A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (második tanács)

2014. szeptember 11.*

„Állami támogatás — Görög kaszinók — Különböző összegű belépődíjakra 80%-os illetéket kivető szabályozás — A támogatást a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító határozat — Az állami támogatás fogalma — Előny”

A T-425/11. sz. ügyben,

a **Görög Köztársaság** (képviselik: P. Mylonopoulos és K. Boskovits, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: D. Triantafyllou, H. van Vliet és M. Konstantinidis, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

a Görögország által egyes görög kaszinóknak nyújtott C 16/10 (korábbi NN 22/10, korábbi CP 318/09) számú állami támogatásról szóló, 2011. május 24-i 2011/716/EU bizottsági határozat (HL L 285., 25. o.) megsemmisítése iránti kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács),

tagjai: N. J. Forwood elnök, F. Dehousse (előadó) és J. Schwarcz bírák,

hivatalvezető: S. Spyropoulos tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. december 10-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 1994 előtt Görögországban három kaszinó működött, nevezetesen a Parnesz-hegyi, a korfui és a rodoszi. A belépőjegy árát az államhoz tartozó Ellinikos Organismos Tourismou (görög turisztikai hivatal, a továbbiakban: EOT) rögzítette. Ezen árat, amelyet 2000 görög drachmában (GRD) (hozzávetőleg 6 euró) rögzítettek a Parnesz-hegyi kaszinó, és 1500 GRD-ben a korfui és a rodoszi kaszinó esetében, a korfui kaszinó esetében 1997-ben 2000 GRD-ben állapították meg. A

* Az eljárás nyelve: görög.

2160/1993. sz. Nomos (2160/1993. sz. törvény, FEK A' 118/19.7.1993) úgy rendelkezett, hogy e három kaszinó továbbra is az EOT klubjaként működik mindaddig, amíg az illetékes hatóság működési engedélyt nem ad számukra.

2 A 2206/1994. sz. Nomos (2206/1994. sz. törvény, FEK A' 62/20.4.1994) meghatározott számú működési engedély odaítéléséről rendelkezett. E törvény 2. cikkének (10) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a kaszinók belépőjegyeinek árát egyes régiókban miniszteri határozat határozza meg, és hogy ugyanez a határozat határozza meg az ár százalékban kifejezett azon hányadát, amelyet az államnak be kell fizetni.

3 E tekintetben az 1995. november 16-i, 1128269/1226/0015/POL.1292. sz. apofasi tou Ypourgou Oikonomikon (pénzügyminisztériumi határozat) (FEK B' 982/29.11.1995; a továbbiakban: 1995. évi miniszteri határozat) (1) bekezdése szerint 1995. december 15-től a kaszinóüzemeltetők kötelesek minden belépő személynek ugyanezen határozat rendelkezéseinek megfelelően belépőjegyet kibocsátani. Ennek kapcsán ugyanezen cikk (5) bekezdése szerint a belépőjegy árát 5000 GRD-ben állapították meg, amelyet a 2873/2000. sz. Nomos (2873/2000. sz. törvény, FEK A' 285/28.12.2000) 31. cikkének (13) bekezdése alapján 15 euróra váltottak át. Az 1995. évi miniszteri határozat (6) bekezdése szerint, amennyiben olyan személyek lépnek be a játéktermekbe, akiktől reklámcélokból vagy társadalmi kötelezettség miatt nem szednek díjat, számukra speciális sorozatszámmal ellátott jegyet kell kibocsátani. Az 1995. évi miniszteri határozat (7) bekezdésében arról is rendelkezett, hogy a kaszinóüzemeltetők a belépőjegy árának 20%-át visszatartják „kibocsátási díjként, illetve a költségek fedezése érdekében", beleértve a kapcsolódó héát, míg a fennmaradó összeg „államot megillető illetéknek" minősül. Az említett miniszteri határozat (7) bekezdésének második albekezdése szerint ingyenes jegyek kibocsátása esetén az államot megillető illetéket az ugyanezen cikk (5) bekezdése alapján meghatározott belépőjegyár figyelembevételével kell megfizetni.

4 1995-öt követően a Parnesz-hegyi, a korfui és a rodoszi kaszinó továbbra is az EOT klubjaként működött. Ezt követően az EOT helyébe a korfui és a Parnesz-hegyi kaszinó üzemeltetőjeként az Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (görög turisztikai fejlesztési társaság, ETA), 100%-ban a görög állam tulajdonában álló társaság lépett. A korfui kaszinó 2010. augusztus 30-i privatizációjáig továbbra is 6 eurós belépődíjat alkalmazott, és az 1995. évi miniszteri határozat alapján befizette az állam részére a megfelelő összegek 80%-át. Hasonlóképpen a rodoszi kaszinó 1996-ban kapta meg működési engedélyét, és 1999. áprilisi privatizációját követően 5000 GRD (15 euró) összegű belépődíjat alkalmazott. 2000 vége és 2003 között a Parnesz-hegyi kaszinó a 2002. január 1-jétől 6 euróra változott 1500 GRD összegű belépődíjat alkalmazta, és 2000 vége óta e díj 80%-át befizették a görög állam részére.

5 Az 1995-öt követően a 2206/1994. sz. törvény alapján létrehozott hat új kaszinó, azaz a chalkidiki, a loutraki, a thesszaloniki, a rioi (Achaia), a xanthi (Trákia) és a syrosi közül a thesszaloniki kaszinó kivételével valamennyi 15 eurós belépődíjat alkalmaz.

6 A thesszaloniki kaszinó (amelyet a Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE társaság üzemeltet) 6 eurós belépődíjat alkalmaz a nomothetiko diatagma 2687/1953 peri ependyseos kai prostasias kefalaion exoterikou (a befektetésekről és a külföldi beruházások védelméről szóló 2687/1953. sz. törvényerejű rendelet, FEK A' 317/10.11.1953) alapján, amely úgy rendelkezik, hogy a külföldi tőke befektetésével létrehozott vállalkozások legalább olyan előnyös bánásmódban részesülnek, mint amelyet más hasonló nemzeti vállalkozások esetében alkalmaznak. A kaszinó üzemeltetője által benyújtott, arra irányuló kérelemnek ugyanis, hogy a thesszaloniki kaszinó belépőjegyének árát a Parnesz-hegyi kaszinó esetében alkalmazottal azonos szinten, azaz 6 euróban rögzítsék, az 1997. október 16-i Gnomodotisi 631/1997 tou Nomikou Symvouliou tou Kratoust (a görög állami jogi tanács 631/1997. sz. véleményét) követően helyt adtak. Az állam által a belépőjegyekre kivetett illetékről szóló 1995. évi miniszteri határozat (7) bekezdését alkalmazták a thesszaloniki kaszinó esetében.

7 2009. július 8-án a Koinopraxia Touristiki Loutrakiou AE OTA (a loutraki kaszinó üzemeltetője) panaszt nyújtott be az Európai Közösségek Bizottságához a kaszinók belépődíjára alkalmazandó szabályozásra vonatkozó görög jogszabályok tárgyában arra hivatkozva, hogy e szabályozás állami támogatás három gazdasági szereplő, azaz a Parnesz-hegyi kaszinó, a korfui kaszinó és a thesszaloniki kaszinó részére történő nyújtásával egyenértékű.

8 Észrevételváltásokat követően a Bizottság 2010. július 6-i határozatával megindította a hivatalos vizsgálati eljárást.

