

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)
27. januar 1998 *

I sag T-67/94,

Ladbroke Racing Ltd (Det Forenede Kongerige), London, ved **Jeremy Lever, QC**, barrister **Christopher Vajda**, Bar of England and Wales, og solicitor **Stephen Kon** og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne **Winandy og Err**, 60, avenue **Gaston Diderich**,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved **Michel Nolin** og **Richard Lyal**, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos **Carlos Gómez de la Cruz**, Kommissionens Juridiske Tjeneste, **Wagnercentret, Kirchberg**,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved kontorchef **Catherine de Salins** og fuldmægtig **Jean-Marc Belorgey**, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs ambassade, 8 B, boulevard **Joseph II**,

intervenient,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om i første række annullation af Kommissionens beslutning 93/625/EØF af 22. september 1993 om flere former for støtte, som den franske regering har ydet til Société du Pari Mutuel Urbain (PMU) og andre væddeløbs-selskaber (EFT L 300, s. 15),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden C. W. Bellamy, og dommerne B. Vesterdorf, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos og A. Potocki,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 11. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

- 1 Sagsøgeren, Ladbroke Racing Ltd (herefter »Ladbroke«), er et engelsk selskab, der er en del af Ladbroke Group plc, hvis virksomhed bl.a. består i at udbyde og organisere væddemål i hestevæddeløb i Det Forenede Kongerige og i andre lande i Det Europæiske Fællesskab.

- 2 Pari Mutuel Urbain (herefter »PMU«) er en økonomisk interessegruppe (herefter »ØIG«) med de førende væddeløbsselskaber i Frankrig som deltagere (artikel 21 i dekret 83-878 af 4.10.1983 om hestevæddeløbsselskaber og totalisatorspil, herefter »dekret 83-878«), der er stiftet med henblik på at udnytte disse selskabers rettigheder vedrørende afslutningen af væddemål uden for væddeløbsbanerne efter totalisatorsystemet. PMU's udnyttelse af selskabernes rettigheder foregik oprindeligt som »fællesydelse« (dekret af 11.7.1930 om totalisatorvæddemål uden for væddeløbsbanerne). Efter bestemmelserne i artikel 13 i dekret 74-954 af 14. november 1974 om hestevæddeløbsselskaber (herefter »dekret 74-954«) har PMU fra nævnte dato med eneret varetaget væddeløbsselskabernes rettigheder vedrørende totalisatorvæddemål uden for væddeløbsbanerne. Denne eneret for PMU er endvidere beskyttet ved et forbud mod, at andre end PMU formidler eller afslutter væddemål i hestevæddeløb (artikel 8 i fællesministeriel anordning af 13.9.1985 om PMU). Den omfatter både væddemål, der organiseres i Frankrig, og væddemål, der indgås i Frankrig i væddeløb, der organiseres i udlandet, idet også disse kun må formidles af selskaber, der har fået tilladelse hertil, og/eller af PMU (artikel 15, stk. 3, i lov 64-1279 af 23.12.1964, 1965-finansloven og artikel 21 i nævnte dekret 83-878).

- 3 Den 7. april 1989 indgav syv selskaber i Ladbroke-koncernen, herunder sagsøgeren, en klage til Kommissionen over forskellige former for støtte, som den franske regering ydede til PMU, og som var i strid med fællesmarkedet.

- 4 I Ladbroke's klage blev følgende former for støtte kritiseret:
 - 1) likviditetsfordele for PMU i kraft af henstand med betaling af visse afgifter på væddemål i hestevæddeløb til den franske stat

- 2) afkald på totalisatorafgifter på 180 mio. FRF i 1986, som skulle hjælpe PMU til at nedbringe sit underskud, og som var betinget af, at sammenslutningen vedtog en saneringsplan

- 3) dispensation fra en-månedesreglen for indbetaling af indgående merværdiafgift (herefter »moms«)

- 4) PMU's anvendelse af uafhængte spillergevinster til finansiering af godtgørelser i anledning af afskedigelser

- 5) fritagelse af PMU for arbejdsgiverbidrag til forskellige boligformål

- 6) afkald på provenuet på beløb fremkommet ved afrunding af spillernes gevinster med én decimal i årene 1982-1985

- 7) fritagelse af væddeløbsselskaberne for selskabsskat, hvilket i 1989 udgjorde en støtte på ca. 546 mio. FRF

- 8) fritagelse af væddeløbsselskaberne for den indkomstskat, der skal betales af sammenslutninger, der ikke skal betale selskabsskat.

- 5 Ved skrivelse af 11. januar 1991 meddelte Kommissionen de franske myndigheder, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende følgende syv former for støtte til PMU (EFT C 38, s. 3):
- »1) likviditetsfordele i form af henstand med betalingen af afgifter til staten fra 1980 og 1981
 - 2) afkald på totalisatorafgifter på 180 mio. FRF i afgifter i 1986
 - 3) dispensation fra en-månedesreglen for momsindbetalinger
 - 4) anvendelse af ikke-afhentede gevinster til udbetaling af supplerende afskedigelsesgodtgørelser i 1985
 - 5) fritagelse for arbejdsgiverbidrag i forbindelse med beløb indbetalt til en byggefond
 - 6) afkald på provenuet af beløb fremkommet ved afrunding af spillernes gevinster med en decimal i årene 1982 til 1985
 - 7) fritagelse for selskabsskat«.
- 6 Ved skrivelse af 19. marts 1991 anmodede Ladbroke Kommissionen om at træffe foreløbige foranstaltninger i form af suspension af fire af de syv støtteforanstaltninger til fordel for PMU, nemlig af a) likviditetsfaciliteterne, b) dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms, c) fritagelsen for arbejdsgiverbidrag til sociale boligformål og d) fritagelsen for selskabsskat.

- 7 Ved beslutning 92/35/EØF af 11. juni 1991 anmodede Kommissionen den franske regering om at suspendere tre af disse fire støtteforanstaltninger i PMU's favør, der var blevet indført i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, og udgjorde permanente støtteforanstaltninger (EFT 1992 L 14, s. 35, herefter »den foreløbige beslutning«). Det drejede sig om følgende foranstaltninger: a) likviditetsfordelene, b) dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms og c) fritagelsen for arbejdsgiverbidrag til boligformål.
- 8 Ved skrivelse af 24. juni 1992 anmodede Ladbroke Kommissionen om endeligt at tage stilling til, om den franske regering havde suspenderet de støtteforanstaltninger, der var omhandlet i den midlertidige beslutning.
- 9 Da Kommissionen ikke besvarede denne skrivelse, opfordrede Ladbroke den ved skrivelse af 11. august 1992 til i medfør af traktatens artikel 175 at tage stilling til a) de former for støtte, Ladbroke havde kritiseret i sin klage, men som ikke var omfattet af den foreløbige beslutning, b) de foranstaltninger, Kommissionen havde truffet for at gennemføre den foreløbige beslutning, og c) den egentlige procedure vedrørende de former for støtte, der var omfattet af den foreløbige beslutning.
- 10 Kommissionen besvarede opfordringen, der var indeholdt i denne skrivelse af 11. august 1992, ved skrivelse af 12. oktober 1992. Den henviste heri til de foranstaltninger, de franske myndigheder havde truffet for at efterkomme den foreløbige beslutning, og oplyste desuden, at der i dens endelige beslutning i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, ville blive taget stilling til, om de øvrige støtteforanstaltninger, der var nævnt i dens beslutning om at indlede proceduren, var forenelige med fællesmarkedet.
- 11 Ladbroke besvarede Kommissionens skrivelse af 12. oktober 1992 ved skrivelse af 5. november 1992, hvori det fremhævedes, at Kommissionen — som det fremgik af dens egen skrivelse — 15 måneder efter vedtagelsen af den foreløbige beslutning stadig ikke var klar over, om den franske regering virkelig havde suspenderet likviditetsfordelene og dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms, og

yderligere, at fritagelsen af væddeløbsselskaberne for at betale arbejdsgiverbidrag til sociale boligformål fortsat var gældende, hvilket klart var i strid med den foreløbige beslutning. Ladbroke rettede derfor endnu engang en opfordring til Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 175, idet selskabet opfordrede den til a) at bekræfte, at de to første former for støtte, dvs. likviditetsfordelene og dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms, var blevet suspenderet, b) at udvirke, at den tredje støtteforanstaltning, nemlig fritagelsen for arbejdsgiverbidrag til sociale boligformål, blev suspenderet, c) at afslutte den indledte procedure inden to måneder fra modtagelsen af Ladbroke's skrivelse at regne, d) at fastslå, at de syv støtteforanstaltninger til fordel for PMU er uforenelige med fællesmarkedet, og e) at påbyde tilbagebetaling af den hermed ydede støtte, med tillæg af renter beregnet efter markedsrentesatsen.

