Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 11 września 2014 r.*

Pomoc państwa — Kasyna greckie — Regulacja przewidująca wynoszące 80% obciążenie pobierane od opłat za wejście w różnej wysokości — Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym — Pojęcie pomocy państwa — Korzyść

W sprawie T-425/11

Republika Grecka, reprezentowana przez P. Mylonopoulosa oraz K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez D. Triantafyllou, H. van Vlieta oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2011/716/UE z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Grecję na rzecz niektórych kasyn w Grecji [środek pomocy państwa C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09)] (Dz.U. L 285, s. 25),

SĄD (druga izba),

w składzie: N.J. Forwood, prezes, F. Dehousse (sprawozdawca) i J. Schwarcz, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 grudnia 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Przed 1994 r. w Grecji działały trzy kasyna, tj. kasyno Mont Parnès oraz kasyna na Korfu i na Rodos. Cenę biletu wstępu do nich ustalił należący do państwa Ellinikos Organismos Tourismou (grecki urząd ds. turystyki, zwany dalej „EOT”). Cena ta, ustalona na, odpowiednio, 2 000 GRD (drachm greckich)

* Język postępowania: grecki.

(ok. 6 EUR) dla kasyna Mont Parnès oraz 1 500 GRD dla kasyn na Korfu i Rodos, w 1997 r. została ustanowiona na poziomie 2 000 GRD dla kasyna na Korfu. Nomos nº 2160/1993 (ustawa nr 2160/1993, FEK A' 118/19.7.1993) przewidywała, że kasyna te będą funkcjonować jako kluby prowadzone przez EOT do momentu udzielenia im przez właściwy organ pozwoleń.

2 Nomos nº 2206/1994 (ustawa nr 2206/1994, FEK A' 62/20.4.1994) przewidziała przyznanie określonej liczby pozwoleń. Artykuł 2 ust. 10 tej ustawy stanowił, że cena biletów wstępu do kasyn w pewnych regionach zostanie ustalona decyzją ministerialną i że decyzja ta określi także procent tej ceny, który będzie przekazywany państwu.

3 W tym zakresie zgodnie z pkt 1 apofasi tou Ypourgou Oikonomikon (decyzji ministerstwa finansów) nr 1128269/1226/0015/POL.1292 z dnia 16 listopada 1995 r. (FEK B' 982/29.11.1995, zwanej dalej „decyzją ministerialną z 1995 r.") podmioty prowadzące kasyna zobowiązane są do wydawania od dnia 15 grudnia 1995 r. każdej osobie biletu wstępu zgodnie ze szczegółowymi postanowieniami tej decyzji. W tym zakresie zgodnie z pkt 5 tej decyzji cena biletu wstępu została ustalona na 5 000 GRD, przewalutowanych na 15 EUR mocą art. 31 ust. 13 Nomos nº 2873/2000 (ustawy nr 2873/2000, FEK A' 285/28.12.2000). Zgodnie z pkt 6 decyzji ministerialnej z 1995 r., jeśli od osób nie pobiera się opłaty za wstęp ze względu na promocję lub zobowiązania społeczne, przy ich wejściu do sal gier zostaje wydany bilet ze specjalnej serii. Decyzja ministerialna z 1995 r. przewiduje także w pkt 7, że podmioty prowadzące kasyna zatrzymują jako „opłatę za wydanie biletu i na pokrycie wydatków" 20% całkowitej wartości biletu wstępu, w tym właściwej kwoty podatku VAT, podczas gdy pozostała część stanowi „podatek na rzecz państwa". Zgodnie z pkt 7 akapit drugi tej decyzji ministerialnej w przypadku wydawania biletów bezpłatnych podatek na rzecz państwa należy zapłacić w oparciu o cenę biletów wstępu ustaloną w pkt 5 tej decyzji.

4 Po 1995 r. kasyno Mont Parnès, kasyno na Korfu i kasyno na Rodos nadal prowadziły działalność jako kluby EOT. EOT, jako podmiot prowadzący kasyna na Korfu i Mont Parnès, został następnie zastąpiony przez Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (grecką spółkę rozwoju turystyki, zwaną dalej „ETA"), spółkę należącą w 100% do państwa greckiego. Kasyno na Korfu stale stosowało opłatę za wstęp wynoszącą 6 EUR aż do swojej prywatyzacji w dniu 30 sierpnia 2010 r. i na podstawie decyzji ministerialnej z 1995 r. nadal przekazywało państwu 80% stosownych kwot. Podobnie kasyno na Rodos otrzymało pozwolenie w 1996 r. i po swojej prywatyzacji w 1999 r. zastosowało opłatę za wstęp wynoszącą 5 000 GRD (15 EUR). Od końca 2000 r. do 2003 r. kasyno Mont Parnès stosowało opłatę za wstęp wynoszącą 1 500 GRD, czyli 6 EUR począwszy od dnia 1 stycznia 2002 r., i od końca 2000 r. 80% tej opłaty przekazywało państwu greckiemu.

5 Wśród sześciu nowych kasyn utworzonych po 1995 r. na podstawie ustawy nr 2206/1994, to znaczy kasyn na Chalkidiki, w Loutraki, Salonikach, Rio (Achaja), Ksanti (Tracja) i na Síros, we wszystkich zastosowano opłatę za wstęp w wysokości 15 EUR, z wyjątkiem kasyna w Salonikach.

6 W kasynie w Salonikach (prowadzonym przez spółkę Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE) zastosowano opłatę za wstęp wynoszącą 6 EUR na mocy nomothetiko diatagma 2687/1953 peri ependyseos kai prostasias kefalaion exoterikou (dekretu z mocą ustawy nr 2687/1953 w sprawie inwestycji i ochrony kapitału zagranicznego, FEK A' 317/10.11.1953), który przewiduje, że przedsiębiorstwa utworzone przez inwestycje zagranicznego kapitału korzystają z traktowania co najmniej tak korzystnego jak to, jakiemu poddane są podobne przedsiębiorstwa krajowe. Wniosek podmiotu prowadzącego kasyno o ustalenie ceny biletu wstępu na tym samym poziomie co w przypadku kasyna Mont Parnès, to znaczy 6 EUR, został uwzględniony po uzyskaniu Gnomodotisi 631/1997 tou Nomikou Symvouliou tou Kratous (opinii rady prawnej państwa greckiego nr 631/1997) z dnia 16 października 1997 r. Do kasyna w Salonikach znalazł zastosowanie pkt 7 decyzji ministerialnej z 1995 r. w sprawie podatku na rzecz państwa nałożonego na bilety wstępu.