9 A Bizottsághoz a görög hatóságoktól és az érdekelt felektől érkeztek észrevételek.

10 A Bizottság 2011. május 24-én elfogadta a Görögország által egyes görög kaszinóknak nyújtott C-16/10 (korábbi NN 22/10, korábbi CP 318/09) számú állami támogatásról szóló 2011/716/EU határozatot (HL L 285., 25. o., a továbbiakban: megtámadott határozat).

11 A szóban forgó intézkedést a megtámadott határozat (9) preambulumbekezdése úgy határozza meg, hogy az olyan adóügyi megkülönböztetést valósít meg, amelyet a görög hatóságok alkalmaznak egyes görög kaszinók javára azáltal, hogy egyrészről egységes 80%-os illetéket vetnek ki a kaszinók belépőjegyeinek árára, másrészről pedig két eltérő hatósági árat határoznak meg a belépőjegyek vonatkozásában. Ily módon a belépőjegy árát 6 euróban rögzítették bizonyos kaszinók esetében, amelyeket a Bizottság „állami tulajdonúnak” minősített, és 15 euróban a Bizottság által „magántulajdonúnak” minősített többi kaszinó esetében. A megtámadott határozat (10) preambulumbekezdése szerint a szóban forgó intézkedés kedvezményezettje a Parnesz-hegyi kaszinó, a korfui kaszinó, a thesszaloniki kaszinó és a rodoszi kaszinó volt.

12 A Bizottság ezt követően megállapította az állami támogatás fennállását. Különösen a megtámadott határozat (65) és (67) preambulumbekezdésében a Bizottság úgy vélte, hogy a szóban forgó intézkedésnek hasonló hatásai vannak, mint egy adóügyi intézkedésnek, és azon kaszinókat, amelyek esetében alacsonyabb belépődíj alkalmazandó, mentesíti azon adóteher alól, amelyet egyébként viselniük kellene, ha az adózás megkülönböztetésmentes lenne. A szóban forgó intézkedés tehát előnyben részesítette a szóban forgó kaszinókat, mivel a megfelelő teljes jövedelmük alapján alacsonyabb fejenkénti adóterhet kellett viselniük. A megtámadott határozat (72) preambulumbekezdése szerint az a tény, hogy az ügyfél szintén hasznot húz az alacsonyabb belépődíjból, nem akadálya annak, hogy az intézkedés az érintett kaszinók részére előnyt biztosítson. A megtámadott határozat (73) és (74) preambulumbekezdése szerint az a kereskedelmi gyakorlat, amely abban áll, hogy olyan ingyenes belépőjegyet kínálnak, amelyek vonatkozásában a kaszinóknak mindemellett ki kell fizetniük az államnak a hatósági ár 80%-át, a szóban forgó előnyt csak növeli. A Bizottság különböző bizonyítékokra támaszkodott annak bizonyítása céljából, hogy az ingyenes belépés gyakorlata nem tűnik kivételesnek a támogatásban részesülő kaszinók körében. Hasonlóképpen a megtámadott határozat (77) preambulumbekezdésében a Bizottság elutasította azon érvet, amely szerint előnyben részesülnének azok a kaszinók, amelyek esetében magasabb belépődíjat alkalmaznak. Ezen érv ugyanis figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy azok a kaszinók, amelyek esetében alacsonyabb belépődíj alkalmazandó, vonzóbbak az ügyfelek számára, és azt a körülményt, miszerint a belépődíjakból származó bevétel a kaszinók teljes bevételének csak egy korlátozott részét teszi ki. Egyébiránt magára a thesszaloniki kaszinóra is az alacsonyabb belépőjegyárra vonatkozó szabályozás alkalmazandó a 2687/1953 törvényerejű rendelet értelmében, amely a külföldi tőkét beruházó vállalkozásoknak a hazai vállalkozásoknak biztosított legkedvezőbb bánásmódot biztosítja (a megtámadott határozat (78) preambulumbekezdése). A Bizottság egyébiránt a megtámadott határozat (79) és (80) preambulumbekezdésében elutasította az olyan egyéb adóügyi és szabályozó intézkedések fennállására alapított érvet, amelyek kompenzálják az alacsonyabb belépőjegyárból származó előnyöket, és megállapította az előny fennállását.

13 A Bizottság megállapította, hogy mivel az állam ily módon bevételekről mondott le, ezen előnyt állami forrásokból finanszírozzák. Ennek kapcsán a Bizottság elutasította az arra alapított érvet, hogy az alacsonyabb belépődíj több ügyfelet vonzhat, és hogy nem biztos, hogy az állam bevételektől esett el, különösen azon okból, hogy a keresletet maga az egyenlőtlenség növelte (a megtámadott határozat (81)–(90) preambulumbekezdése).

14 Ezenkívül a Bizottság úgy vélte, hogy az intézkedés eltér a 2206/1994. sz. törvény és az 1995. évi miniszteri határozat által létrehozott általános rendszertől, azaz szelektív. Elutasította tehát azt az érvet, amely szerint a belépőjegyek árszintjét az egyes kaszinók szerint eltérő, különös feltételek alapján rögzítik, figyelembe véve azt a célt, hogy az visszatartsa az alacsony jövedelmű embereket a szerencsejátékoktól. A Bizottság egyébiránt megállapította, hogy az intézkedést nem igazolja az általános rendszer jellege vagy logikája (a megtámadott határozat (91)–(102) preambulumbekezdése).

15 Ráadásul a Bizottság megállapította, hogy a verseny torzulásának és a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének feltétele a jelen ügyben teljesül, a nyújtott szolgáltatások helyi vagy regionális jellegétől függetlenül (a megtámadott határozat (103)–(114) preambulumbekezdése).

16 Egyébiránt a Bizottság azon a véleményen volt, hogy a szóban forgó intézkedésre az EUMSZ 106. és az EUMSZ 107. cikk szerinti kivételek egyike sem vonatkozik, és megállapította, hogy a Görög Köztársaság nem adott elő olyan érvet, amely igazolná a támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségét.

17 A Bizottság arra is rámutatott, hogy az 1995-ben bevezetett, hátrányosan megkülönböztető adójogi bánásmódot anélkül tartották fenn, hogy azt vele közölték volna, vagy azt ő jóváhagyta volna. Figyelembe véve az [EUM]-Szerződés [108]. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.) 15. cikkében szereplő elévülési időt, a Bizottság rámutatott, hogy az 1999. október 21-től – tehát az azt tíz évvel megelőző időponttól, hogy a panaszt továbbította a Görög Köztársaságnak és tőle tájékoztatást kért – a szóban forgó intézkedés keretében nyújtott minden támogatás új és jogellenes támogatásnak minősül.

