



ОБЩ СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA  
TRIBUNÁL EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS RET  
GERICHT DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU ÜLDKOHUS  
ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
GENERAL COURT OF THE EUROPEAN UNION  
TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT GHINEARÁLTA AN AONTAIS EORPAIGH  
OPĆI SUD EUROPSKE UNIJE  
TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA

EIROPAS SAVIENĪBAS VISPĀRĒJĀ TIESA  
EUROPOS SAJUNGOS BENDRĖSIS TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ TÖRVÉNYSZÉKE  
IL-QORTI ĠENERALI TAL-UNJONI EWROPEA  
GERECHT VAN DE EUROPESE UNIE  
SĄD UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL GERAL DA UNIÃO EUROPEIA  
TRIBUNALUL UNIUNII EUROPENE  
VŠEOBECNÝ SÚD EURÓPSKEJ ÚNIE  
SPLOŠNO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS TRIBUNAL

## RETTENS DOM (Femte Afdeling)

26. september 2014 \*

»Annulationssøgsmål – statsstøtte – onlinespil – indførelse i Danmark af lavere afgifter af onlinespil end for kasinoer og spillehaller – afgørelse, der erklærer støtten forenelig med det indre marked – støtte, der har til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene – ikke individuelt berørt – en regelfastsættende retsakt, som omfatter gennemførelsesforanstaltninger – afvisning«

I sag T-615/11,

**Royal Scandinavian Casino Århus I/S**, Århus (Danmark), ved advokat B. Jacobi,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen**, først ved M. Afonso og C. Barslev, derefter ved M. Afonso og L. Grønfeldt, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

**Kongeriget Danmark**, først ved C. Vang, derefter ved V. Pasternak Jørgensen og endelig ved C. Thorning, som befuldmægtigede, bistået af advokat K. Lundgaard Hansen,

af

**Republikken Malta** ved P. Grech og A. Buhagiar, som befuldmægtigede,

af

**Betfair Group plc**, London (Det Forenede Kongerige),

\* Processprog: dansk.

og

**Betfair International Ltd**, Santa Venera (Malta),

ved advokaterne O. Brouwer og A. Pliego Selie,

og af

**European Gaming and Betting Association (EGBA)**, Bruxelles (Belgien), ved advokaterne C.-D. Ehlermann, J.C. Heithecker og J. Ylinen,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse 2012/140/EU af 20. september 2011 om foranstaltning C 35/10 (ex N 302/10), som Danmark agter at gennemføre i form af afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil (EUT 2012 L 68, s. 3),

har

#### RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Dittrich (refererende dommer), og dommerne J. Schwarcz og V. Tomljenović,

justitssekretær: fuldmægtig C. Heeren,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. april 2014,

afsagt følgende

#### Dom

##### **Twistens baggrund**

- 1 Sagsøgeren, Royal Scandinavian Casino Århus I/S, er blandt de syv største kasinoer i Danmark. Kasinoet oppebærer en bruttopilleindtægt og erlægger de skyldige afgifter til staten.
- 2 Efter at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber havde indledt en overtrædelsesprocedure og fremsendt Kongeriget Danmark en begrundet udtalelse den 23. marts 2007 vedrørende hindringer for den frie udveksling af sportsvæddemålstjenester i Danmark, besluttede denne medlemsstat at ændre sin nationale lovgivning om spil og væddemålstjenester og erstatte den monopolordning, som den offentlige virksomhed D. havde for visse former af spil, med en reguleret og delvist liberaliseret ordning.