- 12 Da denne opfordring ikke blev besvaret, anlagde Ladbroke den 5. marts 1993 i medfør af EF-traktatens artikel 175 et passivitetssøgsmaal mod Kommissionen, der blev registreret som sag T-467/93.

- 13 Den 22. september 1993 vedtog Kommissionen beslutning 93/625/EØF om flere former for støtte, som den franske regering har ydet til Société du Pari Mutuel Urbain (PMU) og andre væddeløbsselskaber (EFT L 300, s. 15, herefter »den anfægtede beslutning«), og afsluttede hermed den over for Frankrig indledte procedure.

- 14 Ved skrivelser af 13. og 20. december 1993 meddelte Ladbroke Retten, at selskabets søgsmaal efter vedtagelsen af beslutning 93/625 havde mistet sin genstand, og at det derfor frafaldt sine påstande.

- 15 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 2. maj 1994 blev sag T-467/93 slettet af Rettens register.

Den anfægtede beslutning

- 16 Kommissionen sonderer i den anfægtede beslutning mellem to typer fradrag i indsatserne i hestevæddeløb, nemlig dels »afgifterne« (eller »offentlige afgifter«), der er de beløb, der indbetales til statens almindelige budget, og dels »de ikke-offentlige afgifter«, der er de beløb, der udbetales til spillerne. Ifølge beslutningen tager af 100 FRF, der registreres som indsats, PMU ca. 30 FRF og tilbagebetaler ca. 70 FRF til spillerne. Af de 30 FRF dækker PMU sine udgifter, dvs. ca. 5,5 FRF, de nationale myndigheder og Paris' bystyre tager ca. 18 FRF, mens det resterende beløb tildeles væddeløbsselskaberne.
- 17 I beslutningen nævnes dernæst, at selv om markederne for hasardspil traditionelt har været opdelt nationalt, bliver væddemål i hestevæddeløb, der afholdes på nationale baner, organiseret internationalt, og at PMU først fra januar 1989 efter oprettelsen af Pari Mutuel International (herefter »PMI«) klart gav udtryk for sit ønske om at udvide sin virksomhed uden for Frankrig og indgik aftaler med Tyskland og Belgien og således kom i konkurrence med andre virksomheder, der organiserer væddemål, herunder navnlig Ladbroke (afsnit III i den anfægtede beslutning).
- 18 Efter Kommissionens opfattelse udgjorde tre af de syv af den franske regering til fordel for PMU truffne foranstaltninger, der var omfattet af den i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, indledte procedure, statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.
- 19 Således udgjorde efter Kommissionens opfattelse den franske stats afkald i perioden 1982-1985 på en del af det provenu (315 mio. FRF), der fremkom ved afrunding af spillegevinsterne med én decimal, der siden 1967 i henhold til finanslov af 17. december 1966 blev overført til statens almindelige budget, en statsstøtte, da der var tale om »en tidsbegrænset foranstaltning, der tog sigte på at løse et bestemt

problem«, nemlig indførelse af edb-styring af PMU's transaktioner, der skulle styrke sammenslutningens markedsposition [afsnit IV og afsnit V, punkt 2)].

- 20 Endvidere fastslås det i beslutningen, at dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms udgjorde en likviditetsfordel, der kunne ligestilles med statsstøtte, idet dog denne fordel siden 1989, og indtil den blev ophævet den 1. juli 1993, blev opvejet af, at der blev indbetalt et fast depositum til momsmyndighederne [afsnit IV og afsnit V, punkt 6)].
- 21 Hvad endelig angår fritagelsen af PMU for pligten til at bidrage til sociale boligformål var det Kommissionens opfattelse, at selv om det i en dom afsagt af Conseil d'État i 1962 var blevet bekræftet, at væddeløbsselskabernes virksomhed har karakter af landbrugsvirksomhed, og at de følgelig er fritaget for at yde bidrag som nævnt, udgør PMU's egen virksomhed, dvs. tilrettelæggelse og afvikling af væddemål, ganske klart ikke landbrugsvirksomhed, således at den omhandlede fritagelse, da den ikke er berettiget under hensyn til PMU's status, udgør en statsstøtte [afsnit IV og afsnit V, punkt 7)].
- 22 Det var imidlertid Kommissionens opfattelse, at de tre omhandlede foranstaltninger kunne fritages i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).
- 23 Med hensyn til den støtte, der blev ydet som følge af afkaldet på provenuet ved afrundingen af spillegevinsterne med én decimal, mente Kommissionen ikke, selv om den fandt, at støttens intensitet var høj (den udgjorde henved 29% af udgifterne til indførelse af edb-styring), »at den støtte, der mellem 1982 og 1985 blev ydet til fordel for indførelse af edb-styring af PMU, på baggrund af konkurrence- og samhandelsvilkårene før stiftelsen af PMI i januar 1989, har kunnet virke forstyrrende på markedet på en måde, der strider mod den fælles interesse, i betragtning af støttens direkte og indirekte virkninger på udviklingen i sektoren i alle dens økonomiske bestanddele, herunder forædling af hesteracer« [afsnit VII, punkt 1)].

- 24 Hvad angår foranstaltningen i form af dispensation fra en-månedesreglen for fradrag af moms mente Kommissionen under henvisning til de samme forhold som dem, der var nævnt i forbindelse med den ovenfor nævnte støtte, at også denne indtil januar 1989 måtte anses for forenelig med fællesmarkedet. Efter 1989 havde denne støttes skadelige følger for konkurrencen været fuldstændig opvejet af et fast depositum, som skulle indbetales til det offentlige [afsnit VII, punkt 2)].
- 25 Hvad angår støtten i form af fritagelsen for bidraget til boligformål fandt Kommissionen, at den lige som støtten i form af dispensation fra en-månedesreglen for fradrag af moms kunne omfattes af undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), indtil 1989, hvorimod den efter 1989 måtte betragtes som værende uforenelig med fællesmarkedet [afsnit VII, punkt 3)].
- 26 Med hensyn til spørgsmålet om tilbagebetaling af sidstnævnte støtte for tiden efter 1989 fandt Kommissionen dog, at »der ikke [burde] kræves tilbagebetaling fra denne dato i betragtning af den holdning, de franske myndigheder har indtaget, hvorefter indeholdelse af den pågældende afgift ikke kunne ske under hensyn til den i afsnit IV, nr. 7), omtalte dom fra Conseil d'État« (jf. ovenfor, præmis 21), hvilket argument derimod ikke kunne »benyttes efter meddelelsen til de franske myndigheder om iværksættelsen af proceduren, dvs. efter den 11. januar 1991«. Kommissionen fastslog endvidere, at den ikke selv havde været i stand til at angive, hvor stort et støttebeløb i forbindelse med den sidstnævnte foranstaltning der skulle tilbagebetales, og anmodede derfor de franske myndigheder om selv at fastsætte, hvor stort et støttebeløb der skulle tilbagebetales, og give Kommissionen meddelelse herom (afsnit VIII).
- 27 Med hensyn til de fire andre foranstaltninger mente Kommissionen, at betingelserne for at anvende traktatens artikel 92, stk. 1, ikke var opfyldt.
- 28 Med hensyn til de beløb, som udgøres af uafhængede gevinster, fandt Kommissionen, at for så vidt som disse beløb altid havde været betragtet som normale

ressourcer, indgik de i de ikke-offentlige afgifter. Anvendelsen af dem til finansiering af bl.a. sociale udgifter og desuden til dækning af udgifter til overvågning, kontrol, tilskud til opdræt samt investeringer i direkte tilknytning til organisation af hestevæddeløb og totalisatorspil kunne således ikke betragtes som statsstøtte, idet der ikke var tale om statsmidler [afsnit IV og afsnit V, punkt 1)].