18 Végül a támogatás összegének megállapítását és visszatéríttetését illetően a Bizottság megállapította, hogy figyelembe kell venni, hogy a Görög Köztársaság belépőjegyenként 7,20 euró, a támogatásban részesülő kaszinóktól származó adóbevételről mondott le, ami a 15 eurós belépőjegyeket kibocsátó kaszinók által az államnak belépőjegyenként fizetett 12 euró illeték és a 6 eurós belépőjegyeket kibocsátó kaszinók által az államnak belépőjegyenként fizetett 4,80 euró illeték különbsége. A Bizottság arra is rámutatott, hogy figyelemmel kell lenni az egyes kaszinók sajátos helyzetére és a Parnesz-hegyi, valamint a korfui kaszinó esetében különösen arra a körülményre, hogy nem tűnik úgy, hogy – a görög hatóságok esetleges részletesebb észrevételeire is figyelemmel – 1999. október 21-től 2000 végéig a belépődíjak után az államnak fizetést teljesítettek volna. A támogatás visszatéríttetendő összegének kiszámítását illetően a Bizottság megállapította, hogy nem áll rendelkezésére elegendő adat az azzal kapcsolatos összegek pontos meghatározásához, és ezért csak annak megállapítására szorítkozik, hogy a kérdéses támogatás visszafizetésének kötelezettségét kimondja, és a nemzeti hatóságokra hagyja az összegeknek a határozatában megadott útmutatás alapján való pontos kiszámítását. E tekintetben a megtámadott határozat (146) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a visszatéríttetendő összeg főként az egyrészről a 6 eurós belépőjegyárat alkalmazó kaszinók által belépőjegyenként fizetett 4,80 euró, másrészről a 15 eurós belépőjegyárat alkalmazó kaszinók által belépőjegyenként fizetett 12 euró különbsége, azaz kibocsátott belépőjegyenként 7,20 eurót kitevő összeg.

19 A megtámadott határozat rendelkező részének szövege a következő:

„1. cikk

Az állami támogatás, amely magában foglalja a Görögország által számos más, részben kötelező érvényű rendelkezés egyidejű alkalmazása mellett hatályba léptetett, egyes görög kaszinók számára alkalmazott adóügyi megkülönböztetést, és amely:

– egységes 80%-os adót vetett ki a belépőjegyek árára, és

– eltérő hatósági árakat határozott meg az állami tulajdonú kaszinók és a magántulajdonú kaszinók számára, 6 EUR-t, illetve 15 EUR-t, jogellenesen lépett hatályba az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével, összeegyeztethetetlen a belső piaccal, mivel a kedvezményezett Regency Casino Mont Parnèst, Regency Casino Thessalonikit és korfui kaszinót (azzal, hogy a rodoszi kaszinó 1999. április óta már nem kedvezményezett) jogtalan üzleti előnyhöz juttatta.

2. cikk

(1) Görögországnak vissza kell térítttetnie a kedvezményezett kaszinóktól az 1. cikkben hivatkozott 1999. október 21. óta nyújtott összeegyeztethetetlen támogatást.

(2) A visszatérítendő összeg a kamatot is tartalmazza, amely az összeg kedvezményezett javára történő átadásának és a visszatérítés dátuma közötti időszakra kerül felszámításra.

(3) A kamatot a 794/2004/EK [bizottsági] rendelet V. fejezete szerinti kamatos kamatszámítással kell meghatározni.

(4) Görögországnak a jelen határozat elfogadása napjától érvényes hatállyal az 1. cikkben hivatkozott támogatás által okozott összes még fennálló adóelőnyt [helyesen: adóügyi megkülönböztetést] meg kell szüntetnie.

3. cikk

(1) Az 1. cikkben említett támogatást azonnal és ténylegesen vissza kell fizettetni.

(2) Görögország biztosítja, hogy e határozatot az értesítés napjától számított négy hónapon belül végrehajtják.

4. cikk

(1) Az e határozatról szóló értesítéstől számított két hónapon belül Görögország az alábbi információkat adja át a Bizottságnak:

a) az 1. cikkben hivatkozott rendszer alapján támogatásban részesült kedvezményezettek listája és az egyes kedvezményezettek által a vitatott intézkedés alapján kapott, a jelen határozatban foglalt útmutatásnak megfelelően kiszámított, teljes támogatási összeg;

b) az egyes kedvezményezettekkel visszatérítttetendő teljes összeg (főösszeg és kamatok);

c) a jelen határozat végrehajtása érdekében már megtett és tervezett intézkedések részletes leírása;

d) azt igazoló dokumentumok, hogy a kedvezményezettet felszólították a támogatás visszafizetésére.

(2) Görögország naprakészen tájékoztatja a Bizottságot a nemzeti szinten a jelen határozat végrehajtása érdekében alkalmazott eszközökről az 1. cikkben említett támogatás visszatérítéséig. A Bizottság kérésére Görögország haladéktalanul átadja az információkat a jelen határozat végrehajtása érdekében már alkalmazott és tervezett eszközökről. Görögország továbbá részletes információkkal szolgál a kedvezményezett által már visszatérített támogatási összegről és kamatokról.

5. cikk

E határozat címzettje a Görög Köztársaság”.

Az eljárás és a felek kérelmei

20 A Törvényszék Hivatalához 2011. augusztus 3-án benyújtott keresetlevelével a Görög Köztársaság előterjesztette a jelen keresetet.

21 A megtámadott határozat négy további kereset tárgyát is képezi, amelyeket a Törvényszék Hivatalához 2011. július 29-én nyújtott be az Etaireia Akiniton Dimosiou AE (ETAD, korábban Ellinika Touristika Akinita AE, ETA), 2011. december 9-én a Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki, 2012. január 10-én a Parnesz-hegyi kaszinót 2003 óta üzemeltető Elliniko Kazino Parnithas AE, és 2012. január 20-án az Athens Resort Casino Holding SA, a Parnesz-hegyi kaszinóban 2010 óta 51%-os részesedéssel rendelkező részvényes. E keresetek, amelyeket a T-419/11., T-635/11., T-14/12., illetve T-36/12. sz. alatt iktattak, a jelen keresethez kapcsolódnak. Egyébiránt a Törvényszék második tanácsának elnöke 2012. május 4-i és december 12-i végzésével engedélyezte a Koinopraxia Touristiki Loutrakiou, a közigazgatási eljárásban panaszosként fellépő vállalkozás ezen ügyekbe való beavatkozását a Bizottság kérelmeinek támogatása végett.

22 2012. augusztus 7-i levelükkel a T-635/11., a T-14/12. és a T-36/12. sz. ügy felperesei a Törvényszék eljárási szabályzatának 50. cikke alapján kérték a T-419/11., a T-425/11. a T-635/11, a T-14/12 és a T-36/12. sz. ügy egyesítését a szóbeli szakasz lefolytatása és az eljárást befejező határozat meghozatala céljából.

23 2012. szeptember 3-i levelével a Bizottság, jelezve, hogy nincs elvi kifogása az ügyek ezen egyesítésével szemben, észrevételeket terjesztett elő. Arra is utalt, hogy nem terjeszt elő bizalmas kezelés iránti kérelmet.

24 2012. szeptember 4-i levelével a Görög Köztársaság jelezte, hogy ellenzi az említett ügyek egyesítését. Arra is utalt, hogy az ügyek egyesítése esetén az ügyiratok egyes adatait bizalmasnak kell tekinteni.

25 2012. szeptember 4-i külön levelében a Görög Köztársaság kérelmet terjesztett elő az ügy irataiban szereplő, általa felsorolt bizonyos részleteknek a szóban forgó ügyekbe beavatkozó vagy beavatkozni kívánó minden harmadik személlyel szembeni bizalmas kezelése iránt. Csatolta beadványainak nem bizalmas változatát.

26 2013. szeptember 16-án a Törvényszék úgy határozott, hogy a jelen ügyet nem egyesíti a T-419/11., a T-635/11., a T-14/12. és a T-36/12. sz. üggyel.