7 W dniu 8 lipca 2009 r. Koinopraxia Touristiki Loutrakiou AE OTA (podmiot prowadzący kasyno w Loutraki) skierował do Komisji Wspólnot Europejskich skargę dotyczącą przepisów greckich odnoszących się do systemu opłat za wstęp do kasyn, podnosząc, że system ten był równoważny udzielaniu pomocy publicznej trzem podmiotom gospodarczym, to znaczy kasynu Mont Parnès, kasynu na Korfu i kasynu w Salonikach.

8 Po wymianie uwag postanowieniem z dnia 6 lipca 2010 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające.

9 Komisja otrzymała uwagi od władz greckich i zainteresowanych stron.

10 W dniu 24 maja 2011 r. Komisja wydała decyzję 2011/716/UE w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Grecję na rzecz niektórych kasyn w Grecji [środek pomocy państwa C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09)] (Dz.U. L 285, s. 25, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

11 W motywie 9 zaskarżonej decyzji oceniany środek został określony jako stanowiący dyskryminację podatkową na korzyść niektórych kasyn, którą władze greckie wprowadziły w życie przez jednoczesne ustanowienie: po pierwsze, jednolitej stawki podatkowej w wysokości 80% pobieranej od ceny biletów wstępu do kasyn, a po drugie, dwóch różnych cen regulowanych za bilet wstępu. Cena biletu wstępu została więc ustalona na 6 EUR dla niektórych kasyn, które Komisja uznała za „publiczne", i na 15 EUR dla innych kasyn, które uznała ona za „prywatne". Zgodnie z motywem 10 zaskarżonej decyzji kasyno Mont Parnès oraz kasyna na Korfu, w Salonikach i na Rodos zostały uznane za beneficjentów spornego środka.

12 Komisja stwierdziła następnie zaistnienie pomocy państwa. W szczególności, w motywach 65 i 67 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że oceniany środek ma skutki podobne do skutków środka podatkowego i że uwalnia on kasyna, do których miała zastosowanie niższa cena za wstęp, od obciążenia, które musiałyby one ponosić, gdyby opodatkowanie było niedyskryminacyjne. Sporny środek przynosił zatem wskazanym kasynom korzyść, ponieważ musiały one ponosić ze swoich całkowitych dochodów mniejsze obciążenie podatkowe w przeliczeniu na osobę. Zgodnie z motywem 72 zaskarżonej decyzji fakt, że także klient odnosi korzyść z niższej opłaty za wstęp, nie stanowi przeszkody w stwierdzeniu, że środek przynosi korzyść wskazanym kasynom. Zgodnie z motywami 73 i 74 zaskarżonej decyzji praktyka handlowa polegająca na oferowaniu nieodpłatnych biletów wstępu, od których kasyna musiały jednak przekazywać 80% ich regulowanej ceny, czyniła korzyść tym większą. Komisja oparła się na różnych dowodach celem wykazania, że praktyka oferowania nieodpłatnego wstępu nie wydaje się być wyjątkiem wśród kasyn będących beneficjentami pomocy. Ponadto w motywie 77 zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła argument, że kasyna, do których miała zastosowanie wyższa opłata za wstęp, znajdowały się w położeniu bardziej korzystnym. Argument ten pomijał bowiem fakt, że kasyna, do których miały zastosowanie niższe opłaty za wstęp, były bardziej atrakcyjne dla klientów, oraz fakt, że przychody z tytułu opłat za wstęp stanowiły jedynie ograniczoną część ogólnych przychodów kasyn. Kasyno w Salonikach zostało ponadto poddane systemowi niższej opłaty za wstęp na podstawie dekretu z mocą ustawy nr 2687/1953, przyznającego przedsiębiorstwom z udziałem kapitału zagranicznego najbardziej korzystne traktowanie dostępne dla przedsiębiorstw krajowych (motyw 78 zaskarżonej decyzji). Komisja odrzuciła także, w motywach 79 i 80 zaskarżonej decyzji, argument wywodzony z istnienia innych środków podatkowych lub regulacyjnych, które miałyby rekompensować korzyści wynikające z niższej ceny biletu wstępu, i stwierdziła zaistnienie korzyści.

13 Komisja uznała, że ponieważ państwo zrezygnowało w ten sposób z dochodów, korzyść ta została sfinansowana z zasobów państwowych. Komisja odrzuciła w tym względzie argument, że niższa opłata za wstęp mogła przyciągnąć więcej klientów i że nie było oczywiste, iż państwo utraciło dochody ze względu m.in. na to, że przyczyną zwiększenia popytu była sama nierówność (motywy 81–90 zaskarżonej decyzji).

14 Komisja uznała ponadto, że środek stanowił odstępstwo od ogólnego systemu ustanowionego ustawą nr 2206/1994 i decyzją ministerialną z 1995 r. i że z tego względu był selektywny. Odrzuciła zatem argument, że opłata za wstęp została ustalona na poziomie stosownym do szczególnej sytuacji, różnej w przypadku każdego z kasyn, z uwzględnieniem celu w postaci ustalenia ceny zniechęcającej osoby o niskich dochodach do gier hazardowych. Komisja uznała także, że środek nie był uzasadniony charakterem lub strukturą ogólnego systemu (motywy 91–102 zaskarżonej decyzji).

15 Ponadto Komisja uznała, że warunek zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi został w niniejszej sprawie spełniony, niezależnie od lokalnego czy regionalnego charakteru świadczonych usług (motywy 103–114 zaskarżonej decyzji).

16 Komisja oceniła również, że rozpatrywany środek nie kwalifikuje się do żadnego z wyjątków ustanowionych w art. 106 TFUE i 107 TFUE i stwierdziła, że Republika Grecka nie wysunęła żadnego argumentu, który mógłby uzasadnić, że pomoc była zgodna ze wspólnym rynkiem.

17 Komisja wskazała także, że dyskryminacja podatkowa wprowadzona w 1995 r. nie została jej zgłoszona ani przez nią zatwierdzona. Zważywszy na okres przedawnienia przewidziany w art. 15 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108] [TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1) Komisja wskazała, że wszelka pomoc przyznawana na mocy badanego środka od dnia 21 października 1999 r., tj. od 10 lat przed datą przekazania przez Komisję Republice Greckiej skargi i zażądania informacji, jest pomocą nową i niezgodną z prawem.

