht, zu hohe Anzahl kostenloser Eintrittskarten ausgeben, so dass ihre Entscheidung, freien Zugang zu ihren Spielhallen zu gewähren, die von der nationalen Gesetzgebung aufgestellten Bedingungen nicht beachtet.

79 Im vorliegenden Fall betreffen jedoch die Nachweise, auf die die Kommission im 74. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses Bezug nimmt, ein Kasino, das ab dem 10. Januar von Sonntag bis Donnerstag von 7.00 Uhr bis 20.00 Uhr freien Eintritt gewährt. Ohne weitere Informationen insbesondere über die Praxis anderer Kasinos und das Besucheraufkommen während der betreffenden Zeiten kann daraus jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass das in Rede stehende Angebot kostenloser Eintrittskarten einen Verstoß gegen die Bedingungen des Ministerialbeschlusses von 1995 darstellt.

80 Daher ist das auf das Bestehen eines gesonderten und spezifischen Vorteils im Falle der kostenlosen Eintrittskarten gestützte Vorbringen ebenfalls zurückzuweisen.

81 Im 78. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses macht die Kommission drittens geltend, dass „die Tatsache, dass durch die steuerliche Ungleichbehandlung ein Vorteil gewährt wird, mit den maßgeblichen einzelstaatlichen Bestimmungen eingeräumt“ werde. Sie nennt den Fall des Kasinos Thessaloniki, das nach dem Gesetzesdekret 2687/1953 (oben in Rn. 6 angeführt) einem Eintrittspreis von 6 Euro unterlag. Die griechischen Behörden hätten dieses Gesetzesdekret auf das Kasino angewandt, da es die günstigste Behandlung darstelle, die heimischen Unternehmen gewährt werde.

82 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetzesdekret 2687/1953 vorsieht, dass Unternehmen, die mit Hilfe von ausländischen Investitionen gegründet werden, mindestens ebenso günstig behandelt werden müssen wie andere vergleichbare inländische Unternehmen. Im vorliegenden Fall wurde dem Antrag des Kasinobetreibers auf Festsetzung des Eintrittspreises für das Kasino Thessaloniki auf dasselbe Preisniveau wie für das Kasino Mont Parnes, nämlich auf 6 Euro, nach dem Gutachten Nr. 631/1997 des staatlichen Rechtsrates vom 16. Oktober 1997 stattgegeben. Dieser war u. a. der Ansicht, dass sich das Kasino Thessaloniki in der gleichen Situation befinde wie das Kasino Mont Parnes, da beide ihre Tätigkeit in den beiden größten Städten des Landes ausübten.

83 Die bloße Tatsache, dass im vorliegenden Fall das Kasino Thessaloniki die Anwendung des niedrigeren Eintrittspreises auf der Grundlage des Gesetzesdekrets 2687/1953 beantragt und erhalten hat, entkräftet jedoch nicht die Ausführungen, wonach das Bestehen eines Vorteils im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen worden ist (oben in Rn. 52 bis 68 angeführt). Daher kann dem Vorbringen der Kommission, wonach der in Rede stehende Vorteil durch die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen eingeräumt werde, nicht gefolgt werden.

84 Das Vorbringen der Kommission ist daher zurückzuweisen.

85 Nach alledem hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass die in Rede stehende Maßnahme den Kasinos mit einem Eintrittspreis von 6 Euro einen Vorteil im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV verschafft.

86 Daher ist dem ersten Teil des ersten Klagegrundes, mit dem geltend gemacht wird, dass durch die in Rede stehende Maßnahme kein Vorteil gewährt werde, stattzugeben.

87 Schließlich ist hinsichtlich der Steuern auf den Eintrittspreis (80 % von 6 Euro, also 4,80 Euro), die die Kasinos Korfu und Mont Parnes für die Zeit vom 21. Oktober 1999 bis Ende des Jahres 2000 möglicherweise nicht entrichtet haben – worauf in den Erwägungsgründen 85 und 143 des angefochtenen Beschlusses Bezug genommen wird – festzustellen, dass die Kommission nicht abschließend Stellung dazu bezogen hat, ob diese tatsächlich nicht entrichtet wurden, und es somit den griechischen Behörden überließ, dies im Rahmen der im angefochtenen Beschluss angeordneten Rückforderung zu bestätigen oder zu entkräften. Da die Kommission in diesem Beschluss nicht geprüft hat, ob und in welchem Maß eine solche unterlassene Entrichtung für sich genommen alle Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen würde, folgt daraus, dass mit Stattgabe des ersten Teils des ersten Klagegrundes der angefochtene Beschluss in vollem Umfang für nichtig zu erklären ist.

88 In Anwendung der angeführten Rechtsprechung (siehe oben, Rn. 38) ist daher im Ergebnis festzustellen, dass die Kommission das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht nachgewiesen hat, ohne dass über die anderen Teile des ersten Klagegrundes oder die anderen Klagegründe entschieden zu werden braucht.

89 Daher ist der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären.

Kosten

90 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

91 Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Hellenischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss 2011/716/EU der Kommission vom 24. Mai 2011 über die staatliche Beihilfe C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09) Griechenlands zugunsten bestimmter griechischer Kasinos wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Europäische Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Hellenischen Republik.**

Forwood Dehousse Schwarcz

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. September 2014.

Unterschriften