27 A Törvényszék második tanácsának elnöke 2013. október 9-i végzésével engedélyezte az Elliniko Casino Kerkyras AE számára, hogy az eljárási szabályzat 116. cikke 6. §-ának rendelkezései alapján a felperes kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon a T-419/11. sz. ügyben folyamatban lévő eljárásba.

28 Az előadó bíró jelentése alapján a Törvényszék (második tanács) a szóbeli szakasz megnyitásáról döntött. A Törvényszék a 2013. december 10-i tárgyaláson meghallgatta a felek szóbeli előadásait és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait.

29 A Görög Köztársaság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

30 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a Görög Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

Az eljáráshoz fűződő érdekről

31 A Bizottság a Görög Köztársaság eljáráshoz fűződő érdekének hiányára hivatkozik. Álláspontja szerint a jelen helyzetben a megtámadott határozat lehetővé teszi a Görög Köztársaság számára, hogy a szóban forgó kaszinóktól kvázi adóbevételeket követeljen, és az inkább hasznára van, mintsem árt neki. A Bizottság azt állítja, hogy azon körülmény, hogy a Görög Köztársaság privilegizált fél, felmenti ugyan annak bizonyítása alól, hogy a megtámadott határozat őt közvetlenül és személyében érinti, de nem biztosít számára eljáráshoz fűződő érdeket.

32 A Görög Köztársaság vitatja ezt az érvelést.

33 A Törvényszék emlékeztet arra, hogy az eljáráshoz fűződő érdeknek a Bizottság által hivatkozott fogalmát illetően a Szerződés egyértelmű különbséget tesz egyfelől az intézmények és a tagállamok, másfelől pedig a természetes és jogi személyek megsemmisítés iránti kereset indítására vonatkozó joga között. Bármely tagállam jogosult ugyanis arra, hogy megsemmisítés iránti keresettel vitassa a Bizottság határozatainak jogszerűségét, anélkül hogy e jog gyakorlása függene az eljáráshoz fűződő érdek igazolásától. Valamely tagállamnak tehát a keresete elfogadhatóságához csak azt kell bizonyítania, hogy a Bizottság általa megtámadott jogi aktusa joghatásokat fejt ki a vonatkozásában (a Bíróság C-208/99. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2001. november 27-én hozott végzésének [EBHT 2001., I-9183. o.] 22 és 23. pontja, és a Törvényszék T-309/04., T-317/04., T-329/04. és T-336/04. sz., TV 2/Danmark és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2008. október 22-én hozott ítéletének [EBHT 2008., II-2935. o.] 63. pontja).

34 A jelen ügyben a Szerződés rendelkezéseire tekintettel és az ítélkezési gyakorlat fényében a Görög Köztársaság csupán tagállami minőségében is jogosult megsemmisítés iránti kereset előterjesztésére, anélkül hogy az eljáráshoz fűződő érdekét e tekintetben igazolnia kellene.

35 Következésképpen a Bizottság által emelt elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

36 A Görög Köztársaság négy jogalapra hivatkozik. Az első jogalap az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének megsértésén alapul. A második jogalap az indokolás nem megfelelő, hiányos és ellentmondásos jellegén alapul. Másodlagosan felhozott harmadik és negyedik jogalapjával a Görög Köztársaság a támogatás visszatérítttetése kapcsán a 659/1999 rendelet 14. cikkének megsértésére hivatkozik azzal az indokkal, hogy a támogatást nem a valódi kedvezményezettektől követelik vissza, és a visszatérítttetés sérti a jogos bizalom és az arányosság elvét (harmadik jogalap), és hogy téves a visszatérítttendő összegek számítása (negyedik jogalap).

37 Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének megsértésére alapított első jogalapot illetően emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés szerint a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

38 Az ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett „támogatáskénti” minősítéshez az e rendelkezésben előírt valamennyi feltételnek teljesülnie kell. Így ahhoz, hogy valamely nemzeti intézkedést állami támogatásnak lehessen minősíteni, először is állami beavatkozásról vagy állami forrásból történő beavatkozásról kell, hogy szó legyen, másodszor ennek a beavatkozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet, harmadszor a kedvezményezettjét előnyben kell részesítenie, negyedszer pedig torzítania kell a versenyt vagy a verseny torzításával kell fenyegetnie (lásd a Bíróság C-399/08. P. sz., Bizottság kontra Deutsche Post ügyben 2010. szeptember 2-án hozott ítéletének [EBHT 2010., I-7831. o.], 38. és 39. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

39 Szintén az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a támogatás fogalma nemcsak a szubvenciókhoz hasonló pozitív juttatásokat foglalhatja magában, hanem azokat a beavatkozásokat is, amelyek különböző formában enyhítik a vállalkozás költségvetésére általában nehezedő terheket, és amelyek ezáltal, anélkül hogy a szó szoros értelmében szubvenciók lennének, azokkal azonos jellegűek és hatásúak (a Bíróság C-387/92. sz. Banco Exterior de España ügyben 1994. március 15-én hozott ítéletének [EBHT 1994., I-877. o.] 13. pontja és C-6/97. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1999. május 19-én hozott ítéletének [EBHT 1999., I-2981. o.] 15. pontja).

40 A Bíróság kimondta, hogy az az intézkedés, amellyel a hatóságok olyan adómentességet biztosítanak egyes vállalkozásoknak, amely ugyan nem jár együtt állami források átruházásával, de pénzügyileg kedvezőbb helyzetbe hozza a kedvezményezetteket, mint a többi adóalanyt, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül (lásd a fenti 39. pontban hivatkozott Banco Exterior de España ügyben hozott ítélet 14. pontját, a fenti 39. pontban hivatkozott Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 16. pontját, a Törvényszék T-230/01–T-232/01. és T-267/01–T-269/01. sz., Diputación Foral de Álava és társai egyesített ügyekben 2009. szeptember 9-én hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 135. pontját, amelyet a Bíróság a C-474/09. P–C-476/09. P. sz., Diputación Foral de Vizcaya kontra Bizottság egyesített ügyekben 2011. július 28-án hozott ítéletével [az EBHT-ban nem tették közzé] helybenhagyott).

41 Ezen túlmenően az állami intézkedések által követett célok jellegének és igazolásuknak semmilyen hatása nincs a támogatásnak való minősítésükre. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az EUMSZ 107. cikk nem tesz különbséget az állami beavatkozások indokai vagy céljai szerint, hanem hatásaik alapján határozza meg őket (lásd a Bíróság C-409/00. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2003. február 13-án hozott ítéletének [EBHT 2003., I-1487. o.] 46. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

42 Szintén az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a Bizottságnak kell bizonyítania, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül (a Törvényszék T-239/04. és T-323/04. sz., Olaszország kontra Bizottság egyesített ügyekben 2007. szeptember 12-én hozott ítéletének [EBHT 2007., II-3265. o.], 119. pontja).

43 A Bíróság egyébiránt pontosította, hogy az állami támogatás fogalma, amint azt a Szerződés meghatározza, jogi jellegű, és azt objektív körülmények alapján kell értelmezni. Emiatt az uniós bíróságnak főszabály szerint – mind az előtte folyamatban lévő jogvita konkrét tényeinek, mind a Bizottság által elvégzett értékelés technikai vagy összetett jellegének figyelembevételével – teljes felülvizsgálatot kell gyakorolnia azon kérdés vonatkozásában, hogy valamely intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e (lásd a Bíróság C-83/98. P. sz. Franciaország

kontra Ladbroke Racing és Bizottság ügyben 2000. május 16-án hozott ítéletének [EBHT 2000., I-3271. o.], 25. pontját, és C-487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben 2008. december 22-én hozott ítéletének [EBHT 2008., I-10515. o.] 111. pontját).