18 Wreszcie co do kwantyfikacji pomocy i jej odzyskania Komisja uznała, że należy uwzględnić fakt, iż Republika Grecka zrzekła się dochodów podatkowych z kasyn będących beneficjentami pomocy, które to dochody wynoszą 7,20 EUR od biletu wstępu, co stanowi różnicę między podatkiem w wysokości 12 EUR od biletu wstępu przekazywanym państwu przez kasyna wydające bilety wstępu za 15 EUR a podatkiem w wysokości 4,80 EUR za bilet wstępu przekazywanym państwu przez kasyna wydające bilety wstępu za 6 EUR. Komisja wskazała również, że należy wziąć pod uwagę szczególną sytuację każdego kasyna, w szczególności kasyna Mont Parnès i kasyna na Korfu, jako że nie wydaje się, by od dnia 21 października 1999 r. do końca 2000 r. opłaty za wstęp – z zastrzeżeniem wszelkich dalszych uwag władz greckich – spowodowały, że państwu przekazano jakąkolwiek kwotę. W odniesieniu do obliczenia kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu Komisja wyjaśniła, że nie posiada wystarczających danych, aby móc ustalić dokładnie wiążące się z tym kwoty i że ogranicza się do stwierdzenia obowiązku uzyskania zwrotu rozpatrywanej pomocy, pozostawiając organom krajowym zadanie obliczenia – na podstawie wytycznych zawartych w jej decyzji – konkretnych kwot podlegających odzyskaniu. W tym względzie z motywu 146 zaskarżonej decyzji wynika, że kwoty podlegające zwrotowi odpowiadają zasadniczo różnicy między, po pierwsze, 4,80 EUR od biletu wstępu, które przekazują kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, a po drugie, 12 EUR od biletu wstępu, które przekazują kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 15 EUR, to znaczy kwocie 7,20 EUR od wydanego biletu wstępu.

19 Sentencja zaskarżonej decyzji brzmi następująco:

„Artykuł 1

Pomoc państwa obejmująca dyskryminację podatkową sprzyjającą niektórym kasynom, którą Grecja wprowadziła w życie przez jednoczesne stosowanie szeregu przepisów, z których część jest obowiązkowa i w których:

— ustala się jednolitą stawkę podatkową w wysokości 80% pobieraną od ceny biletu wstępu, oraz

— ustala się odmienne regulowane ceny dla kasyn publicznych i prywatnych, wynoszące odpowiednio 6 i 15 EUR, została wprowadzona w życie niezgodnie z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym,

ponieważ zapewniła kasynom będącym beneficjentami – Regency Casino Mont Parnès, Regency Casino Saloniki i kasynu na Korfu (przy założeniu, że kasyno na Rodos przestało być beneficjentem w kwietniu 1999 r.) nienależną przewagę konkurencyjną.

Artykuł 2

1. Grecja odzyskuje od kasyn będących beneficjentami pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym, o której mowa w art. 1, udzieloną od dnia 21 października 1999 r.

2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej faktycznego odzyskania.

3. Odsetki naliczane są narastająco zgodnie z rozdziałem V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004.

4. Grecja anuluje wszystkie nadal obowiązujące dyskryminujące podatki wynikające z pomocy, o której mowa w art. 1, ze skutkiem od daty przyjęcia niniejszej decyzji.

Artykuł 3

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.

2. Grecja zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 4

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Grecja przekazuje Komisji następujące informacje:

a) listę beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach programu, o którym mowa w art. 1, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z nich w ramach kwestionowanego środka, obliczoną zgodnie ze wskazówkami zawartymi w niniejszej decyzji;

b) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od każdego beneficjenta;

c) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;

d) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, Grecja na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Grecja bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Grecja dostarcza również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjenta.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Greckiej”.

Przebieg postępowania i żądania stron

20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 sierpnia 2011 r. Republika Grecka wniosła skargę w niniejszej sprawie.

21 Zaskarżona decyzja stała się także przedmiotem czterech innych skarg złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 29 lipca 2011 r. przez Etaireia Akiniton Dimosiou AE (ETAD, dawniej Ellinika Touristika Akinita AE, ETA), w dniu 9 grudnia 2011 r. przez Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki, w dniu 10 stycznia 2012 r. przez Elliniko Kazino Parnithas AE, prowadzącą kasyno Mont Parnès od 2003 r., a w dniu 20 stycznia 2012 r. przez Athens Resort Casino Holding SA, akcjonariusza posiadającego od 2010 r. wynoszący 51% udział w kapitale kasyna Mont Parnès. Skargi te zarejestrowane pod sygnaturami, odpowiednio, T-419/11, T-635/11, T-14/12 i T-36/12, zostały połączone z niniejszą skargą. Ponadto Koinopraxia Touristiki Loutrakiou, przedsiębiorstwo skarżące w postępowaniu administracyjnym, postanowieniami prezesa drugiej izby Sądu z dni 4 maja i 12 grudnia 2012 r. zostało dopuszczone do udziału w tych sprawach w charakterze interwenienta po stronie Komisji.

22 Pismem z dnia 7 sierpnia 2012 r. skarżący w sprawach T-635/11, T-14/12 i T-36/12 wnieśli o połączenie spraw T-419/11, T-425/11, T-635/11, T-14/12 i T-36/12 do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej i do wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie na podstawie art. 50 regulaminu postępowania przed Sądem.

23 Pismem z dnia 3 września 2012 r. Komisja, wskazując na brak zasadniczych zastrzeżeń do tego połączenia, wniosła swoje uwagi. Wskazała także, że nie składa wniosku o nadanie sprawie charakteru poufnego.

24 Pismem z dnia 4 września 2012 r. Republika Grecka wskazała, że sprzeciwia się połączeniu tych spraw. Wskazała również, że w razie połączenia pewne materiały zawarte w aktach należy uznać za poufne.

25 Odrębnym pismem z dnia 4 września 2012 r. Republika Grecka wniosła o poufne traktowanie pewnych wymienionych przez siebie części akt wobec wszystkich osób trzecich uczestniczących lub pragnących uczestniczyć w postępowaniach we wskazanych sprawach. Państwo to przedstawiło w załączeniu swe pisma w wersji niebędącej poufną.

26 W dniu 16 września 2013 r. Sąd postanowił, że niniejsza sprawa nie zostanie połączona ze sprawami T-419/11, T-635/11, T-14/12 i T-36/12.

27 Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 9 października 2013 r. spółka Elliniko Casino Kerkyras AE została dopuszczona do udziału w sprawie T-419/11 w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej, zgodnie z art. 116 § 6 regulaminu postępowania.

28 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania. Na rozprawie w dniu 10 grudnia 2013 r. strony przedstawiły swoje stanowiska i udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu.

29 Republika Grecka wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

30 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania.

Co do prawa

Co do interesu prawnego

31 Komisja podnosi brak po stronie Republiki Greckiej interesu prawnego. Jej zdaniem w obecnej sytuacji zaskarżona decyzja pozwala Republice Greckiej żądać dochodów quasi-podatkowych od wskazanych kasyn i jest ona raczej dla niej korzystna niż jej szkodzi. Komisja utrzymuje, że fakt, iż Republika Grecka jest stroną osiągającą korzyść, zwalnia ją od dowodu, iż zaskarżona decyzja dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, lecz nie jest źródłem jej interesu prawnego.