- 3 I overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF underrettede Kongeriget Danmark i denne forbindelse Kommissionen den 6. juli 2010 om lovforslag L 203 om afgifter af spil, nu lov nr. 698 af 25. juni 2010 (herefter »spilleafgiftsloven«). Loven udgør en integrerende del af en lovpakke, der også omfatter en lov om spil (herefter »lov om spil«), en lov om udlodning af overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddemål og en lov om statuten for den offentlige virksomhed D. Lov om spil bestemmer, at der kræves tilladelse for udbud eller arrangering af spil, og regulerer således denne aktivitet. Lovpakken indebærer samtidig en liberalisering, idet den ophæver den offentlige myndighed D.'s eneret til at udbyde visse former for spil.
- 4 I henhold til spilleafgiftsloven, hvis ikrafttræden var blevet udsat afventende Kommissionens afgørelse, er arrangement og udbud af spil afgiftspligtigt. Loven fastsætter forskellige afgiftssatser for spil, afhængigt af om de udbydes online eller fra landbaserede faciliteter. Indehavere af tilladelse til udbud af spil i landbaserede kasinoer skal således betale en grundafgift på 45% af deres bruttospilleindtægt fratrukket værdien af spillemærkerne i troncen og en tillægsafgift på 30% af den del af bruttospilleindtægten, der overstiger 4 mio. DKK beregnet månedligt. Derimod skal indehavere af tilladelse til udbud af spil i et onlinekasino betale en afgift på 20% af deres bruttospilleindtægt. Hvad angår indehaverne af tilladelse til udbud af spil på gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer skal disse betale en afgift på 41% af deres bruttospilleindtægt. Der skal af spilleautomater opstillet i restaurationer og spillehaller ligeledes betales en tillægsafgift på 30% af den del af bruttospilleindtægten, der overstiger henholdsvis 30 000 DKK og 250 000 DKK.
- 5 Kommissionen modtog to klager vedrørende forslaget til spilleafgiftsloven, først fra en forening af virksomheder og selskaber, der driver registreret virksomhed med opstilling af spilleautomater, den 23. juli 2010 for så vidt angår den første klage, og den 6. august 2010 fra sagsøgeren for så vidt angår den anden klage.
- 6 Den 14. december 2010 meddelte Kommissionen Kongeriget Danmark, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, TEUF vedrørende den af denne medlemsstat anmeldte foranstaltning. Ved denne afgørelse, der blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2011 C 22, s. 9), opfordrede Kommissionen interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til denne foranstaltning for den. I alt fremsendte 17 interesserede parter, herunder sagsøgeren, bemærkninger, der blev videresendt til Kongeriget Danmark, som fremsendte sine bemærkninger til Kommissionen ved skrivelse af 14. april 2011.
- 7 Kommissionen godkendte ved sin afgørelse 2012/140/EU af 20. september 2011 om foranstaltning C 35/10 (ex N 302/10), som Danmark agter at gennemføre i form af afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil (EUT 2012 L 68, s. 3, herefter »den anfægtede afgørelse«), den af denne medlemsstat anmeldte foranstaltning. Den anfægtede afgørelses dispositive del har følgende ordlyd:

*»Artikel 1*

Foranstaltning C 35/10, som Danmark agter at gennemføre i form af afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil, er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), [TEUF].

Foranstaltningens gennemførelse godkendes i overensstemmelse hermed.

*Artikel 2*

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Danmark.«

- 8 I begrundelsen til den anfægtede afgørelse konkluderede Kommissionen for det første, at den anmeldte foranstaltning, dvs. indførelse af en lavere afgift på onlinespil, udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, TEUF for de i Danmark etablerede udbydere af disse spil. I denne henseende vurderede Kommissionen, at den anmeldte lov indebærer en afgiftsfordel for disse udbydere tildelt via statsmidler. Den omhandlede foranstaltning ansås umiddelbart for at være selektiv, eftersom den indebærer en forskelsbehandling af onlinespiludbydere og landbaserede kasinoer, som i lyset af foranstaltningens formål befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Kommissionen var af den opfattelse, at de danske myndigheder ikke havde formået at dokumentere, at den anmeldte lovs umiddelbare selektivitet kan begrundes i skattesystemets logik (72.-102. og 144. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 9 For det andet konkluderede Kommissionen, at den pågældende støtte opfyldte betingelserne for at blive betragtet som forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF (145. betragtning til den anfægtede afgørelse). Til støtte for denne konklusion vurderede Kommissionen for det første, at spilleafgiftsloven, for så vidt som den medfører en liberalisering af markedet og giver danske og udenlandske onlinespiludbydere mulighed for at udbyde deres tjenester til danskere og samtidig sikrer, at disse udbydere overholder de fastsatte betingelser for opnåelse af de danske myndigheders tilladelse, tjener et veldefineret mål af fælles interesse (106.-123. betragtning til den anfægtede afgørelse). For det andet vurderede Kommissionen, at støtteforanstaltningen opfyldte kravet om proportionalitet, idet afgiften på 20% af bruttospilindtægterne for onlineudbydere ifølge Kommissionen ikke var lavere end nødvendigt med henblik på opfyldelsen af formålene med lov om spil (124.-137. betragtning til den anfægtede afgørelse). For det tredje undersøgte Kommissionen støtteforanstaltningens indvirkning på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. I denne forbindelse vurderede Kommissionen, at indførelsen af en afgift på onlinespil, som svarer til eller er i samme størrelsesorden som den afgift, der gælder for landbaserede spil, ville have medført en situation, hvor udbydere og spillerne ikke ville have reageret på muligheden for lovligt at udbyde og spille onlinespil på det danske marked, og de