44 Ezekre az elvekre tekintettel kell megvizsgálni, hogy a jelen ügyben a Bizottság helyesen alkalmazta-e a támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmát.

45 Az első jogalap első részével a Görög Köztársaság vitatja, hogy a belépődíjak vizsgált rendszere állami forrásból származó előny nyújtásával jár.

46 Elöljáróban ismertetni kell a szóban forgó rendszer jellemzőit, ahogyan azok a Bizottság által vizsgált jogszabályokból kitűnnek. Ezen ismertetés elengedhetetlen, mivel lehetővé teszi a szóban forgó rendszer gazdasági működésének megértését, és ennek következtében az azon vállalkozásokra gyakorolt hatásainak értékelését, amelyekre alkalmazandó.

47 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2206/1994. sz. törvény 2. cikkének (10) bekezdése szerint (lásd a fenti 2. pontot) a pénzügyminiszteri határozat meghatározza a kaszinók belépőjegyeinek árát, „valamint az ár százalékban kifejezett azon hányadát, amelyet az államnak be kell fizetni”. Ezen összefüggésben az 1995. évi miniszteri határozat (7) bekezdése (lásd a fenti 3. pontot) úgy rendelkezik, hogy valamennyi kaszinó a belépőjegy árának 20%-át visszatartja kibocsátási díjként, illetve a költségek fedezése érdekében, míg a fennmaradó összeg államot megillető illetéknek minősül, amelyet ugyanezen határozat (10) bekezdése szerint az állam részére havonta be kell fizetni.

48 Meg kell tehát állapítani, hogy – ahogyan arra a Görög Köztársaság hivatkozik – a megtámadott határozat tárgyát képező belépődíjrendszer keretében a kaszinók kötelesek a szóban forgó belépődíjnak a játéktermekbe belépő ügyfeleiktől való beszedésére, és annak az állam részére havonként történő befizetésére, miközben a szóban forgó belépődíj adott százalékban kifejezett hányadát az említett tevékenységet lefedő ellenszolgáltatás címén visszatartják.

49 A megtámadott határozat (9) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a Bizottság a szóban forgó intézkedést úgy írja le, mint amely azon nemzeti rendelkezések egyidejű alkalmazása, amelyek egyrészről egységes 80%-os illetéknek a kaszinók belépőjegyeinek árára történő kivetésében, másrészről pedig két eltérő hatósági ár meghatározásában áll a kaszinók belépőjegyei tekintetében. Ezen intézkedés hatása, hogy a 15 eurós belépődíj szedésére köteles kaszinók belépésenként 12 eurót fizetnek be az államnak (80% × 15 euró), míg a többi kaszinó belépésenként csak 4,80 eurót (80% × 6 euró) fizet be a részére, ami belépésenként 7,20 euró különbséget jelent. Meg kell azonban állapítani, hogy – ahogyan a fenti 47. és 48. pontból kitűnik – e leírás nem veszi figyelembe a vizsgált rendszer jellemzőit, mivel még ha a kaszinók kötelesek is a belépődíj teljes összegét beszedni, e díjaknak csak 20%-a képezi költségvetésük bevételét, a fennmaradó 80% kezdettől az államot megillető illeték, amelyet a kaszinóknak az állam részére havonta be kell fizetniük. Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a rendszer e téves leírása nem vezethet automatikusan a megtámadott határozat megsemmisítéséhez. Figyelembe véve ugyanis különösen a fenti 41. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, az olyan nemzeti jogszabály, mint amelyről a jelen ügyben szó van, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett szelektív előnyt nyújthat, és ezért meg kell vizsgálni, hogy a jelen ügyben nyújtanak-e a megtámadott határozatban leírthoz hasonló előnyt.

50 E tekintetben, ahogyan a megtámadott határozat (66), (69) és (70) preambulumbekezdéséből kitűnik, a Bizottság úgy véli, hogy a vizsgált intézkedés előnyt biztosít azon kaszinók számára, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, azzal az indokkal, hogy olyan teher alól mentesülnek, amelyet egyébként viselniük kellene. Álláspontja szerint a kaszinók adóalap-csökkentéshez hasonló előnyben részesültek, mivel a belépésenként általuk fizetendő illeték alacsonyabb mértékben került megállapításra, mint a többi kaszinóra kivetett illeték. A megtámadott határozat kifejti, hogy a szóban forgó intézkedés előnyt biztosít a kedvezményezett vállalkozásoknak, mivel fogadott ügyfelenként alacsonyabb összegű adóterhet kell fizetniük.

51 Az első jogalappal a Görög Köztársaság vitatja ezen érvelés megalapozottságát.

52 A Törvényszék megállapítja, hogy a jelen ügyben a Bizottság nem bizonyította az azon kaszinók javára szolgáló előny fennállását, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó.

53 Először is a szóban forgó intézkedésből ugyanis az következik, hogy azon kaszinók, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, kötelesek az államnak belépésenként 4,80 eurót (80% × 6 euró) befizetni, míg azoknak, amelyek esetében 15 eurós belépődíj alkalmazandó, belépésenként 12 eurót (80% × 15 euró) kell befizetniük a számára. Helytálló tehát, ahogyan azt a Bizottság állítja, hogy az első kategóriába tartozó kaszinóknak 4,80 eurós összeget kell befizetniük az állam részére, ami belépőjegyenként két és félszer kevesebb, mint az a 12 eurós összeg, amelyet a második kategóriába tartozó kaszinóknak kell befizetniük.

54 Meg kell azonban említeni, hogy e megállapítás azon tényből ered, hogy az összes fenti kategóriába tartozó belépőjegyek árára azonos százalékos arány vonatkozik. Közelebbről, mielőtt befizetnék az állam részére az őt megillető, az eladott belépőjegyek árának 80%-át kitevő illetéket, azok a kaszinók, amelyeket a Bizottság a vitatott intézkedés kedvezményezettjeinek tekintett, ügyfeleiktől a többi kaszinóra alkalmazandó belépődíjnál két és félszer alacsonyabb árat szednek be (6 eurót 15 euró helyett). Hasonlóképpen az azon kaszinók által kibocsátási díjként, illetve a költségek fedezése érdekében visszatartott díjak, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó (6 euró – 4,80 euró = 1,20 euró), szintén két és félszer alacsonyabbak azoknál, amelyeket azon kaszinók szednek be, amelyek esetében 15 eurós belépődíj alkalmazandó (15 euró – 12 euró = 3 euró).