32 Republika Grecka kwestionuje tę argumentację.

33 Sąd przypomina, że co do pojęcia interesu prawnego, na które powołuje się Komisja, traktat wprowadza wyraźne rozróżnienie między prawem do skargi o stwierdzenie nieważności przysługującym po pierwsze, instytucjom i państwom członkowskim, a po drugie, osobom fizycznym i prawnym. Uprawnienie do zakwestionowania legalności decyzji Komisji w drodze skargi o stwierdzenie nieważności przysługuje bowiem wszystkim państwom członkowskim, a wykonywanie tego prawa nie jest uwarunkowane dowiedzeniem interesu prawnego. Państwo członkowskie nie musi więc wykazywać, że zaskarżany przez nie akt Komisji wywołuje względem niego skutki prawne, aby jego skarga była dopuszczalna (postanowienie Trybunału z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie C-208/99 Portugalia przeciwko Komisji, Rec. s. I-9183, pkt 22, 23; wyrok Sądu z dnia 22 października 2008 r. w sprawach połączonych T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04 TV 2/Danmark i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2935, pkt 63).

34 W rozpatrywanej sprawie ze względu na postanowienia traktatu i w świetle orzecznictwa jest dopuszczalne, by Republika Grecka, już z powodu działania w charakterze państwa członkowskiego, wniosła skargę o stwierdzenie nieważności bez konieczności uzasadniania w tym zakresie interesu prawnego.

35 W konsekwencji należy oddalić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności.

Co do istoty

36 Republika Grecka podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE. Zarzut drugi dotyczy niewłaściwego, niewystarczającego i wewnętrznie sprzecznego uzasadnienia. Przez swoje zarzuty trzeci i czwarty, podniesione posiłkowo, Republika Grecka zarzuca naruszenie art. 14 rozporządzenia nr 659/1999 dotyczącego odzyskiwania pomocy ze względu na to, że zwrotu pomocy nie żąda się od rzeczywistych beneficjentów, a także dlatego, że odzyskanie jest niezgodne z zasadami ochrony uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalności (zarzut trzeci) i że kwoty do odzyskania zostały obliczone błędnie (zarzut czwarty).

37 W odniesieniu do pierwszego zarzutu dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE należy przypomnieć, że postanowienie to przewiduje, iż wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

38 Zgodnie z orzecznictwem zakwalifikowanie danego środka jako „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek. Tym samym, aby środek zastosowany przez władze krajowe mógł zostać zakwalifikowany jako pomoc państwa, po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub przy pomocy zasobów państwowych, po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi korzyść, po czwarte, musi ona zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyrok Trybunału z dnia 2 września 2010 r. w sprawie C-399/08 P Komisja przeciwko Deutsche Post, Zb.Orz. s. I-7831, pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że pojęcie pomocy obejmuje nie tylko świadczenia pozytywne, takie jak subwencje, lecz również interwencje, które w różnych formach zmniejszają ciężary spoczywające normalnie na budżecie przedsiębiorstwa i które tym samym, nie będąc subwencjami w ścisłym rozumieniu tego słowa, mają taki sam charakter i identyczne skutki (wyroki Trybunału: z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92 Banco Exterior de España, Rec. s. I-877, pkt 13; z dnia 19 maja 1999 r. w sprawie C-6/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2981, pkt 15).

40 Orzeczono, że środek, w drodze którego władze publiczne przyznają niektórym przedsiębiorstwom zwolnienie podatkowe, co wprawdzie nie jest związane z przekazaniem zasobów państwowych, ale stawia beneficjentów w korzystniejszej sytuacji finansowej niż innych podatników, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. ww. w pkt 39 wyroki: w sprawie Banco Exterior de España, pkt 14; w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 16; wyrok Sądu z dnia 9 września 2009 r. w sprawach połączonych od T-230/01 do T-232/01 i od T-267/01 do T-269/01 Diputación Foral de Álava i in., niepublikowany w Zbiorze, pkt 135, utrzymany w mocy wyrokiem Trybunału z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawach połączonych od C-474/09 P do C-476/09 P Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, niepublikowanym w Zbiorze).

41 Ponadto cele, do jakich zmierzają środki państwowe, oraz ich uzasadnienie są pozbawione wszelkiego znaczenia dla kwalifikacji pomocy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 107 TFUE nie wprowadza bowiem rozróżnienia interwencji państwa według ich przyczyn lub celów, lecz definiuje je ze względu na ich skutki (zob. wyrok Trybunału z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-1487, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Z orzecznictwa wynika również, że Komisja jest zobowiązana do wykazania, iż dany środek stanowi pomoc państwa (wyrok Sądu z dnia 12 września 2007 r. w sprawach połączonych T-239/04 i T-323/04 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3265, pkt 119).

43 Trybunał wyjaśnił ponadto, że pojęcie pomocy państwa określone w traktacie ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne. Z tego powodu sąd Unii powinien zasadniczo przeprowadzić pełną kontrolę w kwestii ustalenia, czy dany środek wchodzi w zakres stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, biorąc pod uwagę zarówno konkretne okoliczności zawisłej przed nim sprawy, jak i techniczny lub złożony charakter ocen przeprowadzonych przez Komisję (zob. wyroki Trybunału: z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 P Francja przeciwko Ladbroke Racing i Komisji, Rec. s. I-3271, pkt 25; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P British Aggregates przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10515, pkt 111).

44 W świetle tych właśnie zasad należy ustalić, czy w niniejszej sprawie Komisja prawidłowo zastosowała pojęcie pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

45 W pierwszej części zarzutu pierwszego Republika Grecka kwestionuje to, że badany system opłat za wstęp oznacza przyznanie korzyści udzielonej z zasobów państwowych.

46 Na wstępie należy wyłożyć cechy charakterystyczne rozpatrywanego systemu, wynikające z regulacji badanej przez Komisję. Wykład ten jest nieodzowny, gdyż pozwoli na zrozumienie sposobu funkcjonowania spornego systemu pod względem ekonomicznym, a w konsekwencji, na dokonanie oceny jego skutków dla przedsiębiorstw, do których ma on zastosowanie.

47 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 10 ustawy nr 2206/1994 (zob. pkt 2 powyżej) decyzja ministra finansów ustanawia cenę biletów wstępu do kasyn, „jak również procent, który należy przekazać państwu". W tym kontekście pkt 7 decyzji ministerialnej z 1995 r. (zob. pkt 3 powyżej) przewiduje, że każde kasyno zatrzymuje 20% ceny bilety wstępu jako opłatę za wydanie biletu i na pokrycie wydatków; pozostała część stanowi podatek na rzecz państwa, który zgodnie z pkt 10 tej decyzji ma być mu przekazywany co miesiąc.

