ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

11 september 2014*

„Staatssteun — Griekse casino's — Stelsel waarbij een heffing van 80 % wordt ingesteld op toegangsbewijzen met een verschillende prijs — Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt is verklaard — Begrip staatssteun — Voordeel"

In zaak T-425/11,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door P. Mylonopoulos en K. Boskovits als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou, H. van Vliet en M. Konstantinidis als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van besluit 2011/716/EU van de Commissie van 24 mei 2011 betreffende de door Griekenland aan bepaalde Griekse casino's verleende staatssteun – Steunmaatregel C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09) (PB L 285, blz. 25),

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood, president, F. Dehousse (rapporteur) en J. Schwarcz, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 december 2013,

het navolgende

* Procestaal: Grieks.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Vóór 1994 werden in Griekenland drie casino's geëxploiteerd, namelijk dat van Mont Parnes, van Corfu en van Rhodos. De toegangsprijs was vastgesteld door de overheidsdienst Ellinikos Organismos Tourismou (Griekse toeristische dienst; hierna: „EOT"). Deze prijs, die 2 000 Griekse drachme (GRD) (ongeveer 6 EUR) bedroeg voor het casino van Mont Parnes en 1 500 GRD voor de casino's van Corfu en Rhodos, werd in 1997 voor het casino van Corfu op 2 000 GRD vastgesteld. Wet nr. 2160/1993 (FEK A' 118/19.7.1993) bepaalde dat deze drie casino's als clubs van de EOT actief bleven totdat zij van de bevoegde autoriteit een exploitatievergunning zouden krijgen.

2 Op grond van wet nr. 2206/1994 (FEK A' 62/20.4.1994) kon een bepaald aantal exploitatievergunningen worden toegekend. Artikel 2, lid 10, van die wet bepaalde dat de toegangsprijs van de casino's in bepaalde regio's bij ministerieel besluit zou worden vastgesteld en dat dit besluit ook het percentage van die prijs zou bepalen dat aan de Staat toekomt.

3 In dat verband bepaalt paragraaf 1 van apofasi tou Ypourgou Oikonomikon (besluit van de minister van Financiën) nr. 1128269/1226/0015/POL.1292 van 16 november 1995 (FEK B' 982/29.11.1995; hierna: „ministerieel besluit van 1995") dat de casino-exploitanten vanaf 15 december 1995 voor elke bezoeker een toegangsbewijs moeten afgeven volgens de bepalingen van dat besluit. In paragraaf 5 van dat besluit is de toegangsprijs in dat verband vastgesteld op 5 000 GRD, wat op grond van artikel 31, lid 13, van wet nr. 2873/2000 (FEK A' 285/28.12.2000) is omgezet in 15 EUR. Overeenkomstig paragraaf 6 van het ministerieel besluit van 1995 wordt voor personen die in het kader van promotie of sociale verplichtingen niet betalen voor de toegang tot de speelzalen, een toegangsbewijs uit een speciale reeks afgegeven. Het ministerieel besluit van 1995 bepaalt voorts in paragraaf 7 dat de casino-exploitanten 20 % van de waarde van het toegangsbewijs afhouden als „vergoeding voor de afgifte van het toegangsbewijs en dekking van de kosten", waaronder de te betalen btw. Het resterende percentage vormt een „overheidsheffing". Volgens paragraaf 7, tweede alinea, van dit ministerieel besluit wordt voor gratis toegangsbewijzen de overheidsheffing gebaseerd op de toegangsprijs als vastgesteld in paragraaf 5 van dit besluit.

4 Na 1995 werden het casino van Mont Parnes, van Corfu en van Rhodos verder geëxploiteerd als clubs van de EOT. De EOT is daarna als exploitant van het casino van Corfu en het casino van Mont Parnes vervangen door de Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (Grieks bedrijf voor de ontwikkeling van het toerisme; hierna: „ETA"), een onderneming die volledig in handen was van de Griekse Staat. Het casino van Corfu vroeg tot de privatisering ervan op 30 augustus 2010 een toegangsprijs van 6 EUR, waarvan het overeenkomstig het ministerieel besluit van 1995 80 % aan de Staat afdroeg. Het casino van Rhodos heeft in 1996 een exploitatievergunning gekregen en vroeg na de privatisering ervan in april 1999 een toegangsprijs van 5 000 GRD (15 EUR). Van eind 2000 tot 2003 bedroeg de toegangsprijs van het casino van Mont Parnes 1 500 GRD – 6 EUR vanaf 1 januari 2002 – waarvan sinds het einde van 2000 80 % aan de Griekse Staat werd afgedragen.

5 Voor de zes nieuwe casino's die na 1995 op basis van wet nr. 2206/1994 zijn geopend – Chalcidice, Loutraki, Thessaloniki, Rio (Achaea), Xanthe (Thracië) en Syros – gold, met uitzondering van het casino van Thessaloniki, een toegangsprijs van 15 EUR.

6 Voor het casino van Thessaloniki (geëxploiteerd door de vennootschap Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE) gold een toegangsprijs van 6 EUR op grond van de nomothetiko diatagma 2687/1953 peri ependyseos kai prostasias kefalaion exoterikou (wetsbesluit nr. 2687/1953 inzake investeringen en bescherming van buitenlandse fondsen, FEK A' 317/10.11.1953), waarin is bepaald dat met buitenlands kapitaal opgerichte ondernemingen minstens even gunstig worden behandeld als gelijkaardige nationale ondernemingen. Het verzoek van de exploitant van het casino

van Thessaloniki om dezelfde toegangsprijs te mogen vragen als het casino van Mont Parnes – 6 EUR – is namelijk toegewezen na Gnomodotisi 631/1997 tou Nomikou Symvouliou tou Kratous (advies nr. 631/1997 van de juridische dienst van de Griekse Staat) van 16 oktober 1997. Paragraaf 7 van het ministerieel besluit van 1995 inzake de overheidsheffing op toegangsbewijzen was van toepassing op het casino van Thessaloniki.

7 Op 8 juli 2009 heeft Koinopraxia Touristiki Loutrakiou AE OTA (de exploitant van het casino van Loutraki) bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen een klacht ingediend over de Griekse wettelijke regeling inzake toegangsprijzen voor casino's, op grond dat de betrokken regeling staatssteun aan drie marktdeelnemers vormde, namelijk aan het casino van Mont Parnes, van Corfu en van Thessaloniki.