55 Következésképpen, ahogyan arra a Görög Köztársaság hivatkozik, a szóban forgó intézkedésből következik, hogy a kaszinók által a belépőjegyeik után, az államot megillető illeték címén ez utóbbinak befizetett összeg csak azon összeg százalékban kifejezett hányada, amelyet az egyes kaszinók belépődíj címén beszednek. Ennek folytán, ellentétben azzal, amire a megtámadott határozat (69) preambulumbekezdése utal, a vizsgált intézkedés nem felel meg az adóalap csökkentésének, mivel az egyes kaszinók által befizetendő összegek a kaszinó által ténylegesen beszedett belépődíjak összességének 80%-ával egyeznek meg. Noha e ponton a Bizottság védekezésül a Törvényszéknek a fenti 40. pontban hivatkozott, Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2009. szeptember 9-én hozott ítéletére utal, meg kell állapítani, hogy az ezen ügyekben szóban forgó intézkedés eltért a jelen ügyben szóban forgó intézkedéstől. Ezen ügyekben ugyanis a szóban forgó támogatási intézkedés abban állt, hogy a kedvezményezett vállalkozások gazdasági tevékenységéből származó pozitív adóalapra 99, 75, 50 vagy 25%-os csökkentést alkalmaztak. Ily módon a kedvezményezett vállalkozások alacsonyabb adót fizettek, mint amelyet akkor fizettek volna, ha ezen adót a gazdasági tevékenységük gyakorlásából származó jövedelmükkel arányosan számították volna ki. A jelen ügyben, ezzel szemben, és ahogyan fent már megállapításra került, a helyzet eltérő, mivel a valamennyi kaszinó által az államnak befizetett 80%-os terhet azon összeg százalékos arányában számítják ki, amelyet az eladott jegyek után belépődíjként ténylegesen beszedtek.

56 A Bizottság azon érve, amely szerint a 15 eurós belépődíj alkalmazására köteles kaszinók által belépésenként beszedett bevételek és a 6 eurós belépődíj alkalmazására köteles kaszinók által belépésenként beszedett bevételek különbsége, amely 1,80 euró (3 euró – 1,20 euró) négyszer alacsonyabb azon különbségnél, mint amely az első kategóriába tartozó kaszinók által belépésenként az államnak fizetendő illeték és a második kategóriába tartozó kaszinók által az államnak fizetendő illeték között fennáll, amely 7,20 euró (12 euró – 4,80 euró), e következtetést nem cáfolja. E megállapítás ugyanis közvetlenül a 80%-os adómérték alkalmazásából és az egyrészről az említett 80%-os mérték, másrészről a kibocsátási díjak és költségek fedezése címén a bevételekre alkalmazandó 20%-os mérték közötti négyszeres arányból következik.

57 Ezen feltételek mellett az a tény, hogy a vizsgált intézkedés hatásaként azok a kaszinók, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, alacsonyabb összegeket fizetnek be az állam részére, mint amelyeket azon kaszinók fizetnek be a részére, amelyek esetében 15 eurós belépődíj alkalmazandó, nem elegendő annak bizonyítására, hogy az első kategóriába tartozó kaszinók javára előny áll fenn.

58 Nem bizonyított tehát az azon kaszinók javára fennálló számviteli előny, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó.

59 Ezt követően az ügy iratainak a tárgyaláson egyértelművé tett adataiból következik, hogy a Bizottság által a jelen ügyben hivatkozott előny kizárólag e számviteli különbségben áll, amelynek alapján azok a kaszinók, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, a többi kaszinó által befizetettnél alacsonyabb összeget fizetnek be az állam részére.

60 Közelebbről, a megtámadott határozat (67) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapította, hogy e kaszinókat előnyben részesítették, és ezt arra a tényre alapozta, hogy „alacsonyabb fejenkénti adóterhet kellett viselniük a teljes jövedelmükből”. Az említett pont utolsó mondatában egyébiránt rámutatott, hogy e teljes jövedelmük „nemcsak belépődíjakból (kizárólag belépőjegyek árából) tevődik össze, hanem más bevételi forrásokból is, mint például szerencsejáték, szállás, bár és éttermi szolgáltatások, előadások stb. (teljes bevétel)”.

61 Mindazonáltal a Bizottság a tárgyaláson e tekintetben feltett kérdésre adott válaszában hangsúlyozta, hogy a kaszinó teljes jövedelmének fogalmát nem kell a jelen ügyben fennálló előny fogalommeghatározásának elemeként figyelembe venni. Rámutatott ugyanis, hogy a megtámadott határozat (67) preambulumbekezdésének a teljes jövedelmet említő utolsó mondata egyszerűen azt jelenti, hogy ezek a belépőjegyekből származó bevételek a kaszinók jövedelmének csak kis részét tették ki, és nem magára az előnyre vonatkoztak. Következésképpen, álláspontja szerint e mondat nem értelmezhető úgy, mint amely azt jelenti, hogy azonos költségvetés esetén azon kaszinó ügyfelei, amelynek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, nagyobb összeget költhetnek el egyéb szolgáltatásokra. Ennek alapján rámutatott, hogy a jelen ügyben fennálló előny kizárólag a 6 eurós belépőjegy és a 15 eurós belépőjegy közötti számviteli különbségen alapul, amely jegyárak 80%-át az állam részére be kell fizetni.

62 Ennek kapcsán hozzá kell tenni, hogy a szelektív előny jelen ügyben való fennállását semmilyen esetben sem lehet azon bizonytalan kapcsolatra hivatkozva megindokolni, amely egyrészről a belépődíjak 80%-ának az állam részére történő befizetésére vonatkozó kötelezettség, másrészről pedig az említett kötelezettséggel nem érintett azon tevékenységek között áll fenn, amelyek a kaszinók „teljes jövedelmét” generálják. Közelebbről először is az ilyen előny fennállása kapcsán az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése annak meghatározását írja elő, hogy adott jogi szabályozás keretén belül valamely nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozások[at] vagy bizonyos áruk termelését[t]” előnyben részesítse más olyanokkal szemben, amelyek az említett szabályozás által követett célra tekintettel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak (a Bíróság C-106/09. P. és C-107/09. P. sz., Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár és az Egyesült Királyság Kormánya egyesített ügyekben 2011. november 15-én hozott ítéletének [EBHT 2011., I-11113. o.] 75. pontja). Következésképpen először is a jelen ügyben a „teljes jövedelem” fogalma nem releváns, mivel olyan jövedelmeket foglal magában, amelyekre nem terjed ki a belépőjegyek 80%-ának az állam részére történő befizetésére vonatkozó kötelezettség. Ezt követően, e fogalom meghatározásának hiányában, amely, úgy tűnik, a nevező és a hozzá kapcsolódó számadat szerepét tölti be, gyakorlatilag lehetetlen bármilyen előny fennállásának a megítélése. Végül a megtámadott határozat (146) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy azon összegeket, amelyeknek a visszafizetését a Bizottság elrendeli, azon különbség alkotja, amely az egyrészről a 6 eurós belépődíj alkalmazására köteles kaszinó által belépőjegyenként az állam részére befizetett 4,80 euró, másrészről pedig a többi kaszinó által belépőjegyenként az állam részére befizetett 12 euró között áll fenn. Ily módon a „teljes jövedelmükből viselt fejenkénti adóteher” fogalma semmi esetre sem bír jelentőséggel az előny fennállásának értékelése szempontjából.

63 Másodszor a megtámadott határozat (77) preambulumbekezdésében említett, az ügyfelekre gyakorolt vonzerő fogalma kapcsán a Törvényszék által feltett kérdésre adott válaszában a Bizottság a tárgyaláson közölte, hogy e fogalmat sem kell az előny fogalommeghatározásának elemeként figyelembe venni.