48 Należy zatem stwierdzić, że jak podnosi Republika Grecka, w ramach systemu opłat za wstęp, których dotyczy zaskarżona decyzja, kasyna są zobowiązane do poboru spornych opłat od swoich klientów wstępujących do sali gry i do przekazywania ich co miesiąc państwu, zachowując procent tej opłaty jako wynagrodzenie za te czynności.

49 Z motywu 9 zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja opisała sporny środek jako zakładający jednoczesne zastosowanie przepisów krajowych, które, po pierwsze, ustalały jednolitą stawkę podatkową w wysokości 80% ceny biletów wstępu do kasyn, a po drugie, ustalały dwie różne regulowane ceny za bilet wstępu do kasyn. Konsekwencją tego środka było, że kasyna zobowiązane do poboru opłat za wstęp wynoszących 15 EUR przekazywały państwu 12 EUR od jednego wejścia (80% × 15 EUR), podczas gdy inne kasyna przekazywały mu jedynie 4,80 EUR od jednego wejścia (80% × 6 EUR), co daje różnicę w wysokości 7,20 EUR od wejścia. Należy jednak stwierdzić, że jak wynika z pkt 47 i 48 powyżej, opis ten nie uwzględnia cech charakterystycznych badanego systemu, ponieważ nawet jeśli kasyna są zobowiązane do poboru opłat za wstęp w całości, to jedynie 20% tych opłat stanowi przychody ich budżetu, a pozostałe 80% stanowi od początku podatek na rzecz państwa, który kasyna zobowiązane są mu przekazywać co miesiąc. Jednakże należy stwierdzić, że ten błędny opis systemu nie musi automatycznie prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Biorąc bowiem pod uwagę w szczególności orzecznictwo przytoczone w pkt 41 powyżej, konsekwencją przepisów krajowych takich jak te sporne może być udzielenie selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, wobec czego należy zbadać, czy korzyść opisana w zaskarżonej decyzji zostaje przyznana w rozpatrywanym przypadku.

50 W tym względzie, jak wynika z motywów 66, 69 i 70 zaskarżonej decyzji, Komisja uważa, że badany środek daje korzyść kasynom, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, ze względu na to, że są one zwolnione od obciążenia, które w przeciwnym wypadku musiałyby ponosić. Zdaniem Komisji kasyna te otrzymały korzyść podobną do obniżenia podstawy opodatkowania, ponieważ podatek, jaki były zobowiązane płacić od każdego wstępu, został ustalony na poziomie niższym, niż miało to miejsce w przypadku innych kasyn. W zaskarżonej decyzji wyjaśnia się, że sporny środek daje korzyść przedsiębiorstwom, które są jego beneficjentami, ponieważ są one zobowiązane do przekazywania w charakterze obciążenia podatkowego kwoty niższej w przeliczeniu na przyjętego przez siebie klienta.

51 W zarzucie pierwszym Republika Grecka kwestionuje to rozumowanie jako niezasadne.

52 Sąd uważa, że Komisja nie wykazała w niniejszej sprawie istnienia korzyści po stronie kasyn, do których miała zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR.

53 W pierwszym rzędzie ze spornego środka wynika bowiem, że kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, są zobowiązane do przekazywania państwu 4,80 EUR od jednego wejścia (80% × 6 EUR), podczas gdy te, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 15 EUR, muszą mu przekazywać 12 EUR od wejścia (80% × 15 EUR). Zatem jest prawdą, jak twierdzi

Komisja, że kasyna należące do pierwszej kategorii muszą przekazywać państwu kwotę 4,80 EUR, to znaczy w przeliczeniu na jeden bilet kwotę 2,5 razy mniejszą od kwoty 12 EUR, którą muszą przekazywać kasyna należące do drugiej kategorii.

54 Niemniej jednak trzeba wskazać, że stwierdzenie to wynika z faktu, iż ta sama proporcja wiąże ceny biletów wstępu należących do każdej z tych kategorii. W szczególności przed przekazaniem państwu należnego mu podatku wynoszącego 80% wartości sprzedanych biletów wstępu kasyna, które Komisja uznaje za beneficjentów spornego środka, pobierają od swoich klientów cenę 2,5 razy niższą w przeliczeniu na jedno wejście w porównaniu z ceną biletu wstępu mającą zastosowanie do innych kasyn (6 EUR zamiast 15 EUR). Podobnie opłaty za wydanie biletu i na pokrycie wydatków zatrzymane przez te kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR (6 EUR – 4,80 EUR = 1,20 EUR) są również 2,5 razy niższe od opłat otrzymywanych przez kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 15 EUR (15 EUR – 12 EUR = 3 EUR).

55 W konsekwencji, jak podnosi Republika Grecka, ze spornego środka wynika, że kwoty przekazane państwu przez kasyna z tytułu należnego mu podatku od biletów wstępu pozostają w proporcji do tego, co każde kasyno pobiera z tytułu opłat za wstęp. Co za tym idzie, przeciwnie niż wskazano w motywie 69 zaskarżonej decyzji, badany środek nie odpowiada obniżeniu podstawy opodatkowania, gdyż kwoty, które ma przekazać każde kasyno, są równe wynoszącemu 80% ułamkowi ogółu opłat za wstęp, które kasyno to rzeczywiście otrzymało. Jakkolwiek w odniesieniu do tego zagadnienia w odpowiedzi na skargę Komisja powołuje się na ww. w pkt 40 wyrok Sądu z dnia 9 września 2009 r. w sprawie Diputación Foral de Álava i in. przeciwko Komisji, to jednak należy stwierdzić, że w sprawach tych sporny środek różnił się od środka rozpatrywanego obecnie. Sporny w tamtych sprawach środek pomocowy polegał bowiem na zastosowaniu do dodatniej podstawy opodatkowania wynikającej z wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa będące beneficjentami ulgi wynoszącej 99, 75, 50 lub 25%. Toteż przedsiębiorstwa będące beneficjentami płaciły podatek niższy od tego, który musiałyby zapłacić, gdyby podatek ten był obliczany w proporcji do ich dochodów wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej. W niniejszej sprawie natomiast, jak już wskazano, sytuacja jest inna, ponieważ obciążenie wynoszące 80% przekazywane państwu przez wszystkie kasyna jest obliczane w proporcji do tego, co kasyna te rzeczywiście otrzymały z tytułu opłat za wstęp pobieranych od sprzedanych biletów.