8 Na de uitwisseling van opmerkingen heeft de Commissie bij besluit van 6 juli 2010 een formeel onderzoek geopend.

9 De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van de Griekse autoriteiten en van de belanghebbenden.

10 Op 24 mei 2011 heeft de Commissie besluit 2011/76/EU betreffende de door Griekenland aan bepaalde Griekse casino's verleende staatssteun – Steunmaatregel C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09) (PB L 285, blz. 25; hierna: „bestreden besluit") vastgesteld.

11 Volgens punt 9 van de considerans van het bestreden besluit betrof de betrokken maatregel belastingdiscriminatie ten gunste van bepaalde casino's doordat de Griekse overheid enerzijds een uniforme heffing van 80 % op de toegangsprijs van casino's had ingesteld en anderzijds twee verschillende wettelijke toegangsprijzen had vastgesteld. Toegangsbewijzen voor bepaalde casino's, door de Commissie gekwalificeerd als „overheidscasino's", kostten 6 EUR, terwijl die voor de andere casino's, „privécasino's" genoemd, 15 EUR kostten. In punt 10 van de considerans van het bestreden besluit worden het casino van Mont Parnes, van Corfu en van Thessaloniki als begunstigden van de betrokken maatregel vermeld.

12 De Commissie heeft vervolgens vastgesteld dat sprake was van staatssteun. Zij heeft meer bepaald in de punten 65 tot en met 67 van de considerans van het bestreden besluit overwogen dat de betrokken maatregel een uitwerking had die gelijkt op die van een belastingmaatregel en ervoor zorgde dat de casino's met een lagere toegangsprijs minder moesten betalen dan het geval zou zijn geweest indien de belasting niet-discriminatoir was geweest. De betrokken maatregel leverde de betreffende casino's dus een voordeel op, omdat de belastingdruk op hun totale omzet minder bedroeg per bezoeker. Volgens punt 72 van de considerans van het bestreden besluit deed de omstandigheid dat de klant ook voordeel heeft bij een lagere toegangsprijs er niet aan af dat de maatregel de betrokken casino's bevoordeelde. In de punten 73 en 74 van de considerans wordt opgemerkt dat de commerciële praktijk van de gratis toegangsbewijzen, waarvoor de casino's niettemin 80 % van de wettelijke prijs aan de Staat moesten afdragen, het betrokken voordeel nog versterkt. De Commissie heeft zich op verschillende bewijzen gebaseerd om aan te tonen dat deze praktijk om gratis toegang te verlenen niet uitzonderlijk was in de casino's die door de steun werden begunstigd. Evenzo heeft de Commissie in punt 77 van de considerans van het bestreden besluit het argument afgewezen dat de casino's waarvoor een hogere toegangsprijs gold, bevoordeeld zouden zijn. Dat argument hield immers geen rekening met het feit dat de casino's met een lagere toegangsprijs aantrekkelijker waren voor de klanten en dat de inkomsten uit toegangsbewijzen slechts een beperkt deel van de totale inkomsten van een casino vormen. Overigens valt het casino van Thessaloniki zelf onder het stelsel van het goedkopere toegangsbewijs op grond van wetsbesluit nr. 2687/1953, dat ondernemingen die met buitenlands kapitaal zijn opgericht de gunstigste behandeling die nationale ondernemingen genieten, toekent (punt 78 van de considerans van het bestreden besluit). De Commissie heeft voorts in de punten 79 en 80 van de considerans het argument afgewezen dat andere belastingmaatregelen en wettelijke maatregelen de uit het goedkopere toegangsbewijs voortvloeiende voordelen compenseren en heeft besloten dat sprake was van een voordeel.

13 Volgens de Commissie werd dit voordeel bekostigd met staatsmiddelen, aangezien de Staat op die manier afzag van inkomsten. In dat verband heeft de Commissie het argument afgewezen dat de lagere toegangsprijs meer klanten kon aantrekken en het niet zeker was dat de Staat inkomsten verloor. De stijging van de vraag was immers te wijten aan de ongelijkheid zelf (punten 81-90 van de considerans van het bestreden besluit).

14 Voorts was de Commissie van mening dat de maatregel afweek van het algemene stelsel dat bij wet nr. 2206/1994 en het ministerieel besluit van 1995 was vastgesteld en derhalve selectief was. Zij heeft dan ook het argument afgewezen dat de toegangsprijs was aangepast aan de specifieke omstandigheden, die verschilden van casino tot casino, en rekening hield met de doelstelling om mensen met een laag inkomen te ontmoedigen aan kansspelen deel te nemen. Daarnaast vond de maatregel volgens de Commissie geen rechtvaardiging in de aard of de opzet van het algemene stelsel (punten 91-102 van de considerans van het bestreden besluit).

15 Voorts meende de Commissie dat de voorwaarde van vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten in casu was vervuld, ongeacht de plaatselijke of regionale aard van de geleverde diensten (punten 103-114 van de considerans).

16 Daarnaast viel de betrokken maatregel volgens de Commissie niet onder een van de in de artikelen 106 VWEU en 107 VWEU bedoelde uitzonderingen en had de Helleense Republiek niet aangetoond dat de steun verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.

17 De Commissie heeft ook opgemerkt dat de in 1995 ingestelde discriminatoire fiscale behandeling was gehandhaafd zonder dat zij hiervan op de hoogte was gebracht en deze had goedgekeurd. Gelet op de verjaringstermijn van artikel 15 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108] [VWEU] (PB L 83, blz. 1), vormde elke steun die onder de betrokken maatregel werd toegekend vanaf 21 oktober 1999 (dit is tien jaar vóór de dag waarop de Commissie de klacht naar de Helleense Republiek heeft doorgestuurd en om informatie heeft verzocht) nieuwe en onrechtmatige steun.