- 29 Med hensyn til ændringen af fordelingen af de offentlige afgifter (jf. ovenfor, præmis 16) udtalte Kommissionen, at de afgiftsordninger, som finder anvendelse på hestevæddeløb, henhører under medlemsstaternes beføjelser, og at forhøjelse og nedsættelse af afgiftssatserne derfor ikke svarer til bevilling af statsstøtte, for så vidt som ændringerne som følge af justeringerne finder ensartet anvendelse på alle de berørte virksomheder. Der ville kun være tale om statsstøtte, såfremt en kraftig nedsættelse af afgiftssatsen førte til, at den økonomiske situation for en virksomhed med monopol styrkes. Således forholdt det sig ikke i det foreliggende tilfælde, da nedsættelsen i 1984 af den offentlige afgift på væddemål var begrænset (på ca. 1,6%) og var blevet opretholdt senere, således at den ikke skulle finansiere en punktforanstaltning. De franske myndigheder havde ønsket vedvarende at øge de midler, som modtagerne af de ikke-offentlige afgifter råder over. I betragtning af modtagernes særlige situation udgjorde den pågældende foranstaltning derfor ikke en statsstøtte, men »en reform i form af en 'afgiftsjustering', der er berettiget som følge af den pågældende ordnings art og økonomi« [afsnit IV og afsnit V, punkt 3)].
- 30 Kommissionen fandt vedrørende fritagelsen for selskabsskat, at da selskabsskat »ikke [kunne] pålægges ... PMU [som ØIG] som følge af dets juridiske status«, måtte denne fritagelse »betragtes som en følge af den normale anvendelse af den almindelige beskatningsordning« [afsnit V, punkt 4)].
- 31 Hvad angår de likviditetsfordele, som fremkommer ved den betalingshenstand, som staten har bevilget med hensyn til de offentlige afgifter, hvorved PMU ved budgetministerens afgørelser af 24. april 1980 og 19. februar 1982 opnåede en likvi-

ditetsforlængelse på næsten to måneder, fandt Kommissionen, at i det omfang disse fordele har bevirket, at den ikke-offentlige del af afgiften til stadighed er blevet øget siden 1981, er der ikke tale om, at »de offentlige myndigheder midlertidigt giver afkald på midler, eller om en punktforanstaltning«, hvorfor de måtte vurderes på samme måde som den ovenfor omtalte foranstaltning om fordelingen af afgifterne (jf. ovenfor, præmis 29) [afsnit IV og afsnit V, punkt 5]).

- 32 På baggrund heraf har Ladbroke ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 4. februar 1994 anlagt nærværende sag.
- 33 Ved processkrift indgivet til Rettens Justitskontor den 22. juni 1994 har Den Franske Republiks regering anmodet om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.
- 34 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 30. august 1994 er denne anmodning blevet imødekommet, og intervenienten har den 21. december 1994 indgivet interventionsindlæg, som sagsøgeren den 31. marts 1995 har fremsat sine bemærkninger til.
- 35 Retten (Anden Udvidede Afdeling) har på grundlag af den refererende dommers rapport besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som et led i sagens tilrettelæggelse opfordret sagsøgte til at fremlægge forskellige dokumenter og aktstykker fra den brevveksling, sagsøgte har haft med de franske myndigheder vedrørende den støtte, der er blevet ydet PMU.
- 36 Parterne har i retsmødet den 11. marts 1997 afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten.

Parternes påstande

37 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Beslutning 93/625 annulleres, for så vidt som Kommissionen heri fastslår,

1) at følgende foranstaltninger falder uden for traktatens artikel 92, stk. 1:

a) de likviditetsfaciliteter, hvorved PMU har opnået henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål til staten

b) fritagelsen for selskabsskat

c) fritagelsen for indkomstskat

d) afkaldet på 180 mio. FRF i væddemålsafgifter i 1986

e) PMU's ret til at beholde uafhængede gevinster

- f) dispensationen fra en-månedssreglen for fradrag af moms fra den 1. januar 1989
- 2) at følgende foranstaltninger var forenelige med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92:
- a) de 315 mio. FRF, der blev modtaget som følge af afrundingen af spillegevinsterne med én decimal mellem 1982 og 1985
- b) dispensationen fra en-månedssreglen for fradrag af moms før den 1. januar 1989
- c) fritagelsen for arbejdsgiverbidrag til boligformål før den 1. januar 1989
- 3) a) at der ikke for tiden før den 11. januar 1991 skulle ske tilbagebetaling af støtte ydet til PMU gennem fritagelse for arbejdsgiverbidraget til boligformål, og
- b) at Kommissionen ikke er forpligtet til selv at fastsætte det beløb, der er ydet i støtte ved fritagelsen for arbejdsgiverbidraget til boligformål, og som Kommissionen har krævet tilbagebetalt fra den 11. januar 1991.

— Kommissionen tilpligtes:

1) senest en måned efter Rettens dom at beregne

a) størrelsen af den støtte, der blev ydet til PMU ved fritagelsen for arbejdsgiverbidraget til boligformål i perioden efter den 11. januar 1991, idet støtten udgør det indtægtsbeløb, som den franske stat gav afkald på ved at fritage PMU for nævnte bidrag i denne periode, samt

b) renter heraf, der beregnes i overensstemmelse med artikel 3 i beslutning 93/625

2) inden for den herefter påfølgende måned at rejse krav om tilbagebetaling af alle de beløb, der skyldes som anført i punkt 1), litra a) og b), der ikke allerede er blevet tilbagebetalt til den franske stat af PMU (samt renter heraf)

3) omgående at rejse krav om tilbagebetaling af alle indtægter, som den franske stat gav afkald på som følge af fritagelsen af PMU for arbejdsgiverbidraget til boligformål i perioden fra den 1. januar 1989 til den 11. januar 1991 med tillæg af renter heraf, der beregnes i overensstemmelse med artikel 3 i beslutning 93/625

4) straks at genoptage behandlingen af sagsøgerens klage, der blev indgivet den 7. april 1989, i lyset af Rettens dom og at afslutte denne genoptagne behandling inden seks måneder efter datoen for dommens afsigelse, jf. dog det under punkt 3) anførte.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Intervenienten har nedlagt følgende påstand:

— Sagsøgte frifindes.

Realiteten

40 Sagsøgeren har påberåbt sig fire anbringender til støtte for sine påstande. De to første vedrører henholdsvis en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1, og artikel 92, stk. 3, litra c), det tredje Kommissionens tilsidesættelse af sine forpligtelser, når den giver et påbud om, at en statsstøtte skal betales tilbage, og det fjerde tilsidesættelse af traktatens artikel 190.

Fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1

- 41 Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen har anvendt traktatens artikel 92, stk. 1, forkert, idet den er nået til det resultat, at fire af de i sagen omhandlede syv statslige foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte, og, med hensyn til foranstaltningen om dispensation fra en-månedesreglen for fradrag af moms, at denne fra 1989 ikke længere udgjorde en statsstøtte, idet dens virkninger fra da af opvejedes af, at der var indbetalt et fast depositum til det offentlige.

Ændringen af fordelingen af afgifterne og det hermed forbundne afkald på 180 mio. FRF i afgifter fra 1985

— Sammenfatning af parternes argumenter

- 42 Sagsøgeren har under henvisning til det bevismateriale, som selskabets klage blev støttet på, gjort gældende, at afkaldet i henhold til dekretter af 23. januar 1985 og 12. marts 1986 på en del af afgiften til staten med et anslået beløb på 180 mio. FRF hænger direkte sammen med planen for en sanering af PMU, og at en stor del af dette beløb blev benyttet til at finansiere afskedigelsen af en stor del af PMU's personale. Selskabet har henvist til en meddelelse fra pressebureauet AFP, hvorefter den daværende franske statssekretær i Budgetministeriet havde godkendt programmet for PMU's sanering, idet han udtalte, at »staten bidrager på sin side med en støtte på 180 mio. FRF, der har kunnet skaffes til veje gennem afkald på en del af den afgift af indsatserne i væddemål, der tilkommer den, til fordel for væddeløbs-selskaberne«.
- 43 Den omstændighed, at lovændringen om afgifternes fordeling senere blev bibeholdt, ændrer intet ved den omstændighed, at den var uadskilleligt forbundet med saneringsplanen for PMU. Ifølge sagsøgeren kan en medlemsstat ikke unddrage sig anvendelsen af reglerne om statsstøtte ved at gøre en ordning, der oprindeligt kun

gik ud på en midlertidig støtte, permanent. I alt fald udgør det samlede afgiftssystem en statsstøtteordning, og enhver ændring af dette system til fordel for PMU udgør således også en statsstøtte.

44 For så vidt angår Kommissionens argument om, at en medlemsstat retmæssigt kan bidrage til strukturomlægning af virksomheder inden for rammerne af en byrdefuld afgiftsordning, der udgør en særlig ordning, har sagsøgeren henvist til dom af 2. juli 1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, hvori Domstolen forkastede det synspunkt, at en nedsættelse af afgiftsbyrden i forbindelse med en sådan strukturomlægning faldt uden for forbuddet i henhold til traktatens artikel 92. Sagsøgeren har desuden bestridt, at PMU må bære en afgiftsbyrde, der er tungere end den, der må bæres af andre former for økonomisk virksomhed, og har herved fremhævet, at dette argument, som Kommissionen har påberåbt sig i svarskriftet, ikke forekom i den anfægtede beslutning.

