



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 SĄJUNGOS 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 erhvervsgrøner – ikke individuelt berørt – en regelfastsættende retsakt, som omfatter gennemførelsesforanstaltninger – afvisning«

I sag T-601/11,

Dansk Automat Brancheforening, Fredericia (Danmark), ved advokaterne K. Dyekjær, T. Høg og J. Flodgaard,

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, som befuldmægtiget, derefter ved M. Wolff og 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

RET TEN (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, Dansk Automat Brancheforening, er en forening af virksomheder og selskaber, der driver registreret virksomhed med opstilling af spilleautomater. Den økonomiske model, hvorpå sagsøgerens medlemmers aktivitet er baseret, består i at erhverve spilleautomater og derefter indgå aftaler vedrørende opstillingen heraf i spillehaller og restaurationer. Sagsøgeren tæller 80 medlemmer og repræsenterer ca. 86% af udbyderne af spil på spilleautomater i Danmark. Foreningens medlemmer oppebærer en bruttopilleindtægt og erlægger de skyldige afgifter til staten. De betaler derefter en del af spilleindtægten til de etableringer, hvor deres automater er opstillet.

- 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 arrangement 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 på gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer skal således betale en afgift på 41% af deres bruttospileindtægt. Der skal af spilleautomater opstillet i restaurationer og spillehaller betales en tillægsafgift på 30% af den del af bruttospileindtægten, der overstiger henholdsvis 30 000 DKK og 250 000 DKK. Hvad angår indehaverne af tilladelse til udbud af spil i landbaserede kasinoer skal disse betale en grundafgift på 45% af deres bruttospileindtægt fratrukket værdien af spillemærkerne i troncen og en tillægsafgift på 30% af den del af bruttospileindtægten, 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 bruttospileindtægt.
- 5 Kommissionen modtog to klager vedrørende forslaget til spilleafgiftsloven, først fra sagsøgeren den 23. juli 2010 for så vidt angår den første klage, og den 6. august 2010 fra et i Danmark landbaseret kasino 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 30. november 2011 har sagsøgeren anlagt denne sag.
- 12 Ved særskilt dokument, der også blev indleveret til Rettens Justitskontor den 30. november 2011, indgav sagsøgeren en begæring om foreløbige forholdsregler, hvori sagsøgeren i det væsentlige nedlagde påstand om, at Rettens præsident udsætter gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Ved kendelse af 13. februar 2012, Dansk Automat Branche forening mod Kommissionen (T-601/11 R, EU:T:2012:66), bestemte Rettens præsident ikke at tage begæringen om foreløbige forholdsregler til følge og udsatte afgørelsen om sagens omkostninger.
- 13 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 9. december 2011 fremsatte Kongeriget Danmark 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 1. marts 2012, afsagt af formanden for Rettens Syvende Afdeling.
- 14 Den 9. januar 2012 fremsatte sagsøgeren begæring om fortrolig behandling i forhold til offentligheden for så vidt angår visse dele af stævningen og visse af bilagene hertil.
- 15 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 9. marts 2012 fremsatte CODERE SA og Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas (AEMAR) begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Syvende Afdeling den 21. september 2012 blev begæringen ikke taget til følge.
- 16 Ved dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. og den 21. marts 2012 fremsatte dels Betfair Group plc og Betfair International Ltd (herefter samlet »Betfair«), dels European Gaming and Betting Association (EGBA) 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.