18 Wat tot slot de kwantificering en de terugvordering van de steun betrof, was de Commissie van mening dat rekening moest worden gehouden met de omstandigheid dat de Helleense Republiek heeft afgezien van belastinginkomsten afkomstig van de casino's die steun genoten, ten bedrage van 7,20 EUR per toegangsbewijs, te weten het verschil tussen de heffing van 12 EUR per toegangsbewijs die de casino's met een toegangsprijs van 15 EUR aan de Staat afdroegen en de heffing van 4,80 EUR per toegangsbewijs die de casino's met toegangsbewijzen van 6 EUR aan de Staat betaalden. De Commissie heeft ook opgemerkt dat rekening moest worden gehouden met de specifieke situatie van elk casino en in het bijzonder met de omstandigheid dat vanaf 21 oktober 1999 tot eind 2000 op de toegangsprijzen van het casino van Mont Parnes en het casino van Corfu, behoudens nieuwe opmerkingen van de Griekse autoriteiten, blijkbaar niets is afgedragen aan de Staat. Wat betreft de berekening van de terug te vorderen steun, heeft de Commissie gesteld dat zij over onvoldoende gegevens beschikte om de betrokken bedragen nauwkeurig te waarderen, zodat zij enkel de terugvordering van de betrokken steun heeft gelast en de berekening van de precieze bedragen overliet aan de nationale autoriteiten volgens de in haar besluit vermelde instructies. In dat verband blijkt uit punt 146 van de considerans van het bestreden besluit dat de terug te vorderen bedragen voornamelijk betrekking hebben op het verschil tussen de 4,80 EUR per toegangsbewijs die de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR betaalden en de 12 EUR per toegangsbewijs die de casino's met een toegangsprijs van 15 EUR betaalden, dus 7,20 EUR per uitgegeven toegangsbewijs.

19 Het dispositief van het bestreden besluit luidt:

„*Artikel 1*

De steunmaatregel in de vorm van belastingdiscriminatie ten gunste van bepaalde casino's die Griekenland heeft ingevoerd door een aantal bepalingen tegelijk toe te passen, met name:

— een uniforme heffing van 80 % op toegangsbewijzen, en

— een wettelijk vastgelegde prijs, die verschillend is voor overheidscasino's en privécasino's, met name respectievelijk 6 EUR en 15 EUR,

is onrechtmatig ingevoerd, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en is onverenigbaar met de interne markt, aangezien de steun de volgende begunstigde casino's: Regency Casino Mont Parnes, Regency Casino Thessaloniki en Corfu Casino (met dien verstande dat het Casino Rhodos sinds april 1999 geen begunstigde meer is) een ongeoorloofd mededingingsvoordeel toekende.

Artikel 2

1. Griekenland vordert van de begunstigde casino's de in artikel 1 bedoelde onverenigbare steun terug die na 21 oktober 1999 werd toegekend.

2. De terug te vorderen steun omvat de rente vanaf de datum waarop de steun ter beschikking van de begunstigde is gesteld tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt berekend op samengestelde grondslag in overeenstemming met hoofdstuk V van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie.

4. Griekenland maakt alle belastingdiscriminatie als gevolg van de in artikel 1 bedoelde steun ongedaan met ingang van de datum waarop het onderhavige besluit wordt vastgesteld.

Artikel 3

1. De in artikel 1 bedoelde steun wordt onverwijld en daadwerkelijk teruggevorderd.

2. Griekenland zorgt ervoor dat het onderhavige besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4

1. Binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van dit besluit verstrekt Griekenland de Commissie de volgende informatie:

a) de lijst van de begunstigden die steun hebben ontvangen krachtens de in artikel 1 bedoelde regeling en het totale bedrag dat elke begunstigde heeft ontvangen krachtens de betwiste maatregel, berekend in overeenstemming met de in dit besluit vervatte aanwijzingen;

b) het totale van elke begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

c) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde werd gelast de steun terug te betalen.

2. Griekenland houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, totdat de in de artikel 1 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt tevens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Helleense Republiek."

Procesverloop en conclusies van partijen

20 Bij op 3 augustus 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift, heeft de Helleense Republiek het onderhavige beroep ingesteld.

21 Tegen het bestreden besluit zijn nog vier andere beroepen ingesteld bij het Gerecht: op 29 juli 2011 door Etaireia Akiniton Dimosiou AE (ETAD, voorheen Ellinika Touristika Akinita AE, ETA), op 9 december 2011 door Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki, op 10 januari 2012 door Elliniko Kazino Parnithas AE, exploitant van het casino van Mont Parnes sinds 2003, en op 20 januari 2012 door Athens Resort Casino Holding SA, voor 51 % aandeelhouder van het casino van Mont Parnes sinds 2010. Deze beroepen, respectievelijk ingeschreven onder de zaaknummers T-419/11, T-635/11, T-14/12 en T-36/12, hangen samen met het onderhavige geding. Daarnaast is Koinopraxia Touristiki Loutrakiou, de onderneming die de klacht in de administratieve procedure heeft ingediend, bij beschikkingen van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 4 mei en 12 december 2012 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie in deze zaken.

22 Bij brief van 7 augustus 2012 hebben verzoeksters in de zaken T-635/11, T-14/12 en T-36/12 verzocht de zaken T-419/11, T-425/11, T-635/11, T-14/12 en T-36/12 overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht te voegen voor de mondelinge behandeling en voor gelijktijdige berechting bij de eindbeslissing.

23 Bij brief van 3 september 2012 heeft de Commissie gesteld dat zij in beginsel geen bezwaar had tegen deze voeging en heeft zij haar opmerkingen gemaakt. Zij heeft ook te kennen gegeven dat zij niet om vertrouwelijke behandeling zou verzoeken.

24 Bij brief van 4 september 2012 heeft de Helleense Republiek zich verzet tegen de voeging van deze zaken. Voorts heeft zij erop gewezen dat in het geval van voeging, bepaalde delen van het dossier vertrouwelijk moesten worden behandeld.

25 Bij aparte brief van 4 september 2012 heeft de Helleense Republiek verzocht om vertrouwelijke behandeling van een aantal door haar opgesomde passages van het dossier ten aanzien van elke derde die in de betrokken zaken intervenieert of wenst te interveniëren. Zij heeft een niet-vertrouwelijke versie van haar schrifturen bijgevoegd.

26 Op 16 september 2013 heeft het Gerecht beslist onderhavige zaak niet te voegen met de zaken T-419/11, T-635/11, T-14/12 en T-36/12.

27 Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 9 oktober 2013 is de onderneming Elliniko Casino Kerkyras AE toegelaten tot interventie aan de zijde van verzoekster in zaak T-419/11, overeenkomstig artikel 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering.