64 A megtámadott határozat (77) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„Görögország azzal is érvelt, hogy mivel a kaszinók az eltérő belépőjegyárak 20%-át tartják meg, a magasabb díjat alkalmazók részesülnek előnyben, mert 3 EUR nettó bevételük van, szemben az állami tulajdonú kaszinókkal, amelyeknek csak 1,2 EUR a bevételük. Ez az érvelés félrevezető, mivel nem vesz figyelembe két, az intézkedés versenyellenes hatásának megértése szempontjából nagyon fontos tényt. Egyrészt azt a tényt, hogy a hatóságok a jegyárakat, és ezzel együtt a belépőjegyekre kivetett adót alacsonyabb szinten határozták meg egyes kaszinók számára, ami vonzóbbá teszi ezeket a kaszinókat az ügyfelek számára, és ez […] a kereslet megoszlását megváltoztatja ahhoz képest, mintha a kaszinóknak csak az általuk nyújtott szolgáltatások köre és minősége alapján kellene versenyezniük; és […] a többi feltétel egyenlősége esetén mesterségesen növeli a belépések számát. Másrészt a fent kifejtettek szerint a belépőjegyárakból származó bevétel a kaszinóba bevonzott ügyfél által a kaszinó számára generált teljes bevételnek, amelyből a kaszinóknak a belépőjegyekre kivetett adót fizetniük kell, csak egy korlátozott részét teszi ki.”

65 Közelebbről a Bizottság a tárgyaláson rámutatott, hogy a megtámadott határozat (77) preambulumbekezdése választ ad a görög hatóságok érvelésére, de gazdasági elemzés hiányában a versenytorzulással és a kedvezményes ár vonzerejével kapcsolatos elemek a jelen ügyben nem képezik az előny elemét.

66 Feltételezve ugyanis, hogy az olyan állami források felhasználását szükségessé tevő állami támogatások körében, amelyek révén előnyt biztosítanak, az ilyen kedvezményes belépődíj vonzereje ilyen előny elemét képezheti, meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat egyáltalán nem tartalmazza az ügyfelekre gyakorolt ilyen vonzerő e szempontból elvégzett statisztikai, és ennek következtében gazdasági elemzését. Ezenkívül a megtámadott határozat (146) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy azon összegek, amelyek visszatéríttetését a Bizottság elrendelte, maga az alkalmazott számítási módszertan miatt nem felelnek meg ilyen fajta előnynek.

67 Ebből következik, hogy a Bizottság által a jelen ügyben hivatkozott előny úgy határozható meg, mint azon összegek közötti különbség, amelyeket a kaszinók az eladott belépőjegyek után az államnak befizetnek.

68 Márpedig, ahogyan a fenti 52–58. pontban megállapításra került, az a tény, hogy a vizsgált intézkedés hatásaként azok a kaszinók, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, kisebb összegeket fizetnek be az államnak, mint azok a kaszinók, amelyekre 15 eurós belépődíj alkalmazandó, de ezen összegek közvetlenül arányosak, nem elegendő annak bizonyítására, hogy az első kategóriába tartozó kaszinók javára előny áll fenn.

69 A Bizottság többi érve nem cáfolja ezt a megállapítást.

70 Először is, a Bizottság védekezésül előadja, hogy a szóban forgó intézkedés pénzforgalmi előnyt biztosít a kedvezményes belépődíjat alkalmazó kaszinók számára.

71 A Bizottság azonban nem bizonyítja pénzforgalmi előny fennállását, amelyre egyébiránt a megtámadott határozat sem utal. Nem vitatott ugyanis, hogy a 6 és 15 eurós összegeket rendszerint az ügyfeleknek a kaszinók játéktermeibe való belépésekor szedik be, és hogy ezen összegek 80%-át havonta befizetik az állam részére. Következésképpen feltételezett esetben azon kaszinókban, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, az eladott belépőjegyenként beszedett összegek az állami illetékek befizetését megelőzően arányosan kisebbek a többi kaszinó által belépőjegyenként beszedett összegeknél. E körülmények között az, hogy az első kategóriába tartozó kaszinó 6 eurós belépődíj esetén csak 4,80

eurót köteles befizetni az állam részére a 15 euróban rögzített belépőjegyár esetén befizetendő 12 euró helyett, nem minősül pénzforgalmi előnynek, mivel az eladott belépőjegyek után befizetendő összegek megegyeznek a beszedett belépődíjak 80%-ával, és e belépődíjakat a kaszinók azt megelőzően szedik be, mielőtt létrejönne arra vonatkozó kötelezettségük, hogy azok 80%-át az állam részére befizessék. Hasonlóképpen az a tény, hogy azon kaszinók, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, visszatartják az eladott belépőjegy árának 20%-át, azaz 1,20 eurót kibocsátási díjként és a költségek fedezése érdekében, nem minősül pénzforgalmi előnynek e kaszinók esetében azon kaszinókhoz képest, amelyek esetében 15 eurós belépődíj alkalmazandó, éppen ellenkezőleg.

72 Egyébiránt a megtámadott határozat (66) és (146) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az előnynek a megtámadott határozat alapjául szolgáló fogalma azon 7,20 eurós különbségnek felel meg, amely a belépőjegyenkénti befizetések között annak alapján áll fenn, hogy a kaszinó 15 vagy 6 eurós belépődíjat szed. Márpedig e fogalom minőségileg különbözik a pénzforgalmi előnytől, amely lényegében abban áll, hogy az adóstól függően a kötelezettség teljesítéséhez eltérő feltételeket írnak elő, amiről a jelen ügyben nem volt szó.

73 A fentiekből következik, hogy a pénzforgalmi előnyre alapított érvet el kell utasítani.

74 Másodszor a Bizottság felhozza az ingyenes belépőjegyek esetét, és azt állítja, hogy a belépés ingyenessége még egyértelműbbé teszi az állam elmaradt hasznát. Közelebbről, a megtámadott határozat (73) preambulumbekezdésében azt állítja, hogy a belépés ingyenességének e kereskedelmi gyakorlata tovább fokozza az előnyt, mivel a 12 eurót befizető kaszinók esetében a belépés költsége jelentősen magasabb, mint azon kaszinók esetében, amelyeknek csak 4,80 eurót kell befizetniük a kereskedelmi tevékenységeikből származó teljes bevételükből. A megtámadott határozat (74) preambulumbekezdésében a Bizottság vitatja a görög hatóságok azon érvét, amely szerint az ingyenes belépés e gyakorlata kivételes. Nyilvánosan (például újságokban vagy az interneten terjesztett, ingyenes belépést kínáló szórólapok révén) hozzáférhető információ formájában megjelenő olyan bizonyítékokra utal, amelyek szerint szokásos gyakorlat, hogy minden héten a hét bizonyos napján bármely ügyfél részére ingyenes a belépés. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy a támogatás kedvezményezettjeinek számító kaszinók esetében az ingyenes belépés gyakorlata nem tűnik kivételesnek.

75 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1995. évi miniszteri határozat (6) bekezdése rendelkezik az ingyenes belépés reklámcélokból vagy társadalmi kötelezettség miatt történő biztosításának lehetőségéről. Ilyen esetben, jóllehet nem szednek belépődíjat, a kaszinók kötelesek az állam részére befizetni a kiadott belépőjegyek hatósági árának 80%-át. Azok a kaszinók tehát, amelyek esetében 15 eurós belépődíj alkalmazandó, ingyenes belépésenként 12 eurót kötelesek befizetni az állam részére, míg azok a kaszinók, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, ingyenes belépésenként 4,80 eurót fizetnek be.

76 Ebből következik, hogy ingyenes jegyek esetén azok a kaszinók, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó, előnyben részesülnek, mivel azonos (nullával egyenlő) beszedett belépődíj után alacsonyabb illetéket fizetnek be az állam részére, mint azok a kaszinók, amelyek esetében 15 eurós belépődíj alkalmazandó.