- 17 Kongeriget Danmark og Betfair har indleveret deres interventionsindlæg til Rettens Justitskontor henholdsvis den 8. juni 2012 og den 7. januar 2013. Sagsøgeren har fremsat sine bemærkninger til disse indlæg henholdsvis den 26. juli 2012 og den 18. marts 2013. Kommissionen har ikke fremsat bemærkninger til indlæggene.
- 18 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.
- 19 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.
- 20 Idet Republikken Maltas og EGBA's begæringer om intervention blev fremsat efter udløbet af fristen i artikel 115, stk. 1, i Rettens procesreglement, blev det fastslået, at Republikken Malta og EGBA i overensstemmelse med reglementets artikel 116, stk. 6, først kunne fremsætte deres bemærkninger under den mundtlige forhandling.
- 21 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Femte Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.
- 22 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.
- 23 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens spørgsmål i retsmødet den 30. april 2014.
- 24 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelses artikel 1 annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Afvisning, subsidiært frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 26 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

- 27 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.
- 28 Sagsøgeren har gjort gældende, at foreningen har søgsmålskompetence, idet den 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.
- 29 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.
- 30 I den foreliggende sag er det ubestridt, at den anfægtede afgørelse alene er rettet til Kongeriget Danmark. På denne baggrund kan det foreliggende annulationssøgsmål kun antages til realitetsbehandling i medfør af artikel 263, 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

- 31 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).

- 32 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).
- 33 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).
- 34 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 af 27.4.1995, ASPEC m.fl. mod Kommissionen, T-435/93, Sml., EU:T:1995:79, præmis 63).
- 35 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 23. juli 2010 og fremsatte bemærkninger inden for rammerne af den i artikel 108, stk. 2, TEUF fastsatte procedure.
- 36 Kommissionen har, støttet af intervenienterne, derimod anfægtet, at sagsøgeren i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, den anfægtede afgørelse vedrører.
- 37 I denne henseende bemærkes, at en faglig sammenslutning, som varetager medlemmernes fælles interesser, såsom sagsøgeren, principielt kun kan anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en endelig afgørelse fra Kommissionen på området for statsstøtte i to tilfælde, nemlig for det første såfremt de virksomheder, den repræsenterer, eller nogle af disse har individuel søgsmålskompetence, og for det andet såfremt den kan gøre en egen interesse gældende, navnlig fordi dens stilling som forhandlingspart berøres af den retsakt, som påstås annulleret

(kendelse af 18.12.1997, Sveriges Betodlars og Henrikson mod Kommissionen, C-409/96 P, Sml., EU:C:1997:635, præmis 45, samt dom af 12.12.1996, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, T-380/94, Sml., EU:T:1996:195, præmis 50, og af 15.1.2013, Aiscat mod Kommissionen, T-182/10, Sml., EU:T:2013:9, præmis 48).