28 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen zijn ter terechtzitting van 10 december 2013 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

29 De Helleense Republiek verzoekt het Gerecht om:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

30 De Commissie verzoekt het Gerecht om:

— het beroep te verwerpen;

— de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

In rechte

Procesbelang

31 De Commissie stelt dat de Helleense Republiek geen procesbelang heeft. Volgens haar stelt het bestreden besluit de Helleense Republiek in staat bij de betrokken casino's een soort belasting te innen en komt het haar in de huidige conjunctuur meer ten goede dan dat het haar schaadt. De Commissie betoogt dat de positie van de Helleense Republiek als geprivilegieerde partij haar ontslaat van het bewijs dat het bestreden besluit haar rechtstreeks en individueel raakt, maar haar geen procesbelang verleent.

32 De Helleense Republiek betwist dit betoog.

33 Het Gerecht brengt in herinnering dat wat het door de Commissie aangehaalde procesbelang betreft, het Verdrag een duidelijk onderscheid maakt tussen enerzijds het recht van de instellingen en de lidstaten en anderzijds dat van natuurlijke personen en rechtspersonen, om beroep tot nietigverklaring in te stellen. Elke lidstaat mag immers met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid van besluiten van de Commissie aanvechten, zonder dat voor de uitoefening van dit recht een procesbelang behoeft te worden aangetoond. Een lidstaat hoeft dus voor de ontvankelijkheid van zijn beroep niet aan te tonen dat de handeling van de Commissie waartegen hij opkomt, rechtsgevolgen voor hem in het leven roept (beschikking Hof van 27 november 2001, Portugal/Commissie, C-208/99, Jurispr. blz. I-9183, punten 22 en 23, en arrest Gerecht van 22 oktober 2008, TV 2/Danmark e.a./Commissie, T-309/04, T-317/04, T-329/04 en T-336/04, Jurispr. blz. II-2935, punt 63).

34 In casu kan de Helleense Republiek, gelet op de Verdragsbepalingen en tegen de achtergrond van de rechtspraak, alleen reeds op grond van haar hoedanigheid van lidstaat een beroep tot nietigverklaring instellen, zonder dat zij dienaangaande een procesbelang moet aantonen.

35 Bijgevolg dient de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie te worden afgewezen.

Ten gronde

36 De Helleense Republiek voert vier middelen aan. Volgens het eerste middel is artikel 107, lid 1, VWEU geschonden. Met het tweede middel voert zij aan dat het besluit inadequaat, onvolledig en tegenstrijdig is gemotiveerd. Met haar derde en vierde middel stelt de Helleense Republiek subsidiair dat artikel 14 van verordening nr. 659/1999, betreffende de terugvordering van de steun, is geschonden omdat de

steun niet wordt teruggevorderd van de daadwerkelijke begunstigden en de terugvordering afbreuk doet aan het beginsel van gewettigd vertrouwen en het evenredigheidsbeginsel (derde middel) en de terug te vorderen bedragen onjuist zijn berekend (vierde middel).

37 Wat het eerste middel betreft, inzake de schending van artikel 107, lid 1, VWEU, zij eraan herinnerd dat volgens deze bepaling steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

38 Volgens de rechtspraak is voor de kwalificatie als „steun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vereist dat is voldaan aan alle in deze bepaling bedoelde voorwaarden. Opdat een nationale maatregel als staatssteun kan worden gekwalificeerd, moet het in de eerste plaats gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd, in de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, in de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een voordeel verschaffen en in de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (zie arrest Hof van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post, C-399/08 P, Jurispr. blz. I-7831, punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Voorts is het vaste rechtspraak dat het begrip steun niet alleen positieve prestaties zoals subsidies omvat, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor, zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn, van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben (arresten Hof van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 13, en 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, Jurispr. blz. I-2981, punt 15).

40 Een maatregel waarbij de overheid bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verleent die, hoewel daarbij geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigden verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie arresten Banco Exterior de España, punt 39 supra, punt 14, en Italië/Commissie, punt 39 supra, punt 16; arrest Gerecht van 9 september 2009, Diputación Foral de Álava e.a., T-230/01–T-232/01 en T-267/01–T-269/01, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 135, bevestigd bij arrest Hof van 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya/Commissie, C-474/09 P–C-476/09 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

41 Voorts hebben de aard van de met de staatsmaatregelen nagestreefde doelen en de rechtvaardiging ervan geen gevolgen voor de kwalificatie als steun. Volgens vaste rechtspraak maakt artikel 107 VWEU namelijk geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet het naar de gevolgen ervan (zie arrest Hof van 13 februari 2003, Spanje/Commissie, C-409/00, Jurispr. blz. I-1487, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Uit de rechtspraak volgt ook dat het aan de Commissie staat aan te tonen dat de maatregel staatssteun vormt (arrest Gerecht van 12 september 2007, Italië/Commissie, T-239/04 en T-323/04, Jurispr. blz. II-3265, punt 119).

43 Het Hof heeft voorts verduidelijkt dat het begrip staatssteun, zoals omschreven in het Verdrag, een juridisch begrip is dat moet worden uitgelegd op basis van objectieve elementen. Om deze reden moet de rechter in beginsel, gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als de technische of ingewikkelde aard van de door de Commissie verrichte beoordelingen, ten volle toetsen of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt (zie arresten Hof van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie, C-83/98 P, Jurispr. blz. I-3271, punt 25, en 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10515, punt 111).

44 Tegen de achtergrond van deze beginselen moet worden nagegaan of de Commissie in casu het steunbegrip van artikel 107, lid 1, VWEU juist heeft toegepast.

45 Met het eerste onderdeel van het eerste middel betwist de Helleense Republiek dat door middel van het onderzochte toegangsprijzenstelsel een met staatsmiddelen bekostigd voordeel wordt toegekend.

46 Om te beginnen moeten de kenmerken van het betrokken stelsel, zoals deze blijken uit de door de Commissie onderzochte wettelijke regeling, worden uiteengezet. Deze uiteenzetting is noodzakelijk om de economische werking van het betrokken stelsel te begrijpen en op basis daarvan de gevolgen voor de ondernemingen waarop het van toepassing is te beoordelen.

47 In dat verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 2, lid 10, van wet nr. 2206/1994 (zie punt 2 hierboven) de toegangsprijs van casino's „en het percentage daarvan dat aan de Staat toekomt" bij besluit van de minister van Financiën worden vastgesteld. In deze context bepaalt paragraaf 7 van het ministerieel besluit van 1995 (zie punt 3 hierboven) dat elk casino 20 % van de toegangsprijs afhoudt als vergoeding voor de afgifte van het toegangsbewijs en dekking van de kosten, en het resterende percentage een overheidsheffing vormt, die volgens punt 10 van dat besluit maandelijks aan de Staat wordt doorgestort.