identificerede mål af fælles interesse, som tilstræbes med lov om spil, ville dermed ikke blive opfyldt (138.-142. betragtning til den anfægtede afgørelse).

- 10 Den i præmis 3 ovenfor nævnte lovpakke, der bl.a. indeholder spilleafgiftsloven og lov om spil, trådte i kraft den 1. januar 2012.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. december 2011 har sagsøgeren anlagt denne sag.
- 12 Ved dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19., den 21. og den 26. marts 2012 fremsatte Betfair Group plc og Betfair International Ltd (herefter samlet »Betfair«), European Gaming and Betting Association (EGBA) og Kongeriget Danmark begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Disse begæringer blev efter høring af parterne i hovedsagen taget til følge ved kendelser af 21. september 2012, afsagt af formanden for Rettens Syvende Afdeling.
- 13 Kongeriget Danmark har indleveret sit interventionsindlæg til Rettens Justitskontor den 8. november 2012. Betfair og EGBA har indleveret deres interventionsindlæg til Rettens Justitskontor den 10. december 2012. Sagsøgeren har fremsat sine bemærkninger til disse indlæg den 18. marts 2013. Kommissionen har ikke fremsat bemærkninger til indlæggene.
- 14 Idet sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, og den refererende dommer er blevet tilknyttet Femte Afdeling, er den foreliggende sag følgelig blevet henvist hertil.
- 15 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 10. marts 2014 fremsatte Republikken Malta begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Denne begæring blev efter høring af parterne i hovedsagen taget til følge ved kendelse af 9. april 2014, afsagt af formanden for Rettens Femte Afdeling. Idet Republikken Maltas begæring om intervention blev fremsat efter udløbet af fristen i artikel 115, stk. 1, i Rettens procesreglement, blev det fastslået, at denne medlemsstat i overensstemmelse med reglementets artikel 116, stk. 6, først kunne fremsætte sine bemærkninger under den mundtlige forhandling.
- 16 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Femte Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.
- 17 I forbindelse med en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse som fastsat i procesreglementets artikel 64 opfordrede Retten parterne til at svare på, om den anfægtede afgørelse udgjorde en regelfastsættende retsakt, som ikke omfattede gennemførelsesforanstaltninger, som omhandlet i sidste sætningsled i

artikel 263, stk. 4, TEUF. Parterne efterkom denne anmodning inden for den fastsatte frist.

- 18 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens spørgsmål i retsmødet den 30. april 2014.
- 19 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
  - Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
  - Afvisning, subsidiært frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 21 Intervenienterne har nedlagt påstand om, at sagen afvises, subsidiært, at Kommissionen frifindes. Såfremt Retten annullerer den anfægtede afgørelse, har Kongeriget Danmark nedlagt påstand om, at afgørelsens retsvirkninger opretholdes i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF. Desuden har Betfair og EGBA nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder deres omkostninger.

### **Retlige bemærkninger**

- 22 Uden formelt at fremsætte en formalitetsindsigelse har Kommissionen, støttet af intervenienterne, bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence, idet denne ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse.
- 23 Sagsøgeren har gjort gældende, at kasinoet har søgsmålskompetence, idet det er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse. Desuden har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, som omhandlet i sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 24 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i artiklens stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.
- 25 I den foreliggende sag er det ubestridt, at den anfægtede afgørelse alene er rettet til Kongeriget Danmark. På denne baggrund kan det foreliggende annulations spørgsmål kun antages til realitetsbehandling i medfør af artikel 263, II - 6

stk. 4, TEUF, såfremt sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, eller såfremt sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, og sidstnævnte udgør en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, Sml., EU:C:2013:852, præmis 19).