- 38 I den foreliggende sag har sagsøgeren ikke gjort en egen interesse gældende, men har anført, at sagen kan antages til realitetsbehandling, fordi flertallet af foreningens medlemmer har søgsmålskompetence som følge af, at deres konkurrenceposition i væsentligt omfang påvirkes af den omhandlede støtteforanstaltning.
- 39 Det skal derfor undersøges, om sagsøgeren har godtgjort, at foreningens medlemmers position på markedet i væsentligt omfang er påvirket af den støtteforanstaltning, som er genstand for den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, Sml., EU:C:2008:757, præmis 33 og 35).
- 40 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 medlemmer af sagsøgeren og de pågældende støttemodtagende virksomheder. Det påhviler alene sagsøgeren på relevant vis at oplyse grundene til, at den omhandlede støtte kan krænke et eller flere af dens medlemmers retmæssige interesser ved i væsentlig grad at påvirke virksomhedernes position på det pågældende marked (jf. i denne retning domme Cofaz m.fl. mod Kommissionen, EU:C:1986:42, præmis 28, og Aiscat mod Kommissionen, EU:T:2013:9, præmis 60).
- 41 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).
- 42 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 *British Aggregates mod Kommissionen*, EU:C:2008:757, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 Sagsøgeren har til støtte for sin påstand om, at flertallet af dens medlemmer i væsentligt omfang påvirkes af den omhandlede støtteforanstaltning, gjort gældende, at den afgiftssats, der finder anvendelse på dem, og som er højere end for onlinespil, indebærer, at de gevinster, der oppebæres af spillere hos medlemsvirksomhederne, er mindre, end de ville have været, såfremt denne sats var lavere. I denne henseende har sagsøgeren som eksempel henvist til to virksomheder blandt dens medlemmer, hvis omsætning er baseret på driften af spilleautomater. Sagsøgeren er af den opfattelse, at spillernes forventning om en relativt lavere gevinst på kortere eller længere sigt vil indebære en manglende interesse fra deres side, som vil være til fordel for onlinespil. Desuden påvirker den lavere gevinstmargin sagsøgerens medlemmers konkurrencedygtighed negativt, navnlig fordi onlinespiloperatørerne råder over flere midler til erhvervsmæssig reklame og de øvrige foranstaltninger af samme art. I denne henseende har sagsøgeren henvist til resultaterne af omsætningsberegningen hos en af foreningens medlemsvirksomheder. Disse resultater viser en nedgang i virksomhedens indtægter på ca. to tredjedele, såfremt tilbagebetalingsprocenten af konkurrencemæssige årsager forhøjes uden ændring af størrelsen på indsatserne.
- 44 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 og indehaverne af tilladelse til udbud af spil på gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer, såsom sagsøgerens medlemmer. Hvor de førstnævnte skal betale en afgift på 20% af deres bruttospileindtægt, skal de næstnævnte betale en grundafgift på 45% af deres bruttospileindtægt og en tillægsafgift på 30% af den del af bruttospileindtægten, der overstiger 4 mio. DKK. De sidstnævnte skal betale en afgift på 41% af deres bruttospileindtægt. Desuden skal der af spilleautomater opstillet i restaurationer og spillehaller betales en tillægsafgift på 30% af den del af bruttospileindtægten, der overstiger henholdsvis 30 000 DKK og 250 000 DKK.
- 45 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.

- 46 Sagsøgeren har imidlertid ikke godtgjort, at det følger af disse omstændigheder, at foreningens medlemmer befinder sig i en situation, der individualiserer dem på samme måde som adressaten for den anfægtede afgørelse.
- 47 For det første har sagsøgeren nemlig som svar på et spørgsmål stillet i retsmødet bekræftet, at de resultater af beregningerne vedrørende en af foreningens medlemsvirksomheders omsætning, der viser en nedgang på ca. to tredjedele af virksomhedens indtægter, alene viser, at den mekanisme, som er indført ved den omhandlede støtteforanstaltning, finder anvendelse, således som foreningen har erkendt, på samtlige dens medlemmer, og ikke særligt for denne virksomhed. Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse ifølge sagsøgeren påvirker samtlige foreningens 80 medlemmer på samme måde, dvs. i deres objektive egenskab af udbydere af spil på spilleautomater i Danmark.
- 48 For det andet bemærkes, at sagsøgeren som svar på et spørgsmål stillet i retsmødet ligeledes har anført, at den ved den omhandlede støtteforanstaltning indførte mekanisme – med hensyn til anbringendet om, at den har en indvirkning på foreningens medlemmers økonomiske situation – ikke alene finder anvendelse på de sidstnævnte, men på samtlige udbydere af spil på spilleautomater i Danmark. Den af sagsøgeren fremsatte argumentation vedrører således samtlige udbydere af spil på spilleautomater i Danmark og kan ikke godtgøre, at en eller flere af sagsøgerens medlemmer befinder sig i en særlig situation.
- 49 For det tredje bemærkes, at sagsøgeren ikke har godtgjort, i hvilket omfang spilleafgiftslovens påvirkning af dens medlemmers position på det pågældende marked adskiller sig fra nævnte lovs påvirkning af markedspositionen for udbydere af spil i landbaserede kasinoer. I medfør af denne lov pålægges udbydere af spil i landbaserede kasinoer nemlig også en langt højere afgiftssats end den, der er fastsat for udbydere af spil i onlinekasinoer (jf. præmis 44 ovenfor). Sagsøgeren har imidlertid ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at den mekanisme, der efter foreningens opfattelse er blevet indført ved den pågældende støtteforanstaltning, og som vedrører dennes medlemmers økonomiske situation, ikke finder anvendelse på samme måde på udbydere af spil i landbaserede kasinoer. Den af sagsøgeren fremførte argumentation vedrører således ikke alene samtlige udbydere af spil på spilleautomater i Danmark, men ligeledes samtlige udbydere af spil i landbaserede kasinoer i denne medlemsstat.
- 50 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).