45 Kommissionen har gjort gældende, at nedsættelsen fra 1985 af statens andel af indtægterne fra væddemål udgjorde en vedvarende ændring af afgiftsordningen og følgelig ikke kan anses for en statsstøtte.

46 Kommissionen bestrider, at der er direkte forbindelse mellem ændringen af afgiftsordningen og saneringsplanen for PMU, og har anført, at der heller ikke, selv om der var en forbindelse, med den omhandlede foranstaltning ville foreligge en statsstøtte, idet staten retmæssigt inden for rammerne af en byrdefuld afgiftsordning, der udgør en særordning, som den, PMU er undergivet, kan bidrage til strukturomlægningen af de pågældende virksomheder med henblik på at sikre sine egne indtægter i fremtiden, idet den franske statskasse opnår betydelige indtægter ved enhver forbedring af den effektivitet, hvormed PMU drives.

47 Endelig blev den omhandlede foranstaltning, som det fremgår af budgetstatssekretærens af sagsøgeren citerede erklæring (jf. ovenfor, præmis 42), vedtaget »til fordel for væddeløbsselskaberne«, men ikke til fordel for PMU. Da proceduren i henhold

til traktatens artikel 92, stk. 3, alene vedrørte PMU, men ikke væddeløbsselskaberne, kunne Kommissionen således ikke tage stilling til en støtte, som måtte være blevet ydet væddeløbsselskaberne.

48 Under alle omstændigheder er de kriterier, der er afgørende for at anse en foranstaltning for en statsstøtte, der er uforenelig med og ulovlig efter traktaten, ikke opfyldt for væddeløbsselskabernes vedkommende, idet der ikke er konkurrence mellem dem og sagsøgeren.

49 Kommissionen har endelig under retsmødet under henvisning til Rettens dom af 27. februar 1997 i sag T-106/95, FFSA m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 229), anført, at det må anerkendes, at den har et vist skøn ved afgørelsen af, hvilken metode der er bedst egnet til at sikre, at virksomhed, der er omfattet af fri konkurrence, ikke modtager støtte, og at dens afgørelse i så henseende kun kan underkendes, såfremt den har gjort sig skyldig i en åbenbar vildfarelse.

50 Intervenienten har tilsluttet sig Kommissionens synspunkter og har i øvrigt henvist til sin argumentation vedrørende likviditetsfaciliteterne (jf. nedenfor, præmis 72 og 73).

— Rettens bemærkninger

51 Det bemærkes, at det af den anfægtede beslutning fremgår, at den ændring af fordelingen af afgifterne, der skete i 1985 og 1986, ikke udgjorde en statsstøtte, men »en reform i form af en 'afgiftsjustering', der er berettiget som følge af den pågældende ordnings art og økonomi«, for så vidt som de tre kriterier, som Kommissionen benyttede ved afgørelsen om dens forenelighed med traktatens artikel 92, stk. 1, ikke var opfyldt. Den omhandlede foranstaltning udgjorde således ifølge den anfægtede beslutning a) kun en begrænset nedsættelse af den offentlige afgiftssats (på ca. 1,6%), der ikke styrkede den økonomiske situation for en virksomhed med

monopol, b) den havde karakter af en permanent foranstaltning, og c) den skulle ikke finansiere en punktforanstaltning, men derimod »øge de midler, som modtagerne af de ikke-offentlige afgifter råder over«.

- 52 Med hensyn til det her foreliggende spørgsmål om udstrækningen af Fællesskabets retsinstansers efterprøvelse af de kriterier, Kommissionen har lagt til grund ved afgørelsen af, om den omhandlede afgiftsforanstaltning henhørte under anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, skal det for det første bemærkes, at sidstnævnte bestemmelse, hvorefter enhver form for statslig indgriben, som ved at begunstige visse virksomheder fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, ikke sonderer under hensyn til grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (jf. Domstolens dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 19 og 20). Heraf følger, at begrebet støtte er et objektivt begreb, ved hvis afgrænsning det alene har betydning, om en statslig foranstaltning giver en eller nogle virksomheder en fordel. I forbindelse med spørgsmålet, om en statslig foranstaltning udgør statsstøtte, hvorved afgørelsen efter traktaten både påhviler Kommissionen og de nationale domstole, kan det derfor efter Rettens opfattelse, når der ikke foreligger særlige omstændigheder navnlig som følge af den pågældende statslige indgribens økonomisk komplicerede karakter (jf. Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 10 og 11, og Rettens dom af 12.12.1996, sag T-358/94, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 2109, præmis 71), principielt ikke anerkendes, at Kommissionen har et vidt skøn. Faktisk afhænger afgørelsen vedrørende relevansen af grundene til eller formålene med de statslige foranstaltninger kun af undersøgelsen af, hvorvidt disse foranstaltninger er forenelige med fællesmarkedet efter traktatens artikel 92, stk. 3. Det er kun i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse, der indebærer komplicerede økonomiske, sociale, regionale og sektormæssige vurderinger fra Kommissionens side, at der virkelig er blevet tilkendt den vide skønsmæssige beføjelser (Domstolens dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 18, og af 15.5.1997, sag C-355/95 P, TWD mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549, præmis 26).

- 53 Dette resultat svækkes ikke ved førnævnte af Kommissionen påberåbte dom i sagen FFSA m.fl. mod Kommissionen, hvori Retten vedrørende spørgsmålet, om

en statslig foranstaltning, der opfylder kriterierne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1 (dommens præmis 167 og 168), alligevel kan være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 90, stk. 2, anerkendte, at Kommissionen har et vidt skøn (dommens præmis 170-187), idet nærværende sag til forskel fra nævnte dom ikke vedrører vurderingen af den omhandlede statslige foranstaltning på grundlag af traktatens artikel 90, stk. 2.

- 54 For det andet må det fastslås, at selv om beskatning og indførelse af afgiftsordninger — som Kommissionen også har præciseret i den anfægtede beslutning — henhører under de nationale myndigheders kompetence, kan udøvelsen af denne dog eventuelt vise sig at være i strid med traktatens artikel 92, stk. 1 (Domstolens dom af 25.6.1970, sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 73; org. ref.: Rec. s. 487).
- 55 Det skal herefter på baggrund af disse bemærkninger undersøges, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har kunnet lægge de tre nævnte kriterier (jf. ovenfor, præmis 51) til grund for sin afgørelse om, at den omhandlede afgiftsforanstaltning ikke udgjorde en statsstøtte efter traktatens artikel 92, stk. 1, men derimod en »reform i form af en 'afgiftsjustering', der er berettiget som følge af den pågældende ordnings art og økonomi«.
- 56 Det bemærkes først vedrørende kriteriet om den omhandlede foranstaltnings permanente karakter, at traktatens artikel 92, stk. 1, som nævnt ikke sondrer mellem permanente og midlertidige statslige foranstaltninger. Endvidere vil det være vanskeligt at anvende et sådant kriterium på området, idet det — som intervenienten med føje fremhævede under retsmødet — ikke med lethed i betragtning af den hyppighed, hvormed de nationale myndigheder ændrer afgiftssatserne, kan afgøres, om en foranstaltning, der i første omgang blev anset for permanent, ikke siden må anses for midlertidig som følge af en ny ændring af disse satser og således — for at følge Kommissionens argumentation — for en statsstøtte på grund af dens begræn-

sele varighed. Omvendt kan en foranstaltning, som først anses for midlertidig, således at traktatens artikel 92, stk. 1, efter Kommissionens argumentation finder anvendelse, senere ændres til en permanent foranstaltning, således at der — fremdeles ifølge Kommissionen — ikke længere er tale om en statsstøtte. På baggrund heraf giver kriteriet om en statslig foranstaltnings permanente karakter, som foreslået af Kommissionen, anledning til så stor usikkerhed ved anvendelsen af traktatens artikel 92, at dette kriterium ikke er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet.

57 Retten skal vedrørende det andet kriterium om, at den pågældende foranstaltning ikke skulle finansiere en punktforanstaltning, bemærke, at traktatens artikel 92, stk. 1, som nævnt ikke sonder mellem de statslige interventioners grunde eller formål, men definerer dem efter deres virkninger (jf. ovennævnte dom af 26.9.1996, Frankrig mod Kommissionen, præmis 20). Det fremgår i den forbindelse af selve den anfægtede beslutning, at den omhandlede foranstaltnings formål faktisk var »vedvarende at øge de midler, som modtagerne af de ikke-offentlige afgifter råder over«.