56 Konkluzji tej nie osłabia argument Komisji, zgodnie z którym różnica między przychodami otrzymanymi z tytułu jednego wstępu przez kasyna, do których zastosowanie ma opłata za wejście wynosząca 15 EUR i przychodami otrzymanymi z tytułu jednego wejścia przez kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wejście wynosząca 6 EUR, to jest 1,80 EUR (3 EUR – 1,20 EUR), jest czterokrotnie niższa od różnicy między podatkami, które mają przekazywać na rzecz państwa za jedno wejście kasyna należące do pierwszej kategorii a podatkami, które mają przekazywać kasyna należące do drugiej kategorii, to jest 7,20 EUR (12 EUR – 4,80 EUR). Stwierdzenie to wynika bowiem bezpośrednio z zastosowania stawki podatkowej wynoszącej 80% i ze stosunku czterokrotności zachodzącego między z jednej strony ową wynoszącą 80% stawką a z drugiej strony stawką wynoszącą 20% przychodów z tytułu opłat za wydanie biletu i na pokrycie wydatków.

57 W tych okolicznościach fakt, że w rezultacie stosowania badanego środka kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, przekazują na rzecz państwa kwoty mniejsze od przekazywanych mu przez kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 15 EUR, jest niewystarczający dla stwierdzenia zaistnienia korzyści po stronie kasyn należących do pierwszej kategorii.

58 Nie wykazano zatem istnienia korzyści po stronie kasyn, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR.

59 W dalszej kolejności z akt sprawy uzupełnionych wyjaśnieniami złożonymi na rozprawie wynika, że korzyść, na którą powołuje się w niniejszej sprawie Komisja, polega wyłącznie na tej różnicy rozliczeniowej, ze względu na którą kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, przekazują państwu kwotę niższą od przekazywanej przez inne kasyna.

60 W szczególności, po pierwsze, w pkt 67 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że kasyna znajdowały się w położeniu uprzywilejowanym w oparciu o okoliczność, że „musiały ze swoich całkowitych dochodów ponosić mniejsze obciążenie podatkowe w przeliczeniu na osobę". W ostatnim zdaniu tego punktu Komisja wskazała także, że owe całkowite dochody obejmowały „dochody nie tylko z tytułu opłat za wstęp (wyłącznie z tytułu cen biletów wstępu), ale także z innych źródeł, takich jak: gry hazardowe, zakwaterowanie, usługi barowe i restauracyjne, widowiska itd.".

61 Jednakże zapytana o to na rozprawie Komisja podkreśliła, że pojęcia całkowitego dochodu kasyna nie należy uwzględniać jako elementu definicji korzyści, która wystąpiła w rozpatrywanej sprawie. Wskazała ona bowiem, że ostatnie zdanie motywu 67 zaskarżonej decyzji odwołujące się do całkowitego dochodu oznaczało jedynie, że dochody pochodzące z biletów wstępu stanowiły tylko drobną część dochodów kasyn i nie dotyczyły korzyści samej w sobie. W konsekwencji według Komisji zdania tego nie należy interpretować jako znaczącego, że przy założeniu takiej samej puli środków finansowych klienci kasyna, do którego miała zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, dysponowali większymi środkami finansowymi na wydatki na inne usługi. Wyjaśniła tym samym, że w rozpatrywanej sprawie korzyść była oparta wyłącznie na różnicy rozliczeniowej między biletami wstępu za 6 EUR i za 15 EUR, z których to kwot 80% należy przekazać państwu.

62 W tym względzie trzeba dodać, że zaistnienia w rozpatrywanej sprawie selektywnej korzyści w każdym razie nie można uzasadniać przez odniesienie do niesprecyzowanego związku między, po pierwsze, obowiązkiem przekazania państwu 80% opłat za wstęp, a po drugie, działalnością nieobjętą tym obowiązkiem, która przynosi kasynom „całkowite dochody". W szczególności, w pierwszej kolejności, co do zaistnienia takiej korzyści, art. 107 ust. 1 TFUE wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów" w porównaniu z innymi, które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (wyrok Trybunału z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09 P Komisja i Hiszpania przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-11113, pkt 75). W konsekwencji przede wszystkim pojęcie całkowitego dochodu jest pozbawione znaczenia dla niniejszej sprawy, ponieważ obejmuje dochody, które nie podlegają obowiązkowi przekazania państwu 80% opłat za wstęp. Następnie, wobec braku definicji tego pojęcia, które wydaje się pełnić rolę mianownika, oraz braku dotyczącej go kwantyfikacji, jest praktycznie niemożliwe dokonanie oceny, czy wystąpiła jakakolwiek korzyść. Wreszcie z motywu 146 zaskarżonej decyzji wynika, że kwoty, których zwrot nakazuje Komisja, odpowiadają różnicy między z jednej strony 4,80 EUR od biletu wstępu przekazywanych państwu przez kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, a z drugiej – 12 EUR od biletu wstępu przekazywanych państwu przez inne kasyna. Toteż pojęcie „obciążenia podatkowego z całkowitych dochodów w przeliczeniu na osobę" w żadnym razie nie ma znaczenia dla oceny zaistnienia korzyści.

63 Po drugie, w odpowiedzi na pytanie Sądu dotyczące pojęcia atrakcyjności dla klientów wspomnianego w motywie 77 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała na rozprawie, że pojęcia tego nie należy już brać pod uwagę jako elementu definicji korzyści.

64 Motyw 77 zaskarżonej decyzji brzmi następująco:

„Grecja argumentowała również, że z uwagi na to, iż kasyna zatrzymują 20% nierównej ceny wstępu, korzyść dotyczy kasyn pobierających wyższą opłatę, które uzyskują dochód netto w wysokości 3 EUR, w porównaniu z dochodem wynoszącym 1,20 EUR w przypadku kasyn publicznych. Argument ten wprowadza w błąd, ponieważ zignorowane są w nim dwa fakty niezbędne dla właściwego zrozumienia

prawdziwych antykonkurencyjnych skutków przedmiotowego środka. Z jednej strony fakt, że w odniesieniu do niektórych kasyn władze ustaliły ceny biletów, w tym podatek od ceny wstępu, na niższym poziomie, sprawia, że kasyna te są atrakcyjniejsze dla klientów, co […] zmienia popyt w porównaniu z wzorcem, który przeważałby, gdyby kasyna miały konkurować wyłącznie w oparciu o własne zalety, na podstawie indywidualnego zakresu i jakości oferowanych usług; oraz […] przy takim samym poziomie wszystkich innych czynników sztucznie zwiększa liczbę klientów. Z drugiej strony, jak wyjaśniono wcześniej, dochody z tytułu opłat za wstęp stanowią jedynie ograniczoną część całkowitych dochodów, które klient przyciągnięty przez kasyno przynosi przedsiębiorstwu i od których kasyna muszą opłacać podatek".

65 Ściślej rzecz biorąc, Komisja wskazała na rozprawie, że motyw 77 zaskarżonej decyzji stanowił odpowiedź na argumentację władz greckich, lecz że wobec braku analizy ekonomicznej czynniki dotyczące zakłócenia konkurencji i atrakcyjności obniżonej ceny nie stanowiły w niniejszej sprawie elementu szkody.