48 Vastgesteld zij dus dat, zoals de Helleense Republiek aanvoert, de casino's in het kader van het toegangsprijzenstelsel waarop het bestreden besluit betrekking heeft, de betrokken toegangsgelden moeten innen bij de klanten die de speelzalen betreden en maandelijks moeten doorstorten aan de Staat onder afhouding van een percentage van de betrokken bedragen als vergoeding voor die handelingen.

49 In punt 9 van de considerans van het bestreden besluit heeft de Commissie de betrokken maatregel omschreven als de gelijktijdige toepassing van nationale bepalingen waarbij enerzijds een uniforme heffing van 80 % op de toegangsbewijzen voor casino's wordt ingesteld, en anderzijds twee verschillende wettelijke prijzen voor dat toegangsbewijs worden vastgesteld. Die maatregel heeft voor gevolg dat de casino's die een toegangsprijs van 15 EUR moeten vragen, aan de Staat 12 EUR per bezoeker (80 % × 15 EUR) afdragen, terwijl de andere casino's slechts 4,80 EUR per bezoeker (80 % × 6 EUR) afdragen, wat een verschil van 7,20 EUR per bezoeker betekent. Vastgesteld zij echter dat, zoals blijkt uit de punten 47 en 48 hierboven, deze omschrijving geen rekening houdt met de kenmerken van het onderzochte stelsel, voor zover de casino's weliswaar de gehele toegangsprijs moeten innen, maar slechts 20 % daarvan naar hun budget vloeit en de resterende 80 % vanaf het begin een overheidsheffing vormt die de casino's maandelijks aan de Staat moeten doorstorten. Die onjuiste omschrijving van het stelsel leidt echter niet automatisch tot de nietigverklaring van het bestreden besluit. Met name gelet op de in punt 41 hierboven aangehaalde rechtspraak, kan een nationale wettelijke regeling zoals in casu aan de orde immers tot gevolg hebben dat een selectief voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU wordt toegekend, zodat moet worden onderzocht of hier een voordeel zoals beschreven in het bestreden besluit is toegekend.

50 In dat verband is de Commissie van mening, zoals blijkt uit de punten 66, 69 en 70 van de considerans van het bestreden besluit, dat de onderzochte maatregel aan de casino's waarvoor een toegangsprijs van 6 EUR geldt een voordeel oplevert, op grond dat deze vrijgesteld zijn van een last die zij anders zouden moeten dragen. Volgens haar hebben deze casino's een voordeel gekregen dat vergelijkbaar is met een verlaging van de belastinggrondslag, aangezien zij per bezoeker een lagere heffing betalen dan de andere casino's. In het bestreden besluit wordt gepreciseerd dat de betrokken maatregel de daardoor begunstigde ondernemingen een voordeel oplevert, aangezien zij per klant een lager bedrag aan fiscale lasten moeten afdragen.

51 Met het eerste middel betwist de Helleense Republiek de gegrondheid van deze redenering.

52 Het Gerecht is van oordeel dat de Commissie in casu niet heeft aangetoond dat sprake is van een voordeel voor de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR.

53 Om te beginnen vloeit uit de betrokken maatregel immers voort dat de casino's waarvoor een toegangsprijs van 6 EUR geldt, aan de Staat 4,80 EUR per bezoeker (80 % × 6 EUR) moeten afdragen, terwijl de casino's met een toegangsprijs van 15 EUR aan de Staat 12 EUR per bezoeker (80 % × 15 EUR) moeten afdragen. De casino's in de eerste categorie moeten dus inderdaad, zoals de Commissie stelt, aan de Staat 4,80 EUR afdragen, wat 2,5 keer minder is per toegangsbewijs dan de 12 EUR die de casino's in de tweede categorie moeten afdragen.

54 Die vaststelling vloeit echter voort uit de omstandigheid dat dezelfde ratio geldt voor de toegangsprijzen van elke categorie. Meer bepaald ontvangen de casino's die de Commissie heeft beschouwd als begunstigden van de litigieuze maatregel, voordat zij aan de Staat de heffing van 80 % op de waarde van de verkochte toegangsbewijzen doorstorten, van hun klanten 2,5 keer minder dan de andere casino's (6 EUR tegenover 15 EUR). Evenzo is ook de vergoeding voor de afgifte van het toegangsbewijs en dekking van de kosten die casino's met een toegangsprijs van 6 EUR afhouden (6 EUR – 4,80 EUR = 1,20 EUR) 2,5 keer lager dan die welke casino's met een toegangsprijs van 15 EUR afhouden (15 EUR – 12 EUR = 3 EUR).

55 Bijgevolg volgt uit de betrokken maatregel, zoals de Helleense Republiek stelt, dat de overheidsheffing op de toegangsbewijzen die de casino's aan de Staat afdragen gewoon in verhouding staat tot wat elk casino ontvangt als toegangsprijs. Anders dan wordt gesteld in punt 69 van de considerans van het bestreden besluit, komt de onderzochte maatregel derhalve niet neer op een verlaging van de belastinggrondslag, aangezien elk casino een aandeel van 80 % van alle toegangsgelden die het daadwerkelijk heeft ontvangen, moet doorstorten. De Commissie verwijst dienaangaande ter verweer naar het arrest Gerecht van 9 september 2009, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, punt 40 supra, maar de maatregel waarover het in die zaken ging verschilde van die welke in casu aan de orde is. In die zaken bestond de betrokken steunmaatregel immers in verminderingen met respectievelijk 99 %, 75 %, 50 % en 25 % van de positieve belastinggrondslag die de begunstigde ondernemingen hadden gegenereerd door de uitoefening van hun economische activiteit. De begunstigde ondernemingen betaalden dus minder belasting dan zij hadden moeten betalen indien die belasting zou zijn berekend in verhouding tot de inkomsten uit hun economische activiteit. In casu is de situatie daarentegen – zoals reeds opgemerkt – verschillend, voor zover de heffing van 80 % die de casino's aan de Staat betalen, wordt berekend in verhouding tot de bedragen die zij daadwerkelijk hebben ontvangen als prijs van de verkochte toegangsbewijzen.