58 Det bemærkes, at selv om det lægges til grund, at et sådant kriterium gyldigt kan påberåbes ved afgrænsningen af de afgiftsforanstaltninger, som henhører under traktatens artikel 92, stk. 1, og de foranstaltninger, som falder uden for artiklens anvendelsesområde, er Kommissionens konstatering af, at ændringen af afgiftssatserne ikke havde til formål at finansiere en punktforanstaltning, i strid med en anden konstatering, som man finder i den anfægtede beslutning, og hvorefter »... væddeløbsselskaberne [siden 1984 har] haft underskud [med den følge] og som supplement til en plan om opretning af situationen, [at] de franske myndigheder [ændrede] ... fordelingen af afgifterne« [jf. afsnit IV, punkt 3), i den anfægtede beslutning]. Kommissionens konstatering heraf i den anfægtede beslutning skal desuden læses på baggrund af skrivelsen om indledning af proceduren, hvorefter

alle de finansielle fordele, der var blevet ydet PMU, havde gjort det muligt for gruppen at finansiere edb-styring og strukturomlægning af dens virksomhed, der var påkrævet af hensyn til styringen af driftsomkostningerne.

- 59 Retten skal endelig vedrørende det tredje kriterium, som Kommissionen har benyttet, og som drejer sig om den begrænsede karakter af den nedsættelse af den offentlige afgiftssats, som de franske myndigheder vedtog, bemærke allerførst, at det fremgår af retspraksis på området, at den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, ikke på forhånd udelukker anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1 (Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 43, og af 14.9.1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 42). Det må dog fastslås, at også selv om det lægges til grund, at den begrænsede karakter af nedsættelsen af en offentlig afgiftssats i visse tilfælde kan begrunde, at traktatens artikel 92, stk. 1, ikke bringes i anvendelse, er det i det foreliggende tilfælde ubestridt, at ifølge den anfægtede beslutning førte ændringen af afgiftssatsen til »at øge de midler, som modtagerne af de ikke-offentlige afgifter råder over«. Endvidere medfører den omstændighed, at nedsættelsen af den offentlige afgift for så vidt angår satsen kunne anses for »begrænset« (ca. 1,6%), ikke, at der også var tale om en begrænset nedsættelse i absolutte tal. Som det fremgår af skrivelsen om indledning af proceduren og sagens akter (jf. ovenfor, præmis 5), modtog PMU alene i 1986 180 mio. FRF. Da den omhandlede foranstaltning havde permanent karakter, har den omstændighed, at PMU på årsbasis kunne modtage et sådant beløb, ikke kunne begrunde den slutning, at en »begrænset« nedsættelse af afgiftssatsen kun gav PMU ubetydelige fordele. Det må i den forbindelse tilføjes, at det beløb på 180 mio. FRF, som PMU modtog alene i 1986, heller ikke efter Kommissionens retningslinjer for politikken på støtteområdet, der er angivet i Kommissionens meddelelse af 20. maj 1992 om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT C 213, s. 2), anses for en ubetydelig støtte. Ifølge denne meddelelse, som fandt anvendelse, da den anfægtede beslutning blev vedtaget, udgjorde det beløb, der kunne udbetales i støtte over en tre-årig periode, uden at traktatens artikel 92, stk. 1, kunne anses for anvendelig, højst 50 000 ECU. Et beløb på 180 mio. FRF, der svarer til ca. 27 137 000 ECU, og som blev udbetalt for et enkelt år, overskred klart dette maksimum.

- 60 Hvad angår Kommissionens argument om, at det fremgår af den af sagsøgeren citerede erklæring fra budgetstatssekretæren (jf. ovenfor, præmis 42), at den omhandlede foranstaltning under alle omstændigheder kun vedrørte væddeløbsselskaberne, men ikke PMU, bemærkes det, at dette strider mod selve den anfægtede beslutning, der kun vedrørte de foranstaltninger, som de franske myndigheder havde truffet alene til fordel for PMU (jf. herom skrivelsen om indledning af proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, samt afsnit V i den anfægtede beslutning). Den anfægtede beslutning indeholder faktisk ingen angivelser om, at grunden til, at traktatens artikel 92, stk. 1, ikke kunne finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, var, at den omhandlede foranstaltning ikke vedrørte PMU, der var den virksomhed, der direkte var tænkt på ved procedurens indledning, men væddeløbsselskaberne.
- 61 Desuden modsiges dette argument fra Kommissionen af dens samlede argumentation, således som denne bl.a. fremstilles i svarskriftet, hvor den gør gældende, at vurderingen af den omhandlede foranstaltning i den anfægtede beslutning var begrundet med, at »PMU's virksomhed blev vanskeliggjort bl.a. i kraft af beskattningen, og at der måtte rådes bod herpå«, og at det er denne foranstaltning, der, idet den fører til »en forbedring af PMU's effektivitet«, gør det muligt for »den franske statskasse at opnå betydelige indtægter«. Endelig fremgår det også, at selv om den franske stat, som det fremgår af ovennævnte erklæring (jf. ovenfor, præmis 42), tilførte en støtte på 180 mio. FRF »til fordel for selskaberne«, var denne støtte omfattet af en aftale mellem den franske stat, væddeløbsselskaberne og PMU og havde bl.a. til formål at hjælpe væddeløbsselskaberne, der var deltagere i PMU, til gennemførelsen af »ca. 1 000 afskedigelser fortrinsvis inden for PMU«. Kommissionens argument på dette punkt kan derfor ikke lægges til grund.
- 62 Af det anførte følger, at de tre nævnte kriterier ikke, som de blev anvendt i det foreliggende tilfælde, kunne begrunde den konklusion, at nedsættelsen af afgiftsatsen ikke havde karakter af støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, men kunne sidestilles med en reform i form af en afgiftsjustering, der var berettiget som følge af den pågældende ordnings art og økonomi. Denne del af den anfægtede beslutning skal følgelig annulleres.

De likviditetsfaciliteter, hvorved PMU opnåede henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål

— Sammenfatning af parternes argumenter

- 63 Sagsøgeren har gjort gældende, at de afgifter, hvis indbetaling blev udsat, udgør offentlige afgifter, hvilket Kommissionen i øvrigt har anerkendt i afsnit IV, punkt 5), i den anfægtede beslutning. Statens indførelse af sådanne offentlige afgifter og udbetaling af hele eller en del af disses provenu udgør ifølge retspraksis på området en statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Den franske stats afgørelse om, at PMU kunne udsætte indbetalingen af den del af afgifterne, som tilkom den, er derfor omfattet af forbuddet ifølge denne artikel i traktaten (Domstolens dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, af 13.12.1983, sag 222/82, Apple and Pear Development Council, Sml. s. 4083, og af 30.1.1985, sag 290/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 439).
- 64 Sagsøgeren har anført, at ændringen af bestemmelserne om betaling af afgifterne til staten ikke som hævdet af Kommissionen kan anses for en ændring af generel art af satserne for afgifter for hestevæddeløb, idet denne ændring begunstiger PMU, men ikke hestevæddeløbssektoren i almindelighed. Efter sagsøgerens opfattelse ændrer den omstændighed, at også de væddeløbsselskaber, der deltager i PMU, har fordel af »likviditetsfaciliteterne«, ikke på nogen måde den kendsgerning, at der foreligger en støtte til fordel for PMU, eller den omstændighed, at den omhandlede støtte ikke er af generel art, idet de væddeløbsselskaber, der deltager i PMU, kun udgør ti ud af 275 andre væddeløbsselskaber i Frankrig, og PMU kun afslutter væddemål i mindre end 1% af de løb, der arrangeres på baner, der ikke tilhører gruppens deltagere. Dette bekræftes dels af en rapport fra 1987 fra Frankrigs Cour des comptes, hvorefter ændring af bestemmelserne om betaling af afgifterne til staten havde til formål at hjælpe PMU med at skaffe dækning til omkostningerne ved forhøjelsen af den kommission, der skal betales til væddeløbsforhandlerne, og dels af den besvarelse, som den franske økonomi- og finansminister og minister for privatisering gav på nævnte rapport, hvorefter den for PMU gældende afgiftsordning »udgør en undtagelse fra de almindelige bestemmelser«.