*Om sagsøgeren er individuelt berørt*

- 26 Ifølge fast retspraksis kan andre personer end en afgørelses adressater kun gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis afgørelsen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som en afgørelses adressat (jf. i denne retning dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, Sml. 1954-1964, EU:C:1963:17, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 22.11.2007, Spanien mod Lenzing, C-525/04 P, Sml., EU:C:2007:698, præmis 30).
- 27 Hvad nærmere angår området for statsstøtte kan sagsøgere, der har anfægtet berettigelsen af en afgørelse om vurdering af støtten, som er truffet ved afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure, anses for individuelt berørt af denne afgørelse, hvis deres position på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtte, som den pågældende afgørelse vedrører (jf. i denne retning dom af 28.1.1986, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, 169/84, Sml., EU:C:1986:42, præmis 22-25 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.11.2007, Sniace mod Kommissionen, C-260/05 P, Sml., EU:C:2007:700, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Ud over den modtagende virksomhed er bl.a. konkurrerende virksomheder til denne i den forbindelse blevet anset for individuelt berørt af en afgørelse fra Kommissionen, hvorved den formelle undersøgelsesprocedure afsluttes, såfremt de har spillet en aktiv rolle inden for rammerne af denne procedure, og såfremt deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede afgørelse vedrører (jf. dom Sniace mod Kommissionen, EU:C:2007:700, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Domstolen har således fastslået, at den omstændighed, at en virksomhed har været initiativtager til den klage, der gav anledning til iværksættelsen af den formelle undersøgelsesprocedure, at virksomheden blev hørt, og at dens bemærkninger i vidt omfang var afgørende for forløbet af denne procedure, udgør forhold, der er relevante ved vurderingen af denne virksomheds søgsmålsinteresse (dom Cofaz m.fl. mod Kommissionen, EU:C:1986:42, præmis 24 og 25, og dom af 27.4.1995, ASPEC m.fl. mod Kommissionen, T-435/93, Sml., EU:T:1995:79, præmis 63). I modsætning til det af sagsøgeren påståede er den omstændighed at have indgivet en klage mod den omhandlede støtteforanstaltning imidlertid ikke tilstrækkelig til at fastslå, at sagsøgeren er individuelt berørt af den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning kendelse af 27.8.2008, Adomex mod Kommissionen, T-315/05,

EU:T:2008:300, præmis 30, og af 21.1.2011, Vtesse Networks mod Kommissionen, T-54/07, EU:T:2011:15, præmis 93).

- 30 I den foreliggende sag er det ubestridt, at sagsøgeren har spillet en aktiv rolle i forbindelse med proceduren for Kommissionen. Sagsøgeren indgav således en klage til Kommissionen den 6. august 2010 og fremsatte bemærkninger inden for rammerne af den i artikel 108, stk. 2, TEUF fastsatte procedure.
- 31 Kommissionen har, støttet af intervenienterne, derimod anfægtet, at sagsøgeren i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede afgørelse vedrører.
- 32 I denne henseende bemærkes med hensyn til omfanget af domstolskontrollen, at det ikke tilkommer Unionens retsinstanser under behandlingen af sagens formalitet at tage endelig stilling til spørgsmål vedrørende den konkurrence, der måtte være mellem sagsøgeren og de pågældende støttemodtagende virksomheder. Det påhviler alene sagsøgeren på relevant vis at oplyse grundene til, at den omhandlede støtte kan krænke sagsøgerens retmæssige interesser ved i væsentlig grad at påvirke kasinoets position på det pågældende marked (jf. i denne retning dom Cofaz m.fl. mod Kommissionen, EU:C:1986:42, præmis 28, og dom af 15.1.2013, Aiscat mod Kommissionen, T-182/10, Sml., EU:T:2013:9, præmis 60).
- 33 Hvad angår afgørelsen af, om der foreligger en væsentlig påvirkning af en konkurrerende virksomheds markedsposition, er det allerede blevet fastslået, at den omstændighed alene, at en retsakt er egnet til at øve en vis indflydelse på de på det relevante marked herskende konkurrenceforhold, og at den berørte virksomhed på en eller anden måde konkurrerer med modtageren af retsakten, under alle omstændigheder ikke er tilstrækkelig til, at den pågældende virksomhed kan betragtes som individuelt berørt af den pågældende retsakt. En virksomhed kan således ikke alene påberåbe sig sin status som konkurrent i forhold til den støttemodtagende virksomhed, men skal desuden bevise, at den befinder sig i en faktisk situation, som individualiserer den på samme måde som adressaten (dom Spanien mod Lenzing, EU:C:2007:698, præmis 32 og 33).
- 34 Det skal ligeledes bemærkes, at en sådan særlig status, som karakteriserer et retssubjekt, der ikke er adressat for en afgørelse, i den forstand hvori udtrykket er anvendt i dom Plaumann mod Kommissionen (EU:C:1963:17), i forhold til alle andre erhvervsdrivende, ikke nødvendigvis skal udledes af forhold såsom en væsentlig omsætningsnedgang, ikke-ubetydelige økonomiske tab eller en væsentlig nedgang i markedsandele som følge af tildelingen af den omhandlede støtte. Tildelingen af en statsstøtte kan ligeledes skade en operatørs konkurrencesituation på andre måder, bl.a. ved at betyde en manglende indtjening eller en mindre fordelagtig udvikling end den, der ville have været, set i mangel af en sådan støtte. Ligeledes kan intensiteten af en sådan skade variere i forhold til en lang række forhold, såsom bl.a. markedsstrukturen eller arten af den