56 Hieraan wordt niet afgedaan door het argument van de Commissie dat het verschil tussen wat casino's met een toegangsprijs van 15 EUR als toegangsgeld ontvangen en wat casino's waarvoor een toegangsprijs van 6 EUR geldt, ontvangen – 1,80 EUR (3 EUR – 1,20 EUR) – 4 keer kleiner is dan het verschil tussen de heffing per bezoeker die de casino's in de eerste categorie aan de Staat moeten afdragen en die welke de casino's in de tweede categorie aan de Staat moeten afdragen, te weten 7,20 EUR (12 EUR – 4,80 EUR). Deze vaststelling vloeit immers rechtstreeks voort uit de toepassing van het percentage van 80 % en het verhoudingsgetal vier dat bestaat tussen dit percentage van 80 % enerzijds en het percentage van 20 % van de inkomsten voor vergoeding voor de afgifte van het toegangsbewijs en dekking van de kosten anderzijds.

57 In die omstandigheden volstaat het feit dat de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR ten gevolge van de onderzochte maatregel aan de Staat minder afdragen dan de casino's waarvoor een toegangsprijs van 15 EUR geldt, niet om te spreken van een voordeel voor de casino's in de eerste categorie.

58 Derhalve is niet aangetoond dat sprake is van een boekhoudkundig voordeel voor de casino's waarvoor een toegangsprijs van 6 EUR geldt.

59 Voorts blijkt uit de stukken, zoals verduidelijkt ter terechtzitting, dat de Commissie in casu enkel dit boekhoudkundige verschil op basis waarvan de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR minder afdragen aan de Staat dan de andere casino's, als voordeel aanvoert.

60 In het bijzonder heeft de Commissie in de eerste plaats, in punt 67 van de considerans van het bestreden besluit, geoordeeld dat deze casino's bevoordeeld waren, omdat zij „uit hun totale omzet minder belastingen per persoon [hebben] moeten betalen". In de laatste zin van dat punt heeft zij bovendien opgemerkt dat die totale omzet „niet alleen de inkomsten uit de toegang (die uitsluitend afkomstig zijn van toegangsbewijzen) [omvatte], maar ook uit andere inkomstenbronnen zoals gokken, logies, bar- en restaurantdiensten, shows enz."

61 Naar aanleiding van vragen hierover ter terechtzitting heeft de Commissie echter benadrukt dat met het begrip „totale omzet van het casino" geen rekening moest worden gehouden bij de bepaling van het in casu bestaande voordeel. Volgens haar doelde de laatste zin van punt 67 van de considerans van het bestreden besluit, waarin wordt verwezen naar de totale omzet, er enkel op dat de inkomsten uit toegangsbewijzen slechts een klein deel vormden van de inkomsten van de casino's en geen betrekking hadden op het voordeel op zich. Die zin moet derhalve niet worden begrepen in die zin dat bij een gelijk budget de klanten van een casino met een toegangsprijs van 6 EUR meer van hun budget zouden kunnen uitgeven aan de andere diensten. Zij heeft dus verduidelijkt dat het betrokken voordeel enkel was gebaseerd op het boekhoudkundige verschil tussen de toegangsprijs van 6 EUR en 15 EUR, waarvan 80 % aan de Staat moest worden afgedragen.

62 In dat verband zij toegevoegd dat het bestaan van een selectief voordeel in casu in geen geval kan worden gerechtvaardigd door verwijzing naar een vaag verband tussen de verplichting om 80 % van de toegangsgelden aan de Staat af te dragen enerzijds en de activiteiten waarvoor die verplichting niet geldt en die voor de „totale omzet" van de casino's zorgen anderzijds. Meer bepaald, wat om te beginnen het bestaan van een dergelijk voordeel betreft, vereist artikel 107, lid 1, VWEU dat moet worden vastgesteld of een nationale maatregel binnen het kader van een bepaalde regeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" kan begunstigen ten opzichte van andere, die zich, gelet op de doelstelling van de betrokken regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden (arrest Hof van 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, Jurispr. blz. I-11113, punt 75). Bijgevolg is het begrip „totale omzet" in casu niet relevant, voor zover het inkomsten omvat waarvoor de verplichting om 80 % aan de Staat af te dragen, niet geldt. Vervolgens is het materieel onmogelijk enig voordeel vast te stellen, wanneer het begrip totale omzet – dat als noemer lijkt te dienen – niet wordt omschreven en becijferd. Tot slot volgt uit punt 146 van de considerans van het bestreden besluit dat de bedragen waarvan de Commissie de terugvordering gelast, worden gevormd door het verschil tussen de 4,80 EUR per toegangsbewijs dat de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR afdragen aan de Staat en de 12 EUR per toegangsbewijs die de andere casino's aan de Staat afdragen. Het begrip „belastingdruk per persoon op de totale omzet" is dus in geen geval relevant om vast te stellen of sprake is van een voordeel.

63 In de tweede plaats heeft de Commissie op een vraag van het Gerecht over de aantrekkelijkheid voor de klanten die in punt 77 van de considerans van het bestreden besluit wordt vermeld, ter terechtzitting geantwoord dat met dit begrip evenmin rekening moest worden gehouden om het voordeel te bepalen.

64 Punt 77 van de considerans van het bestreden besluit luidt:

„Griekenland heeft ook geargumenteerd dat casino's met een hogere toegangsprijs een voordeel hebben omdat de casino's 20 % van de ongelijke toegangsprijs houden, dit wil zeggen dat de privécasino's een netto-opbrengst van 3 EUR overhouden, terwijl dat voor de overheidscasino's 1,20 EUR is. Dit argument is misleidend, aangezien het geen rekening houdt met twee feiten die belangrijk zijn om de mededingingsverstorende uitwerking van de maatregel goed te begrijpen. Enerzijds zorgt het feit dat

de overheid de prijzen van de toegangsbewijzen, alsook de toegangsbelasting, voor bepaalde casino's op een lager niveau heeft vastgesteld, ervoor dat deze casino's voor de klanten aantrekkelijker zijn. De gevolgen hiervan zijn dat [...] de vraag niet het patroon volgt dat zou gelden indien de casino's meedingen volgens uitsluitend hun eigen verdiensten op basis van hun individuele doelstellingen en de kwaliteit van hun diensten en [...] hun aantal toegangen kunstmatig toeneemt, aangezien andere aspecten gelijk zijn. Anderzijds, zoals eerder uitgelegd, zijn de inkomsten uit toegangsbewijzen slechts een klein deel van de totale omzet die een klant die door een casino is aangetrokken, genereert voor de onderneming en waaruit de casino's de toegangsbelasting moeten betalen."