66 Zakładając bowiem, że w dziedzinie pomocy państwa wymagającej zaangażowania zasobów państwowych, z których zostaje przyznana korzyść, atrakcyjność takiej obniżonej opłaty za wstęp może stanowić element takiej korzyści, należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie zawiera żadnej analizy statystycznej, a w konsekwencji, ekonomicznej, dotyczącej takiej atrakcyjności dla klientów pod tym kątem. Ponadto z motywu 146 zaskarżonej decyzji wynika, że kwoty, których odzyskanie nakazała Komisja, nie odpowiadają tego rodzaju korzyści z powodu samej zastosowanej metody obliczeń.

67 Wynika z tego, że korzyść, na której zaistnienie w niniejszej sprawie powołuje się Komisja, ogranicza się do różnicy między kwotami, które kasyna przekazują państwu w przeliczeniu na sprzedany bilet wstępu.

68 Tymczasem, jak stwierdzono w pkt 52–58 powyżej, fakt, że w rezultacie zastosowania badanego środka kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, przekazują państwu kwoty mniejsze od przekazywanych mu przez kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 15 EUR, lecz wprost proporcjonalne, nie wystarczy do tego, by dowieść istnienia korzyści po stronie kasyn należących do pierwszej kategorii.

69 Inne argumenty Komisji nie podważają tego twierdzenia.

70 Po pierwsze, Komisja twierdzi w odpowiedzi na skargę, że sporny środek daje kasynom stosującym obniżoną opłatę za wstęp korzyść w zakresie płynności finansowej.

71 Jednakże Komisja nie wykazuje istnienia takiej korzyści w zakresie płynności finansowej, do której zresztą zaskarżona decyzja się nie odnosi. Niekwestionowane jest bowiem, że kwoty 6 EUR i 15 EUR są zwykle pobierane w momencie, gdy klienci wstępują do sal gier kasyna i że 80% z tych kwot ma być co miesiąc przekazywane państwu. Co za tym idzie, hipotetycznie, w kasynach, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, kwoty pobrane w przeliczeniu na sprzedany bilet wstępu przed przekazaniem opłat państwu są proporcjonalnie niższe od tych pobieranych w przeliczeniu na sprzedany bilet wstępu przez inne kasyna. Wobec tego fakt, że kasyno należące do pierwszej kategorii jest zobowiązane przekazywać państwu jedynie 4,80 EUR, gdy cena biletu wstępu wynosi 6 EUR, zamiast 12 EUR, gdy cena biletu wstępu jest ustalona na 15 EUR, nie stanowi o korzyści w zakresie płynności finansowej, gdyż kwoty podlegające przekazaniu za sprzedane bilety wstępu są równe 80% otrzymanych opłat za wstęp, a kasyna pobierają opłaty przed powstaniem obowiązku przekazania ich w 80% na rzecz państwa. Podobnie fakt, że kasyna, do których ma zastosowanie cena biletu wstępu wynosząca 6 EUR, zachowują 20% ceny sprzedanego biletu wstępu, tj. 1,20 EUR, z tytułu wydania biletu i na pokrycie kosztów, nie stanowi dla tych kasyn korzyści w zakresie płynności finansowej w porównaniu z kasynami, do których ma zastosowanie cena biletu wstępu wynosząca 15 EUR – wręcz przeciwnie.

72 Z motywów 66 i 146 zaskarżonej decyzji wynika ponadto, że pojęcie korzyści, na którym decyzja ta się opiera, polega na różnicy w przekazanej kwocie wynoszącej 7,20 EUR w przeliczeniu na bilet wstępu w zależności od tego, czy kasyno pobiera opłatę za wstęp wynoszącą 15 EUR, czy 6 EUR. Tymczasem pojęcie to różni się jakościowo od korzyści w zakresie płynności finansowej, która polega w istocie na odroczeniu wobec dłużnika warunków wykonania zobowiązania, o czym w rozpatrywanej sprawie nie ma mowy.

73 Wynika z tego, że argument wywodzony z korzyści w zakresie płynności finansowej należy oddalić.

74 Po drugie, Komisja powołuje się na przypadek nieodpłatnych biletów wstępu i twierdzi, że nieodpłatność wstępu czyniła bardziej jeszcze oczywistym uszczerbek we wpływach państwa. W szczególności w motywie 73 zaskarżonej decyzji utrzymuje ona, że ta praktyka handlowa oferowania nieodpłatnego wstępu zwiększa jeszcze korzyść, ponieważ koszt wstępu jest znacznie wyższy w przypadku kasyn, które przekazują 12 EUR, niż w przypadku kasyn, które muszą zapłacić z całkowitych dochodów ze swej działalności komercyjnej jedynie 4,80 EUR. W motywie 74 zaskarżonej decyzji Komisja kwestionuje argument władz greckich, zgodnie z którym owa praktyka nieodpłatnego wstępu była wyjątkiem. Odnosi się ona do dowodów w postaci publicznie dostępnych informacji (takich jak rozpowszechniane w gazetach lub w Internecie ulotki z ofertą bezpłatnego wstępu), z których wynika, że zwykła praktyka polega na oferowaniu nieodpłatnego wstępu wszystkim klientom w określone dni tygodnia. Wywodzi z tego, że wydaje się, iż wśród kasyn będących beneficjentami pomocy praktyka oferowania bezpłatnego wstępu nie jest czymś wyjątkowym.

75 W tym względzie należy przypomnieć, że pkt 6 decyzji ministerialnej z 1995 r. przewiduje możliwość przyznawania nieodpłatnych biletów wstępu ze względu na promocję lub zobowiązania społeczne. Chociaż w takim przypadku kasyna nie pobierają opłaty za wstęp, to są one jednak zobowiązane do przekazywania państwu 80% wartości nominalnej wydanych biletów wstępu. W ten sposób kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 15 EUR, są zobowiązane przekazywać państwu 12 EUR w przeliczeniu na nieodpłatny wstęp, podczas gdy kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, przekazują jedynie 4,80 EUR od nieodpłatnego wstępu.

76 Wynika z tego, że jeżeli bilety są nieodpłatne, kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR, znajdują się w korzystniejszym położeniu, ponieważ w przeliczeniu na taką samą opłatę za wstęp (równą 0) przekazują państwu opłatę niższą od przekazywanej przez kasyna, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 15 EUR.

77 Jednakże należy wskazać, że Komisja wykorzystuje stwierdzenie praktyki handlowej wydawania nieodpłatnych biletów wstępu do dowiedzenia, że wskazana w motywach 66–69 zaskarżonej decyzji zarzucana korzyść jest „większa” (pkt 73 zaskarżonej decyzji). W zaskarżonej decyzji przypadek biletów nieodpłatnych przedstawiony jest jedynie jako element, który korzyść zwiększa. Tymczasem, jak wynika z pkt 49–68 powyżej, system badanych opłat za wstęp nie przyznaje takiej korzyści kasynom, do których ma zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR.