omhandlede støtte. Godtgørelsen af en væsentlig skade på en konkurrents markedsposition kan således ikke begrænses til, om visse forhold, der indikerer en nedgang i virksomhedens kommercielle eller økonomiske formåen, er til stede (jf. dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, Sml., EU:C:2008:757, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 35 Sagsøgeren har gjort gældende, at kasinoet er blandt de syv største kasinoer i Danmark, og at det er i direkte konkurrence med udbydere af onlinespil i denne medlemsstat. Ifølge sagsøgeren har kasinoet lidt en markant omsætningsnedgang, der kan tilskrives øgningen i den ulovlige praksis af onlinespil i Danmark. Med den frie adgang til reklame for onlinespil og den ansporende virkning af den nye lovgivning, i medfør af hvilken 43 udbydere af onlinespil har anmodet om en tilladelse til at udøve virksomhed fra den 1. januar 2012, vil sagsøgerens konkurrenceposition svækkes væsentligt, bl.a. på grund af de strukturelle omvæltninger på markedet. Sagsøgeren er af den opfattelse, at fordelene for de begunstigede virksomheder i form af den omhandlede støtteforanstaltning udgør imellem 150 og 200 mio. DKK om året som følge af en afgiftssats, der er under det halve i forhold til den, som de landbaserede kasinoer bliver pålagt.
- 36 I denne henseende bemærkes, at spilleafgiftsloven bl.a. fastsætter bestemmelser vedrørende de afgifter af spil, der finder anvendelse på indehaverne af tilladelse til udbud af spil i onlinekasinoer, indehaverne af tilladelse til udbud af spil i landbaserede kasinoer, såsom sagsøgeren, og indehaverne af tilladelse til udbud af spil på gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer. Hvor de førstnævnte skal betale en afgift på 20% af deres bruttopilleindtægt, skal de næstnævnte betale en grundafgift på 45% af deres bruttopilleindtægt og en tillægsafgift på 30% af den del af bruttopilleindtægten, der overstiger 4 mio. DKK. De sidstnævnte skal betale en afgift på 41% af deres bruttopilleindtægt. Desuden skal der af spilleautomater opstillet i restaurationer og spillehaller betales en tillægsafgift på 30% af den del af bruttopilleindtægten, der overstiger henholdsvis 30 000 DKK og 250 000 DKK.
- 37 Det er korrekt, at det, henset til den omstændighed, at onlinespiludbydere og landbaserede spiludbydere befinder sig i en sammenlignelig retlig og faktisk situation, således som Kommissionen har konstateret i 94. betragtning til den anfægtede afgørelse, ikke kan udelukkes, at den omhandlede støtteforanstaltning, der fastsætter en langt lavere afgiftssats for de førstnævnte end for de sidstnævnte, indebærer en manglende indtjening eller en mindre fordelagtig udvikling end den, der ville have været, såfremt en sådan støtte ikke forelå.
- 38 Sagsøgeren har imidlertid ikke godtgjort, at det følger af disse omstændigheder, at det befinder sig i en situation, der individualiserer kasinoet på samme måde som adressaten for den anfægtede afgørelse.
- 39 For det første har sagsøgeren nemlig som svar på et spørgsmål stillet i retsmødet bekræftet, at kasinoet var påvirket af den anfægtede afgørelse på samme måde