- 65 Sagsøgeren når på baggrund heraf til det resultat, at der foreligger en midlertidig ad hoc-ændring af afgiftsordningen til fordel for en bestemt virksomhed, således at der henset til retspraksis, hvorefter en afgiftsordning, der endog permanent begunstiger en bestemt sektor, udgør en statsstøtte (jf. Domstolens dom af 12.7.1973, sag 70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 813, og af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901), så meget mere foreligger statsstøtte, når der er tale om foranstaltninger til fordel for en enkelt virksomhed.
- 66 Ifølge sagsøgeren må Kommissionens argument om, at ændringen af ordningen for betaling af afgifterne til staten er begrundet med de franske myndigheders ønske om, at ordningen for betaling af PMU-afgifterne skal ligge på linje med lotto-afgifterne [afsnit IV, punkt 5), i den anfægtede beslutning], forkastes, idet dette argument dels ikke indgår i Kommissionens retlige vurdering i den anfægtede beslutning, og Kommissionen dels ikke har redegjort for grundene til, at de hermed modstridende resultater, som Cour des comptes nåede til på dette punkt, er forkerte.
- 67 Sagsøgeren har subsidiært påstået denne del af den anfægtede beslutning annulleret som følge af manglende begrundelse.
- 68 Kommissionen gør gældende, at den af sagsøgeren påberåbte retspraksis, hvorefter specielle afgiftsforanstaltninger til fordel for en særlig økonomisk sektor udgør statsstøtte, er uden relevans, idet den foreliggende sag ikke drejer sig om en normal afgiftsordning, der gælder for samtlige virksomheder, men vedrører et ekstraordinært afgiftssystem, der omfatter en enkelt erhvervsdrivende. Ændringer af et sådant system kan derfor ikke vurderes på det samme grundlag som ændringerne af et generelt afgiftssystem. Ifølge Kommissionen medfører sagsøgerens opfattelse, at de franske myndigheder aldrig vil kunne ændre afgiftsordningen for væddemål i hestevæddeløb, hvilket ikke på nogen måde er formålet med traktatens artikel 92.

- 69 Kommissionen har i den forbindelse tilføjet, at selv om generaladvokat Darmon i sit forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 17. marts 1993 i de forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun (Sml. I, s. 887, på s. 903), benyttede begrebet »undtagelse« således, at en foranstaltning, som ikke kan anvendes på alle de virksomheder og industrisektorer, som kunne tænkes at blive begunstiget, udgør en støtte, kan dette kriterium ikke uden videre anvendes, når det gælder sektoren for væddemål i hestevæddeløb. Der er her tale om en sektor, der afgiftsbelastes hårdere end tilfældet ville være efter almindelige regler, og det eneste anvendelige kriterium for afgørelsen af, om denne særlige afgiftsordning udgør statsstøtte, er derfor ifølge Kommissionen det kriterium, på grundlag af hvilket det kan afgøres, om der er tale om en vedvarende ændring eller en midlertidig ændring, idet kun den sidstnævnte vil kunne udgøre en statsstøtte.
- 70 Kommissionen har i øvrigt bestridt, at den omhandlede foranstaltning kun var til fordel for PMU, idet de indtægter, PMU oppebærer, senere fordeles mellem deltagerne, dvs. væddeløbsselskaberne, og den omhandlede foranstaltning således har været til fordel for dem alle. Den omstændighed, at det ikke er alle væddeløbsselskaber i Frankrig, der er deltagere i PMU, er uden betydning, idet det kun er PMU's deltagere, der er omfattet af den omhandlede afgiftsordning.
- 71 Kommissionen har endelig gjort gældende, at sagsøgerens gentagne henvisninger til Frankrigs Cour des comptes' rapport fra 1987 er aldeles irrelevante, idet denne institution ikke har kompetence til at afgøre, om afgiftsordninger eller dermed beslægtede ordninger udgør statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.
- 72 Intervenienten har tiltrådt Kommissionens argumenter og har tilføjet, at sagsøgerens opfattelse, hvorefter den til PMU ydede støtte kun kommer et begrænset antal hestestutterier i Frankrig til gode, er grundløs, idet samtlige hestevæddeløbsselskaber faktisk kan modtage ydelser fra dette organ.

- 73 Intervenienten har vedrørende de indtægter, der hidrører fra PMU, fremhævet, at de går til hele opdrættet i Frankrig, idet der gives præmier og belønninger til opdrættere, ejere og andre, der arbejder professionelt med heste og hestesport, og således i vidt omfang tilfalder væddeløbsselskaber, der ikke deltager i PMU.

— Rettens bemærkninger

- 74 Kommissionens afvisning af, at den omhandlede foranstaltning er en statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, begrundes med, at den afgiftsordning, der finder anvendelse på PMU og mere i almindelighed på hestevæddeløbssektoren, ikke er en ordning, der fraviger den generelle afgiftsordning, men en »ekstraordinær« ordning, der beror på den pågældende sektors særegenheder, og at denne foranstaltning efter en analyse på grundlag de kriterier, som Kommissionen har anvendt på den støtte, der fremkommer ved ændringen af satserne på de afgifter, PMU betaler (jf. ovenfor, præmis 68 og 69), ikke udgør en statsstøtte, da den ikke er en punktforanstaltning, men »bevirker, at den ikke-offentlige del af afgiften til stadighed er blevet øget siden 1981«, således at der ikke er tale om, at »de offentlige myndigheder midlertidigt giver afkald på midler« [afsnit V, punkt 5], i den anfægtede beslutning].
- 75 Det må derfor først undersøges, om Kommissionen retmæssigt kunne gøre gældende, at den afgiftsordning, der finder anvendelse på hestevæddeløbssektoren, ikke i og for sig har udgjort en ordning, der fraviger den generelle afgiftsordning, men en særlig ordning, der kun skal være gældende for den pågældende sektor.
- 76 Det bemærkes, at Kommissionen med føje i det omfang, PMU's virksomhed er underkastet særlige regler, hvorved der er tillagt gruppen eneret til at organisere totalisatorspil i Frankrig (jf. ovenfor, præmis 2), og i det omfang, der med den for gruppen gældende afgiftsordning tages hensyn ikke blot til dette særlige forhold, men til alle særegenhederne ved organiseringen af hestevæddeløb i Frankrig, har kunnet nå til det resultat, at den særlige afgiftsordning, der er bestemmende for,

hvilken andel af indtægterne ved væddemål der tilfalder henholdsvis staten, spillerne, PMU og væddeløbsselskaberne, ikke udgjorde en undtagelsesordning i forhold til det afgiftssystem, der i almindelighed anvendes på andre former for virksomhed, og at den omhandlede foranstaltning derfor alene skulle undersøges inden for rammerne af det særlige for hestevæddeløbssektoren gældende afgiftssystem.

- 77 Det kan imidlertid ikke være udelukket at anvende traktatens artikel 92, stk. 1, på denne foranstaltning, blot fordi den tilhører en særlig ordning og ikke en ordning, der fraviger den generelle afgiftsordning. Det må derfor herefter undersøges, hvilke virkninger denne foranstaltning har, for herigennem at afgøre, om det er rigtigt, at traktatens artikel 92, stk. 1, med rette er blevet erklæret uanvendelig i det foreliggende tilfælde.
- 78 Det bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede beslutning anerkender, at den omhandlede foranstaltning udgjorde et afkald fra de statslige myndigheders side på midler, der tilkom dem, der bevirkede, at »den ikke-offentlige del af afgiften til stadighed er blevet øget siden 1981«. Som netop omtalt, henhører en statslig foranstaltning, hvad enten den har vedvarende eller midlertidig karakter, når den medfører, at økonomiske fordele ydes til en virksomhed og forbedrer dens finansielle situation, under begrebet statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand (jf. ovenfor, præmis 52), og sondringen mellem en vedvarende ændring og en midlertidig ændring af reglerne om afgifternes betaling udgør således ikke et tilstrækkeligt kriterium for i det foreliggende tilfælde at udelukke, at traktatens artikel 92, stk. 1, kan finde anvendelse (jf. ovenfor, præmis 56).
- 79 Det bemærkes endvidere for så vidt angår den omstændighed, at ændringen af ordningen om indbetaling til statskassen af offentlige afgifter ikke udgjorde en punktforanstaltning, der havde karakter af en undtagelse, men en ændring af generel art af afgiftsordningen, der kom hele hestevæddeløbssektoren til gode, at den anfægtede beslutning ikke som hævdet af Kommissionen indeholder oplysninger, der peger i denne retning, og at henstanden med indbetaling af afgifterne ifølge beslutningens afsnit IV, punkt 5), blev bevilget af budgetministeren alene til fordel for