78 Ponadto należy podkreślić, że Komisja nie poddaje krytyce co do zasady możliwości przyjęcia przez państwo członkowskie, że nieodpłatne bilety wstępu mogą być wydawane w zakresie, w jakim działanie takie jest podejmowane ze względu na promocję lub zobowiązania społeczne, lecz zarzuca władzom greckim w istocie to, że tolerowały one sytuację, w której wydawanie nieodpłatnych biletów wstępu wykraczało poza ramy wyjątku przewidzianego w decyzji ministerialnej z 1995 r. W tym względzie skoro system opłat za wstęp do kasyn nie przyznaje korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w zakresie sprzedanych biletów wstępu, a zainteresowane państwo członkowskie może zezwolić na wydawanie nieodpłatnych biletów ze ściśle wskazanych, uzasadnionych powodów, takich jak akcje promocyjne lub zobowiązania społeczne, jest właściwe, by państwo członkowskie ustanowiło dodatkowy warunek, aby opłaty, które w przeciwnym wypadku zostałyby przekazane państwu, były mu przekazywane także w przypadku biletów nieodpłatnych. W tym kontekście do Komisji należy wykazanie, że kasyna wydawały w rzeczywistości nieodpłatne bilety w liczbie zbyt wysokiej

w porównaniu z liczbą biletów pozwalającą osiągnąć cel decyzji ministerialnej z 1995 r., a w konsekwencji, że ich decyzja, by dać wolny wstęp do swoich sal gier, nie respektuje warunków nałożonych przez krajowe przepisy.

79 Niemniej jednak w rozpatrywanym przypadku elementy, do których odwołuje się Komisja w motywie 74 zaskarżonej decyzji, dotyczą kasyna, które oferuje nieodpłatne bilety wstępu od niedzieli do czwartku od godziny 7.00 do 20.00 w okresie po 10 stycznia. Tymczasem wobec braku bliższych informacji dotyczących zwłaszcza praktyki innych kasyn i napływu klientów w tych dniach i tych godzinach nie można wywodzić, że oferowanie rozpatrywanych żadnego biletów świadczy o naruszeniu warunków nałożonych decyzją ministerialną z 1995 r.

80 Co za tym idzie, argument oparty na istnieniu wyraźnej i szczególnej korzyści wynikającej z wydawania biletów nieodpłatnych także należy oddalić.

81 Po trzecie, w motywie 78 zaskarżonej decyzji Komisja twierdzi, iż „fakt, że dyskryminacja podatkowa przynosi korzyść, jest dostrzeżony w odpowiednich przepisach krajowych". Przywołuje przypadek kasyna w Salonikach, które podlegało niższej opłacie za wstęp wynoszącej 6 EUR na podstawie dekretu z mocą ustawy nr 2687/1953 (pkt 6 powyżej). Zdaniem Komisji władze greckie zastosowały ten dekret do owego kasyna, ponieważ ustanawiał on najkorzystniejsze traktowanie przyznane przedsiębiorstwom krajowym.

82 W tym względzie należy przypomnieć, że dekret z mocą ustawy nr 2687/1953 stanowi, iż przedsiębiorstwa utworzone przez inwestycje zagranicznego kapitału powinny być traktowane na warunkach co najmniej równie korzystnych jak warunki dotyczące innych, podobnych przedsiębiorstw w kraju. W niniejszej sprawie wniosek podmiotu prowadzącego kasyno, aby cenę biletu wstępu do kasyna w Salonikach ustalić na takim samym poziomie jak w przypadku Mont Parnès, a mianowicie na 6 EUR, został uwzględniony po uzyskaniu opinii rady prawnej państwa nr 631/1997 z dnia 16 października 1997 r. Rada ta wzięła pod uwagę zwłaszcza okoliczność, że kasyno w Salonikach znajdowało się w tej samej sytuacji co kasyno Mont Parnès, ponieważ oba kasyna prowadziły działalność w dwóch największych miastach kraju.

83 Niemniej jednak fakt, że w rozpatrywanym przypadku kasyno w Salonikach wniosło o zastosowanie obniżonej opłaty za wstęp i ją otrzymało w oparciu o dekret z mocą ustawy nr 2687/1953, sam przez się nie podważa rozumowania, według którego istnienie korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nie zostało w niniejszej sprawie dowiedzione (pkt 52–68 powyżej). W konsekwencji argument Komisji, że sporna korzyść została uznana w rozpatrywanych przepisach krajowych, należy oddalić.

84 Argumenty Komisji należy tym samym oddalić.

85 Wobec powyższego Komisja nie wykazała, że sporny środek przyznawał korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE kasynom, do których miała zastosowanie opłata za wstęp wynosząca 6 EUR.

86 Co za tym idzie, należy uwzględnić pierwszą część zarzutu pierwszego, dotyczącą braku korzyści przyznanej przez sporny środek.

87 W ostatniej kolejności, w odniesieniu do ewentualnego nieprzekazywania opłat za wstęp (80% z 6 EUR, tj. 4,80 EUR) przez kasyno na Korfu i kasyno Mont Parnès w okresie od 21 października 1999 r. do końca 2000 r., do czego odnoszą się motywy 85 i 143 zaskarżonej decyzji, należy stwierdzić, że Komisja nie zajęła jakiegokolwiek ostatecznego stanowiska co do tego, czy to nieprzekazanie rzeczywiście miało miejsce, pozostawiając tym samym władzom greckim zadanie potwierdzenia lub zaprzeczenia tej informacji w ramach przewidzianego w zaskarżonej decyzji procesu odzyskiwania pomocy. Ponieważ w decyzji tej Komisja nie zbadała, czy takie nieprzekazanie, analizowane odrębnie, spełniało warunki art. 107 ust. 1 TFUE, a jeśli tak, to w jakim zakresie, wraz z uwzględnieniem pierwszej części zarzutu pierwszego należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w całości.

88 Uwzględniając przytoczone wyżej orzecznictwo (zob. pkt 38 powyżej), należy zatem stwierdzić, że Komisja nie wykazała istnienia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie innych części zarzutu pierwszego, ani w przedmiocie innych zarzutów.

89 Z powyższego wynika, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie kosztów

90 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

91 Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Republiki Greckiej należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji 2011/716/UE z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Grecję na rzecz niektórych kasyn w Grecji [środek pomocy państwa C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09)].

2) Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Republikę Grecką.

Forwood Dehousse Schwarcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 11 września 2014 r.

Podpisy