77 Mindazonáltal meg kell említeni, hogy az ingyenes jegyek kereskedelmi gyakorlatával kapcsolatos megállapítással a Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott határozat (66)–(69) preambulumbekezdésében leírt állítólagos előny ennek következtében „még nagyobb” lesz (a megtámadott határozat (73) preambulumbekezdése). A megtámadott határozat az ingyenes jegyek esetét csak olyan körülményként mutatja be, mint amely megerősíti ezen előny fennállását. Márpedig ahogyan a fenti 49–68. pontból kitűnik, a belépődíjak vizsgált rendszere nem biztosít ilyen előnyt azon kaszinók számára, amelyek esetében 6 eurós belépődíj alkalmazandó.

78 Ezenkívül hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság elvi szempontból nem bírálja a tagállam arra vonatkozó lehetőségét, hogy az ingyenes jegyek lehetséges kibocsátásáról rendelkezzen, amennyiben az ehhez hasonló cselekvés reklámcéloknak vagy társadalmi kötelezettségnek tesz eleget, hanem lényegében annak eltűrését rója fel a görög hatóságoknak, hogy az ingyenes belépőjegyek kibocsátása meghaladja az 1995. évi miniszteri határozatban meghatározott kivétel kereteit. E tekintetben, mivel a kaszinó-belépődíjak rendszere nem biztosít az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett előnyt az eladott belépőjegyek vonatkozásában, és mivel az érintett tagállam pontos és igazolt okokból, így reklámcélokból vagy társadalmi kötelezettségek miatt lehetővé teheti ingyenes belépőjegyek kibocsátását, e tagállam számára ésszerű annak további feltételként való előírása, hogy a számára egyébként befizetett illetékeket az ingyenes jegyek esetében is befizessék. Ilyen körülmények között a Bizottság feladata annak bizonyítása, hogy a kaszinók valójában túl magas számú ingyenes jegyet bocsátanak ki azon jegyszámhoz képest, amely lehetővé tenné az 1995. évi miniszteri határozat céljának elérését, és ezért arra vonatkozó döntésük, hogy lehetővé teszik a játéktermeikbe való szabad belépést, nem tartja tiszteletben a nemzeti jogszabályok által előírt feltételeket.

79 Mindazonáltal a jelen ügyben azok az információk, amelyekre a Bizottság a megtámadott határozat (74) preambulumbekezdésében utal, olyan kaszinóra vonatkoznak, amely január 10. után vasárnaptól csütörtökig 7 és 20 óra között ingyenes belépőjegyeket kínál. Márpedig olyan bővebb információk hiányában, amelyek különösen más kaszinók gyakorlatára és az érintett napokon és időpontokban fennálló ügyfélforgalomra vonatkoznak, nem lehet megállapítani, hogy a szóban forgó ingyenes jegyek felkínálása az 1995. évi miniszteri határozat által előírt feltételek megsértését jelenti.

80 Következésképpen az arra alapított érvet is el kell utasítani, hogy az ingyenes jegyek következtében elkülönült és konkrét előny állt fenn.

81 Harmadszor a megtámadott határozat (78) preambulumbekezdésében a Bizottság azt állítja, hogy „maguk a vonatkozó nemzeti jogszabályok is elismerik azt a tényt, hogy az adóügyi megkülönböztetés előnyt biztosít”. A thesszaloniki kaszinó esetét említi, amelynek esetében a 2687/1953. sz. törvényerejű rendelet alapján 6 eurós belépődíjat alkalmaztak (a fenti 6. pont). Álláspontja szerint a görög hatóságok azért alkalmazták e törvényerejű rendeletet az említett kaszinóra, mert ez minősült a belföldi vállalkozások részére biztosított legkedvezőbb bánásmódnak.

82 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2687/1953 törvényerejű rendelet úgy rendelkezik, hogy a külföldi tőkebevonás révén létrehozott vállalkozásoknak legalább olyan kedvezményes bánásmódban kell részesülniük, mint más hasonló belföldi vállalkozásoknak. A jelen esetben a kaszinó üzemeltetője arra irányuló kérelmének, hogy a thesszaloniki kaszinó belépőjegyárát ugyanolyan szinten határozzák meg, mint a Parnesz-hegyi kaszinóét, azaz 6 euróban, a görög állami jogi tanács 1997. október 16-i 631/1997. sz. véleményének a kikérése után helyt adtak. E tanács többek között megállapította, hogy a thesszaloniki kaszinó a Parnesz-hegyi kaszinóval azonos helyzetben van, mivel azok mindketten az ország két legnagyobb városában végzik tevékenységüket.

83 Mindazonáltal kizárólag azon körülmény, hogy a jelen ügyben a thesszaloniki kaszinó a 2687/1953. sz. törvényerejű rendelet alapján kérte és elérte a kedvezményes belépődíj alkalmazását, nem cáfolja azt az érvelést, amelynek értelmében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett előny fennállása a jelen ügyben nem bizonyított (a fenti 52–68. pont). Következésképpen a Bizottság azon érvét, amely szerint a szóban forgó előnyt maguk az érintett nemzeti rendelkezések ismerik el, el kell utasítani.

84 A Bizottság érveit ezért el kell utasítani.

85 A fentiekből következik, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a szóban forgó intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett előnyben részesítette azon kaszinókat, amelyek esetében 6 eurós belépődíj volt alkalmazandó.

86 Következésképpen az első jogalapnak a szóban forgó intézkedés által biztosított előny hiányára alapított első részének helyt kell adni.

87 Végül az 1999. október 21-től a 2000. év végéig tartó – a megtámadott határozat (85) és (143) preambulumbekezdésében említett – időszakkal kapcsolatos belépődíjaknak (a 6 euró 80%-ának, azaz 4,80 eurónak) a korfui és a Parnesz-hegyi kaszinó általi esetleges be nem fizetését illetően meg kell állapítani, hogy a Bizottság egyáltalán nem foglalt el végleges álláspontot e be nem fizetés megtörténte vonatkozásában, és ily módon a görög hatóságokra hagyta az utóbbinak a megtámadott határozatban előírt visszatérítettés keretében történő megerősítését vagy cáfolatát. Mivel a Bizottság az említett határozatban nem vizsgálta, hogy a befizetés ilyen elmaradása elszigetelten vizsgálva kielégíti-e, és mennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének valamennyi feltételét, az első jogalap első részének elfogadásával a megtámadott határozatot teljes egészében meg kell semmisíteni.

88 A fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat (lásd a fenti 38. pontot) alapján tehát azt a következtetést kell levonni, hogy a Bizottság nem bizonyította az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatás fennállását, anélkül hogy az első jogalap többi részéről és a többi jogalapról határozni kellene.

89 Ebből következik, hogy a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni.

A költségekről

90 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

91 Mivel a Bizottság pervesztes lett, a Görög Köztársaság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a Görögország által egyes görög kaszinóknak nyújtott C-16/10 (korábbi NN 22/10, korábbi CP 318/09) számú állami támogatásról szóló, 2011. május 24-i 2011/716/EU bizottsági határozatot megsemmisíti.

2) A Törvényszék az Európai Bizottságot kötelezi a saját költségein kívül a Görög Köztársaság költségeinek a viselésére.

Forwood Dehousse Schwarcz

Kihirdetve Luxembourgban, a 2014. szeptember 11-i nyilvános ülésen.

Aláírások