PMU. Den omstændighed, at organisering af totalisatorspil i Frankrig generelt kan give ikke blot PMU's deltagere, men også indirekte ikke-deltagende selskaber fordele, kan ikke være et forhold af afgørende betydning for bedømmelsen. For selv om en støtte, der ydes en bestemt erhvervsdrivende, utvivlsomt indirekte også kan være til fordel for flere andre erhvervsdrivende, hvis virksomhed er afhængig af den hovedvirksomhed, som udøves af den direkte modtager af den pågældende støtte, kan dette forhold ikke i tilstrækkeligt omfang danne grundlag for at fastslå, at den omhandlede foranstaltning er en foranstaltning af generel art, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, men i det højeste begrunde, at den eventuelt kan være omfattet af den undtagelsesordning for visse sektorer, der er fastlagt ved traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

80 Endvidere må der som fremhævet af Kommissionen i den anfægtede beslutning [jf. afsnit VI, punkt 7)] ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1, sondres mellem PMU's hovedvirksomhed, dvs. organisation og behandling af væddemål, og deltagerens virksomhed, nemlig organisering af hestevæddeløb. Selv om det antages, at de likviditetsfaciliteter, der blev givet PMU, på den ene eller anden måde kom hele hestevæddeløbssektoren til gode, er det dog klart, at disse økonomiske fordele gør det muligt for PMU at forbedre sin stilling på markedet for afslutning af væddemål, såvel på det nationale marked som på udenlandske markeder gennem PMI, der direkte konkurrerer med sagsøgeren (afsnit III i den anfægtede beslutning). Det må under alle omstændigheder fastslås, at de argumenter, som Kommissionen og intervenienten har fremført på dette punkt, ikke findes i den retlige vurdering i den anfægtede beslutning, og at beslutningen derfor også på dette punkt må anses for utilstrækkeligt begrundet eller ligefrem uden begrundelse.

81 Endelig bemærkes vedrørende Kommissionens argument om, at den omhandlede statslige foranstaltning var led i en særlig byrdefuld afgiftsordning for væddeløbssektoren, der pålægges afgifter, der er klart højere end afgifterne i andre sektorer, at dette argument, der først er fremført for Retten og ikke er tilstrækkeligt bevismæssigt underbygget, ikke i og for sig kan godtgøre rigtigheden af Kommissionens opfattelse.

- 82 På baggrund heraf er sagsøgerens anbringende om en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1, for så vidt angår de likviditetsfaciliteter, PMU fik, begrundet, og denne del af den anfægtede beslutning skal annulleres.

Fritagelsen for selskabsskat

— Sammenfatning af parternes argumenter

- 83 Sagsøgeren gør gældende, at beslutningen er udtryk for en retlig vildfarelse, idet Kommissionen har fundet, at den fritagelse for selskabsskat, som PMU havde opnået, var en følge af en sædvanlig anvendelse af den generelle afgiftsordning, hvorefter ØIG er fritaget for denne skat.
- 84 Sagsøgeren har anført, at der ikke i det foreliggende tilfælde er tale om en fritagelse for selskabsskat til fordel for PMU, men derimod for til fordel for PMU's deltagerselskaber, hvilket sagsøgeren kritiserede i klagen af 7. april 1989 og i sin opfordringskrivelse af 5. november 1992. Sagsøgeren har tilføjet, at ifølge Frankrigs Cour des comptes var en sådan fritagelse til fordel for væddeløbsselskaberne ulovlig også efter fransk ret. Desuden har ingen andre væddeløbsselskaber eller deltagerselskaber i en ØIG opnået en skattefritagelse af denne art.
- 85 Sagsøgeren har endelig bestridt den stiltiende afvisning af kritikken i selskabets klage over, at fritagelsen for indkomstskat for PMU også udgør en statsstøtteforanstaltning, og har herved anført, at den anfægtede beslutning på dette punkt helt mangler begrundelse.

- 86 Kommissionen har forklaret, at fritagelsen af PMU for selskabsskat skyldes, at gruppen ikke som en ØIG har en egenkapital, idet dens resultater direkte kan indarbejdes i deltagerselskabernes resultater, således at gruppen bliver skattemæssigt gennemsigtig, dvs. at ikke den, men dens deltager skal betale skatten. Hvad angår sagsøgerens argument om, at denne skat skulle betales af væddeløbsselskaberne, har Kommissionen indvendt, at den alene indledte proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende de former for støtte, som var blevet ydet PMU, men ikke væddeløbsselskaberne.
- 87 Kommissionen har vedrørende den påståede stiltiende afvisning af sagsøgerens kritik af fritagelsen for indkomstskat for PMU anført, at denne foranstaltning ikke blev taget op i beslutningen om at indlede proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, og derfor ikke kunne behandles i den anfægtede beslutning.
- 88 Intervenienten har fremhævet, at såfremt det anerkendes, at væddemålsvirksomheden er adskilt fra væddeløbsselskabernes øvrige virksomhed, og at den andel, der tilgår spillerne, forbliver uændret, ville væddeløbsselskabernes skatteindbetalinger, hvis de skulle betale selskabsskat og i øvrigt beskattes efter almindelige regler, udgøre et lavere beløb. Ifølge intervenienten ville væddeløbsselskabernes bruttoindtægter, såfremt moms blev opkrævet med den almindelige sats (18,6%) af den andel, der ikke tilkommer spillerne (28% af indsatserne), andrage 22,8% af indsatserne ($28\% - (28\% \times 18,6\%) = 28\% - 5,2\%$). PMU's »udbytte« før skat ville i så fald svare til dette resultat, med fradrag af PMU's administrationsomkostninger, dvs. 17,3% ($22,8\% - 5,5\%$). Selskabsskatten ville efter en beregning med den nugældende sats på 33% af udbyttet udgøre 5,7% af indsatserne ($17,3\% \times 33\%$). Væddeløbsselskabernes endelige andel ville således efter fradrag af PMU's administrationsomkostninger udgøre 11,6% af indsatserne ($17,3\% - 5,7\%$), mens den i dag ligger på mellem 4,5 og 5%. Heraf følger, at den nugældende beskatningsordning for PMU, hvorved der gives fritagelse for selskabsskat, ikke kan udgøre en statsstøtte til fordel for væddeløbsselskaberne.

— Rettens bemærkninger

- 89 Det bemærkes, at efter den anfægtede beslutning må den fritagelse for selskabsskat, som PMU nyder godt af, betragtes som en følge af den normale anvendelse af den almindelige beskatningsordning, idet selskabsskat ikke pålægges ØIG. Sagsøgeren har imidlertid uden at bestride rigtigheden heraf gjort gældende, at der ikke i denne sag, som det fremgår af selskabets klage, er spørgsmål om PMU's fritagelse for selskabsskat, men derimod om den fritagelse, som væddeløbsselskaberne nyder godt af.
- 90 Det må derfor undersøges, om den omstændighed, at Kommissionen ikke i overensstemmelse med sagsøgerens kritik i klagen fandt det nødvendigt at indlede proceduren over for væddeløbsselskaberne, men kun over for PMU, kan skabe tvivl om den anfægtede beslutnings lovlighed.
- 91 Det bemærkes i den forbindelse, at retten for tredjemand til at indgive klage til Kommissionen under anbringende af, at der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, med henblik på at Kommissionen indleder den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastlagte procedure over for den pågældende medlemsstat og eventuelt ved denne procedures afslutning vedtager endelig beslutning, ikke er reguleret ved nogen retsakt eller bestemmelse i den afledede ret, der svarer til Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81).
- 92 Herved bemærkes dog, at såfremt Kommissionen beslutter at afvise en klage og vedtager en beslutning herom, skal denne beslutning i henhold til traktatens artikel 190 begrundes, således at klageren kan få kendskab til de forhold, som afvisningen er baseret på, og eventuelt gøre sine rettigheder gældende ved Fællesskabets retsinstanser. I det foreliggende tilfælde blev sagsøgerens klage ikke udtrykkeligt afvist, hvorimod der blev vedtaget en beslutning om indledning af proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, ved skrivelse, der blev stilet til den franske

regering og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (jf. ovenfor, præmis 5). På baggrund heraf skulle sagsøgeren, såfremt selskabet mente, at Kommissionen hermed ikke havde taget stilling til alle de statslige foranstaltninger, som blev kritiseret i klagen, have rettet en opfordring til Kommissionen i traktatens artikel 175's forstand.