som de øvrige driftsherrer for landbaserede kasinoer i Danmark, dvs. i dets objektive egenskab af udbyder af spil i et landbaseret kasino.

- 40 Hvad angår sagsøgerens argument om, at kasinoet er blandt de syv største kasinoer i Danmark, bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at fastslå den position, som kasinoet havde. Sagsøgeren har navnlig ikke anført, at kasinoet havde en særlig position i forhold til de øvrige store kasinoer i denne medlemsstat. Desuden bemærkes, at den omstændighed, at sagsøgeren er blandt de syv største kasinoer i Danmark, ikke er tilstrækkelig til at individualisere kasinoet på lignende måde som en afgørelses adressat som omhandlet i den retspraksis, der følger af dom Plaumann mod Kommissionen (EU:C:1963:17) (jf. i denne retning kendelse Adomex mod Kommissionen, EU:T:2008:300, præmis 28, dom af 10.12.2008, Kronoply og Kronotex mod Kommissionen, T-388/02, EU:T:2008:556, præmis 66, og kendelse af 7.3.2013, UOP mod Kommissionen, T-198/09, EU:T:2013:105, præmis 35).
- 41 For det andet bemærkes, at sagsøgeren ikke har godtgjort, i hvilket omfang spilleafgiftslovens påvirkning af kasinoets position på det pågældende marked adskiller sig fra nævnte lovs påvirkning af markedspositionen for udbydere af spil på gevinstgivende spilleautomater. I medfør af denne lov pålægges udbydere af spil på gevinstgivende spilleautomater nemlig også en langt højere afgiftssats end den, der er fastsat for udbydere af spil i onlinekasinoer (jf. præmis 36 ovenfor). Sagsøgeren har imidlertid ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at positionen for udbydere af spil på gevinstgivende spilleautomater på det pågældende marked ikke påvirkes af den omhandlede støtteforanstaltning på samme måde som kasinoets egen position.
- 42 I denne henseende bemærkes ligeledes, at det fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som en foranstaltning finder anvendelse på, på ingen måde indebærer, at de pågældende retssubjekter skal anses for individuelt berørt af foranstaltningen, eftersom denne retsvirkning er baseret på objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. dom Telefónica mod Kommissionen, EU:C:2013:852, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 For det tredje bemærkes, at sagsøgeren ikke har godtgjort betydningen af den påvirkning, som den omhandlede støtteforanstaltning kan have på kasinoets økonomiske situation. Sagsøgeren har således ikke anført nogen beviser herpå. Det kan i øvrigt ikke udelukkes, at en nedgang i sagsøgerens omsætning skyldes virkningerne af den økonomiske krise i EU, således som Kongeriget Danmark har gjort gældende.
- 44 Idet sagsøgeren ikke har godtgjort, dels at følgerne af den omhandlede støtteforanstaltning ikke kun vil berøre kasinoet i dets objektive egenskab af udbyder af landbaserede spil i Danmark og dermed på samme måde som enhver

erhvervsdrivende, der befinder sig i en identisk situation, dels hvilken indvirkning foranstaltningen kan have på sagsøgerens økonomiske situation, har kasinoet dermed ikke godtgjort, at den omhandlede støtteforanstaltning kan medføre en væsentlig skade på dets position på det pågældende marked. Sagsøgeren er derfor ikke individuelt berørt af den anfægtede afgørelse.