65 De Commissie heeft meer in het bijzonder ter terechtzitting verduidelijkt dat punt 77 van de considerans van het bestreden besluit antwoordde op de argumenten van de Griekse autoriteiten, maar dat bij ontbreken van een economische analyse de gegevens over de verstoring van de mededinging en de aantrekkelijkheid van de lagere prijs geen deel uitmaakten van het betrokken voordeel.

66 Gesteld dat inzake staatssteun, die de aanwending van staatsmiddelen veronderstelt waarmee een voordeel wordt toegekend, de aantrekkelijkheid van een dergelijke lagere toegangsprijs deel kan uitmaken van een dergelijk voordeel, moet inderdaad worden vastgesteld dat het bestreden besluit geen enkele statistische en dus economische analyse bevat van die aantrekkelijkheid voor de klanten vanuit die invalshoek. Bovendien blijkt uit de in punt 146 van de considerans van het bestreden besluit gebruikte berekeningsmethode dat de bedragen waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast geen betrekking hebben op een dergelijk soort voordeel.

67 Bijgevolg betreft het voordeel waarvan de Commissie in casu uitgaat enkel het verschil tussen de bedragen die de casino's per verkocht toegangsbewijs afdragen aan de Staat.

68 Zoals is vastgesteld in de punten 52 tot en met 58 hierboven, volstaat het feit dat de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR ten gevolge van de onderzochte maatregel een lager bedrag – maar tegen hetzelfde percentage – aan de Staat afdragen dan de casino's waarvoor een toegangsprijs van 15 EUR geldt, niet om te spreken van een voordeel voor de casino's in de eerste categorie.

69 De andere argumenten van de Commissie doen niet af aan die vaststelling.

70 In de eerste plaats voert de Commissie als verweer aan dat de betrokken maatregel de casino's met een lagere toegangsprijs een cashflowvoordeel oplevert.

71 De Commissie levert echter niet het bewijs van het bestaan van een cashflowvoordeel, waarvan in het bestreden besluit overigens geen melding wordt gemaakt. Niet in geschil is immers dat de bedragen van 6 en 15 EUR normaal worden geïnd wanneer de klanten de speelzalen van het casino betreden en dat 80 % van die bedragen maandelijks aan de Staat moet worden afdragen. Bijgevolg zijn de bedragen die de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR vóór afdracht van de overheidsheffing per verkocht toegangsbewijs ontvangen, per definitie in verhouding lager dan die welke de andere casino's per verkocht toegangsbewijs ontvangen. In die omstandigheden levert het feit dat een casino in de eerste categorie slechts 4,80 EUR aan de Staat moet afdragen bij een toegangsprijs van 6 EUR, in plaats van 12 EUR bij een toegangsprijs van 15 EUR, geen cashflowvoordeel op, aangezien op de verkochte toegangsbewijzen 80 % van de ontvangen toegangsgelden moet worden afgedragen en de casino's die toegangsgelden ontvangen voordat hun verplichting ontstaat om 80 % daarvan aan de Staat af te dragen. De omstandigheid dat de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR 20 % van de prijs van de verkochte toegangsbewijzen – 1,20 EUR – afhouden als vergoeding voor de afgifte van het toegangsbewijs en dekking van de kosten, vormt evenmin een cashflowvoordeel voor deze casino's in vergelijking met de casino's met een toegangsprijs van 15 EUR – integendeel zelfs.

72 Bovendien blijkt uit de punten 66 en 146 van de considerans van het bestreden besluit dat het begrip voordeel waarop dit besluit is gebaseerd, wordt gevormd door het verschil van 7,20 EUR dat de casino's per toegangsbewijs afdragen, naargelang de toegangsprijs 15 EUR of 6 EUR bedraagt. Dat begrip verschilt kwalitatief van een cashflowvoordeel, dat er in wezen in bestaat dat naargelang van de schuldenaar andere voorwaarden gelden waaronder een verbintenis moet worden voldaan; in casu is daarvan geen sprake geweest.

73 Het argument betreffende het cashflowvoordeel moet derhalve worden afgewezen.

74 In de tweede plaats verwijst de Commissie naar de gratis toegangsbewijzen en stelt zij dat die gratis toegang de verliezen van de Staat nog duidelijker maakt. Meer bepaald stelt zij in punt 73 van de considerans van het bestreden besluit dat deze commerciële praktijk om gratis toegang te verlenen het voordeel nog versterkt, omdat de toegangskosten voor de casino's die 12 EUR afdragen aanzienlijk hoger zijn dan die van de casino's die slechts 4,80 EUR moeten afdragen uit de totale inkomsten van hun bedrijfsactiviteit. In punt 74 van de considerans betwist zij het argument van de Griekse autoriteiten dat deze praktijk om gratis toegang te verlenen uitzonderlijk is. Zij verwijst naar bewijs in de vorm van algemeen beschikbare informatie, zoals reclame die gratis toegang biedt in kranten en op het internet, waaruit blijkt dat het gebruikelijk is om alle klanten zonder onderscheid op bepaalde dagen van de week gratis toe te laten. Zij leidt daaruit af dat de praktijk om gratis toegang te verlenen bij de begunstigde casino's blijkbaar niet uitzonderlijk is.

75 In dat verband zij eraan herinnerd dat het op grond van paragraaf 6 van het ministerieel besluit van 1995 mogelijk is bezoekers gratis toe te laten in het kader van promotie of sociale verplichtingen. In die gevallen moeten de casino's, hoewel zij geen toegangsgelden ontvangen, 80 % van de wettelijke waarde van de uitgegeven toegangsbewijzen afdragen aan de Staat. De casino's waarvoor een toegangsprijs van 15 EUR geldt, moeten dus 12 EUR per niet-betalende bezoeker afdragen aan de Staat, de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR slechts 4,80 EUR.

76 Bijgevolg worden de casino's met een toegangsprijs van 6 EUR bij gratis toegangsbewijzen bevoordeeld, voor zover zij met betrekking tot hetzelfde ontvangen toegangsgeld – 0 EUR – aan de Staat minder afdragen dan de casino's met een toegangsprijs van 15 EUR.

77 Opgemerkt zij echter dat de Commissie naar de commerciële praktijk van gratis toegang verwijst om te stellen dat het in de punten 66 tot en met 69 van de considerans van het bestreden besluit omschreven voordeel daardoor „nog groter" wordt (punt 73 van de considerans van het bestreden besluit). De gratis toegang wordt in het bestreden besluit slechts aangehaald als een element dat het bestaan van dat voordeel bevestigt. Zoals echter uit de punten 49 tot en met 68 hierboven blijkt, is in het onderzochte toegangsprijzenstelsel geen sprake van een dergelijk voordeel voor de casino's waarvoor een toegangsprijs van 6 EUR geldt.