- 51 For det fjerde bemærkes, at sagsøgeren ikke har godtgjort betydningen af den påvirkning, som den omhandlede støtteforanstaltning kan have på foreningens medlemmers økonomiske situation. Sagsøgeren har ved at fremlægge beregninger vedrørende den ene af foreningens medlemsvirksomheders regnskab ganske vist tilsigtet at godtgøre den indvirkning, som den omhandlede støtteforanstaltning kan have på sagsøgerens medlemmers økonomiske situation i henhold til en vurdering foretaget på tidspunktet for indgivelsen af stævningen. Det bemærkes imidlertid, at sagsøgeren ikke har anført nogen faktiske oplysninger til støtte for disse beregninger, således at beregningerne nødvendigvis er af hypotetisk karakter, for så vidt som spilleafgiftsloven først trådte i kraft efter anlægget af den foreliggende sag, dvs. den 1. januar 2012. Det kan i øvrigt ikke udelukkes, at en nedgang i sagsøgerens medlemmers omsætning skyldes virkningerne af den økonomiske krise i EU, således som Kongeriget Danmark har gjort gældende.
- 52 Idet sagsøgeren ikke har godtgjort, dels at følgerne af den omhandlede støtteforanstaltning ikke kun vil berøre foreningens medlemmer i deres objektive egenskab af udbydere 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 medlemmers økonomiske situation, har foreningen dermed ikke godtgjort, at den omhandlede støtteforanstaltning kan medføre en væsentlig skade på en eller flere af dens medlemmers position på det pågældende marked. Sagsøgerens medlemmer, og følgelig sagsøgeren, er derfor ikke individuelt berørt af den anfægtede afgørelse.

Om der foreligger en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger

- 53 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.
- 54 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 retsакten 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).

- 55 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).
- 56 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).
- 57 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).
- 58 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.
- 59 Det følger heraf, at de specifikke og konkrete konsekvenser af den anfægtede afgørelse i forhold til sagsøgerens medlemmer 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 sagsøgerens medlemmer. Endvidere bemærkes, at idet de nævnte retsakter kan indbringes for en national domstol, således som Kongeriget Danmark i øvrigt har anført, havde sagsøgerens medlemmer adgang til en domstol, og dette uden at være nødsaget til at overtræde retsreglerne. I forbindelse med en sag for de nationale domstole kunne sagsøgerens medlemmer 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).

- 60 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.
- 61 Henset til ovenstående betragtninger, og uden at det er fornødent at udtale sig om, hvorvidt sagsøgerens medlemmer er direkte berørt, bør søgsmålet afvises på grundlag af sagsøgerens manglende søgsmålsinteresse.

Sagens omkostninger

- 62 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.
- 63 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. Hvad angår omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler bør det pålægges sagsøgeren at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes 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) **Dansk Automat Brancheforening bærer sine egne omkostninger i forbindelse med hovedsagen og betaler de af Europa-Kommissionen, Betfair Group plc, Betfair International Ltd og European Gaming and Betting Association (EGBA) afholdte omkostninger.**
- 3) **Dansk Automat Brancheforening bærer sine egne omkostninger i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler og betaler Kommissionens omkostninger.**
- 4) **Kongeriget Danmark og Republikken Malta bærer deres egne omkostninger.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

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

Underskrifter