*Om der foreligger en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger*

- 45 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse udgør en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, som omhandlet i sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 46 Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at begrebet regelfastsættende retsakter, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF skal fortolkes i lyset af formålet med bestemmelsen, der ifølge dens tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsakten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter (dom Telefónica mod Kommissionen, EU:C:2013:852, præmis 27).
- 47 Domstolen har ligeledes fastslået, at når en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, er domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden sikret, uanset om nævnte foranstaltninger hidrører fra Unionen eller medlemsstaterne. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte en regelfastsættende EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanser, er beskyttet mod, at en sådan retsakt finder anvendelse på dem, ved muligheden for at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som denne retsakt omfatter (dom Telefónica mod Kommissionen, EU:C:2013:852, præmis 28).
- 48 Desuden bemærkes, at der med henblik på spørgsmålet, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF (dom Telefónica mod Kommissionen, EU:C:2013:852, præmis 30).

- 49 Endvidere skal der ved undersøgelsen af, hvorvidt den anfægtede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, udelukkende tages udgangspunkt i søgsmålets genstand (dom Telefónica mod Kommissionen, EU:C:2013:852, præmis 31).
- 50 I den foreliggende sag har sagsøgeren med sit søgsmål nedlagt påstand om annullation af artikel 1 i den anfægtede afgørelse, der blev vedtaget den 20. september 2011, og hvorved Kommissionen erklærede den omhandlede støtte for forenelig med det indre marked. Artiklen definerer ikke de specifikke og konkrete konsekvenser af denne erklæring for hver afgiftspligtig person. Desuden fremgår det af tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, at de danske myndigheder i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF havde udsat spilleafgiftslovens ikrafttræden, indtil Kommissionen havde truffet endelig afgørelse i sagen. I medfør af denne lov skulle de danske myndigheder fastsætte datoen for dens ikrafttrædelse. Spilleafgiftsloven trådte i kraft den 1. januar 2012.
- 51 Det følger heraf, at de specifikke og konkrete konsekvenser af den anfægtede afgørelse i forhold til sagsøgeren har materialiseret sig i nationale retsakter, nemlig spilleafgiftsloven, hvorved den omhandlede støtteordning blev indført i Danmark, og i de retsakter til gennemførelse af denne lov, der fastsætter størrelsen på de af de afgiftspligtige personer skyldige afgifter, og som som sådan udgør gennemførelsesbestemmelser, der er omfattet af den anfægtede afgørelse som omhandlet i sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning domme af 27.2.2014, Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen, C-132/12 P, Sml., EU:C:2014:100, præmis 53, og Stichting Woonlinie m.fl. mod Kommissionen, C-133/12 P, Sml., EU:C:2014:105, præmis 40). Disse retsakter skulle indføres efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, for at den pågældende støtteordning skulle få retsvirkning over for sagsøgeren. Endvidere bemærkes, at idet de nævnte retsakter kan indbringes for en national domstol, således som Kongeriget Danmark i øvrigt har anført, havde sagsøgeren adgang til en domstol, og dette uden at være nødsaget til at overtræde retsreglerne. I forbindelse med en sag for de nationale domstole kunne sagsøgeren nemlig have påberåbt sig den anfægtede afgørelses ugyldighed og foranledige disse til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom i henhold til artikel 267 TEUF (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, Sml., EU:C:2013:625, præmis 93, og dom Telefónica mod Kommissionen, EU:C:2013:852, præmis 29).
- 52 Følgelig, og uanset om den anfægtede afgørelse udgør en regelfastsættende retsakt som omhandlet i sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF, opfylder sagsøgerens søgsmål ikke de i denne bestemmelse fastsatte betingelser for at kunne antages til realitetsbehandling.
- 53 Henset til ovenstående betragtninger, og uden at det er fornødent at udtale sig om, hvorvidt sagsøgeren er direkte berørt, bør søgsmålet afvises på grundlag af sagsøgerens manglende søgsmålsinteresse.

### **Sagens omkostninger**

- 54 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.
- 55 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen, Betfair og EGBA afholdte omkostninger i overensstemmelse med disses påstand herom. Kongeriget Danmark og Republikken Malta bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling):

- 1) **Sagen afvises.**
- 2) **Royal Scandinavian Casino Århus I/S bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen, Betfair Group plc, Betfair International Ltd og European Gaming and Betting Association (EGBA) afholdte omkostninger.**
- 3) **Kongeriget Danmark og Republikken Malta bærer deres egne omkostninger.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. september 2014.

Underskrifter