78 Voorts zij benadrukt dat de Commissie er in beginsel geen bezwaar tegen heeft dat een lidstaat toestaat dat gratis toegang wordt verleend voor zover een dergelijke actie promotionele doeleinden heeft of beantwoordt aan een sociale verplichting, maar de Griekse autoriteiten in wezen verwijt dat zij hebben gedoogd dat de afgifte van gratis toegangsbewijzen buiten het kader trad van de in het ministerieel besluit van 1995 neergelegde uitzondering. In dat verband is het logisch dat een lidstaat, wanneer het stelsel van toegangsprijzen voor casino's geen voordeel toekent in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU wat betreft de verkochte toegangsbewijzen en deze lidstaat de afgifte van gratis toegangsbewijzen voor precieze en aanvaardbare redenen, zoals promotie en sociale verplichtingen, mag toelaten, als bijkomende voorwaarde stelt dat de heffing die anders aan hem zou toekomen, ook wordt afgedragen voor gratis toegangsbewijzen. In een dergelijke context staat het aan de Commissie om aan te tonen dat de casino's in werkelijkheid te veel gratis toegangsbewijzen afgeven in verhouding tot het aantal toegangsbewijzen waarmee het doel van het ministerieel besluit van 1995 zou kunnen worden verwezenlijkt, zodat de beslissing om gratis toegang te verlenen tot hun speelzalen niet beantwoordt aan de door de nationale wettelijke regeling gestelde voorwaarden.

79 In casu verwijst de Commissie in punt 74 van de considerans van het bestreden besluit echter naar gegevens waaruit blijkt dat een bepaald casino vanaf 10 januari van zondag tot en met donderdag tussen 7 en 20 uur gratis toegang verleende. Bij ontbreken van meer informatie over met name de praktijk van andere casino's en de klantenstroom tijdens de betrokken dagen en uren, kan niet worden besloten dat het aanbod van de betreffende gratis toegangsbewijzen wijst op een schending van de door het ministerieel besluit van 1995 gestelde voorwaarden.

80 Derhalve moet ook het argument dat een onderscheiden en specifiek voordeel bestaat dat voortvloeit uit de praktijk van de gratis toegangsbewijzen, worden afgewezen.

81 In de derde plaats stelt de Commissie in punt 78 van de considerans van het bestreden besluit dat „de nationale bepalingen zelf [erkennen] dat een partij wordt bevoordeeld door de belastingdiscriminatie". Zij verwijst naar het geval van het casino van Thessaloniki, waarvoor krachtens wetsbesluit nr. 2687/1953 een toegangsprijs van 6 EUR gold (punt 6 hierboven). Volgens de Commissie hebben de Griekse autoriteiten dit wetsbesluit op dat casino toegepast omdat het de gunstigste behandeling voor nationale ondernemingen was.

82 In dat verband zij eraan herinnerd dat wetsbesluit nr. 2687/1953 bepaalt dat ondernemingen die zijn opgericht met buitenlands kapitaal een minstens even gunstige behandeling krijgen als gelijkaardige nationale ondernemingen. In casu werd het verzoek van de exploitant van het casino van Thessaloniki om toepassing van dezelfde toegangsprijs als het casino van Mont Parnes, namelijk 6 EUR, toegewezen na advies nr. 631/1997 van de juridische dienst van de Staat van 16 oktober 1997. Volgens de juridische dienst bevond het casino van Thessaloniki zich in dezelfde situatie als het casino van Mont Parnes, aangezien beide werden geëxploiteerd in de twee grootste steden van het land.

83 De enkele omstandigheid dat het casino van Thessaloniki in casu met succes om toepassing van een lagere toegangsprijs heeft verzocht op basis van wetsbesluit nr. 2687/1953, doet er niet aan af dat niet het bewijs is geleverd van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (punten 52-68 hierboven). Het argument van de Commissie dat de nationale bepalingen zelf het betrokken voordeel erkennen, moet derhalve worden afgewezen.

84 De argumenten van de Commissie kunnen dus niet slagen.

85 Gelet op een en ander heeft de Commissie niet aangetoond dat de betrokken maatregel de casino's waarvoor een toegangsprijs van 6 EUR gold, een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU opleverde.

86 Het eerste onderdeel van het eerste middel, waarmee wordt gesteld dat de betrokken maatregel geen voordeel heeft toegekend, moet derhalve worden aanvaard.

87 Tot slot zij vastgesteld, wat betreft de toegangsgelden (80 % van 6 EUR, dus 4,80 EUR) die het casino van Corfu en het casino van Mont Parnes mogelijk niet zouden hebben afgedragen tussen 21 oktober 1991 en eind 2000, waarnaar in de punten 85 en 143 van de considerans van het bestreden besluit wordt verwezen, dat de Commissie geen definitief standpunt heeft ingenomen over de vraag of deze bedragen daadwerkelijk niet zijn afgedragen, maar het aan de Griekse autoriteiten heeft overgelaten dit te bevestigen of te weerleggen in het kader van de in het bestreden besluit gelaste terugvordering. Aangezien de Commissie in het bestreden besluit niet heeft onderzocht of en in hoeverre het achterwege blijven van die afdracht op zichzelf aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU beantwoordt, moet met de toewijzing van het eerste onderdeel van het eerste middel het bestreden besluit bijgevolg in zijn geheel nietig worden verklaard.

88 Overeenkomstig de reeds aangehaalde rechtspraak (zie punt 38 hierboven), moet dus worden vastgesteld dat de Commissie niet heeft aangetoond dat sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de andere onderdelen van het eerste middel of over de andere middelen.

89 Het bestreden besluit moet dus nietig worden verklaard.

Kosten

90 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd.

91 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Helleense Republiek te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) **Besluit 2011/716/EU van de Commissie van 24 mei 2011 betreffende de door Griekenland aan bepaalde Griekse casino's verleende staatssteun – Steunmaatregel C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09) wordt nietig verklaard.**

2) **De Europese Commissie draagt haar eigen kosten en de kosten van de Helleense Republiek.**

Forwood Dehousse Schwarcz

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 september 2014.

ondertekeningen