93 Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af sagen, at Ladbroke i skrivelsen af 11. august 1992 faktisk opfordrede Kommissionen til i henhold til traktatens artikel 175 at tage stilling til de former for støtte, der var kritiseret i selskabets klage, men som ikke havde været genstand for den foreløbige beslutning (jf. ovenfor, præmis 9), og at Kommissionen ved skrivelse af 12. oktober 1992 besvarede denne opfordring (jf. ovenfor, præmis 10). Imidlertid rettede Ladbroke efter denne besvarelse på ny en opfordring til Kommissionen, men nu med anmodning om, at den tog stilling alene til de foranstaltninger, der havde givet anledning til indledning af proceduren (jf. ovenfor, præmis 11). Da Kommissionen ikke imødekom denne anden opfordring, anlagde Ladbroke sag ved Retten vedrørende retsstridig passivitet, men hævdede senere efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning denne sag (jf. ovenfor, præmis 12, 13 og 14). Såfremt det var Ladbroke's opfattelse, at Kommissionens besvarelse af den første opfordring ikke udgjorde en stillingtagen til alle de foranstaltninger, der blev kritiseret i selskabets klage, skulle selskabet endnu engang have rettet opfordring til Kommissionen om at tage stilling til alle de kritiserede foranstaltninger og ikke blot opfordre den til at tage stilling alene til de foranstaltninger, der blev nævnt i forbindelse med indledningen af proceduren. Såfremt Ladbroke derimod mente, at Kommissionens besvarelse af selskabets første opfordring udgjorde en stillingtagen i form af en stiltiende afvisning af den del af klagen, som vedrørte den i denne del omhandlende foranstaltning, skulle selskabet have anlagt et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 5.

94 Da sagsøgeren ikke indledte og fortsatte proceduren i henhold til traktatens artikel 175 eller fristmæssigt anlagde sag med påstand om annullation, kan sagsøgeren herefter ikke under nogen omstændighed i nærværende sag påberåbe sig den omstændighed, at Kommissionen, der ikke indledte proceduren for så vidt angår den pågældende foranstaltning, ikke i den anfægtede beslutning tog stilling hertil.

- 95 Af de anførte grunde bliver resultatet det samme for så vidt angår sagsøgerens argument om stiltiende afvisning af kritikpunktet i sagsøgerens klage vedrørende fritagelse for indkomstskat for PMU.

PMU's ret til at beholde uafhængede gevinster

— Sammenfatning af parternes argumenter

- 96 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at den anfægtede beslutning er udtryk for en retlig vildfarelse, for så vidt som Kommissionen er nået til det resultat, at PMU's ret til at beholde uafhængede gevinster, jf. dekret 83-878, med henblik på at anvende de herved opnåede indtægter til sociale udgifter, ikke udgjorde en statsstøtte, idet disse indtægter ansås for »normale ressourcer«, der indgik i de ikke-offentlige afgifter, og ikke for »statsmidler« i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.
- 97 Ifølge sagsøgeren er det en fejl at gå ud fra, at de omhandlede indtægter er ikke-offentlige afgifter, for det er den franske stat, der træffer afgørelser om indførelse af afgifterne og disses fordeling, og enhver overførsel af midler til PMU i henhold til offentligretlige bestemmelser udgør statsstøtte. Selv om uafhængede gevinster skal betragtes som normale ressourcer for væddeløbsselskaberne, udgjorde dog under alle omstændigheder ændringen ved artikel 27 i dekret 83-878 en statsstøtte, for så vidt som afgørelsen om, at PMU kunne råde over de omhandlede beløb, blev godkendt af staten og truffet på dens initiativ (jf. Domstolens nævnte dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 14 og 15, og dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 32-38).

- 98 Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at de indtægter, der stammede fra uafhængte gevinster, og som blev tildelt PMU, i realiteten skulle finansiere PMU's drifts-omkostninger i anledning af overgangen til edb-styringen af behandlingen af væddemål. Sagsøgeren har i den forbindelse anført, at det før vedtagelsen af dekret 83-878 i et dekret af 18. juli 1941 var bestemt, at væddeløbsselskaber kunne beholde uafhængte gevinster på betingelse af, at de omhandlede beløb udelukkende blev anvendt til fordel for en bestemt gruppe af ansatte i hestevæddeløbssektoren, og at restbeløb skulle indbetales til staten. Men den ved dekret 83-878 gennemførte ændring går netop ud på at give PMU mulighed for at anvende disse gevinster til egen fordel. Sagsøgeren har til støtte for denne argumentation henvist til Frankrigs Cour des comptes' rapport, hvorefter de indtægter, der er tildelt PMU, »der ikke er momspligtige og giver et betydeligt afkast (24,6 mio. FRF i 1985)«, anvendes »med indtil 105 mio. til finansiering af det sociale program for væddeløbssektoren«, hvoraf 3/4 er forbeholdt »PMU, der hermed kan udbetale en ekstra afskedigelsesgodtgørelse til fastansat personale, som må fratræde efter overgangen til edb-styring af behandlingen af væddemål (ca. 75 mio. FRF til 750 ansatte)«.
- 99 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at den omstændighed, at PMU ikke er pligtig at betale moms af uafhængte gevinster, når henses til, at vederlaget til arrangørerne af totalisatorspil i henhold til artikel 281a i den almindelige franske skattelov er momspligtigt, også udgør en statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, således at beslutningen også af denne grund er udtryk for en retsvildfarelse.
- 100 Kommissionen har henvist til, at de omhandlede beløb i Frankrig kun kan bruges til visse typer sociale udgifter. Den har fremhævet, at ethvert beløb, der ikke anvendes til dette formål, efter dekret 74-954 tilfalder staten, og at der ved dekret 73-878 kun er sket en ændring af de typer udgifter, som uafhængte gevinstbeløb kunne anvendes til. Den omstændighed, at denne ændring har bevirket, at den andel af uafhængte gevinstbeløb, der tilfalder staten, er faldet, betyder således ikke, at der er tale om statsstøtte.

- 101 Kommissionen har anført, at sagsøgerens afvisning af, at de omhandlede beløb anses for »ikke-offentlige afgifter« (»non-public levies«), beror på en misforståelse, der skyldes anvendelsen af det engelske ord »levy«, der bruges om beskatning. Sagsøgeren er således med urette nået til det resultat, at de 30 FRF af en indsats på 100 FRF, der tilfalder PMU (jf. ovenfor, præmis 16), udgør en statslig afgift, og at enhver udbetaling af en del af dette beløb udgør en statsstøtte. Faktisk er det kun en del af disse 30 FRF, nemlig 18 FRF, der tilfalder de franske myndigheder, der skal anses for en afgift i egentlig forstand. Da der således er tale om en ikke-offentlig afgift, der ikke tilfalder staten, og som derfor ikke kan anses for en fiskal afgift, er kriteriet om, at der skal være tale om statsmidler, konkret ikke opfyldt.
- 102 Kommissionen har tilføjet, at den ganske vist ikke har forsøgt i sine indlæg at gen-drive sagsøgerens påstand om, at den omhandlede foranstaltning havde til formål at lette indførelsen af edb i PMU, men den omstændighed, at beløb i uafhængede gevinster kunne anvendes til udbetaling af en ekstra afskedigelsesgodtgørelse til overskydende personale, var en social foranstaltning, der mere kom det afskedi-gede personale end PMU til gode.
- 103 Hvad angår sagsøgerens anbringende om, at den omstændighed, at der ikke betales moms af uafhængede gevinster, også udgør en statsstøtte, har Kommissionen gjort gældende, at der er tale om et nyt argument, der ikke blev fremført i sagsøgerens klage, og som der derfor ikke kunne tages stilling til i den anfægtede beslutning.
- 104 Intervenienten har forklaret, at uafhængede gevinster, indtil dekret 74-954 blev vedtaget, ubeskåret tilfaldt væddeløbsselskaberne, og at det ved dette dekret blot blev bestemt, at disse gevinster kun kunne anvendes til visse sociale udgifter for væddeløbsselskaberne, således at ikke-anvendte gevinster ellers altid tilfalder staten (dekretets artikel 20, stk. 4). Ved dekret 83-878 er det blot blevet bestemt, at disse gevinster også vil kunne anvendes til andre formål, der direkte hænger sammen med væddeløbsselskabernes virksomhed, som f.eks. udgifter til overvågning, drift, tilskud til opdræt samt investeringer i direkte tilknytning til organisation af heste-væddeløb og totalisatorspil (dekretets artikel 27). Både før 1974, fra 1974-1983 og

efter 1983 har væddeløbsselskaberne altid kunnet anvende det samlede beløb i ikke-afhentede gevinster, idet det kun er de mulige anvendelser, der er undergået ændringer, og man kunne derfor med føje anse disse midler for væddeløbsselskabernes normale ressourcer.

— Rettens bemærkninger

105 Indledningsvis bemærkes, at det af parternes argumenter fremgår, at den omhandlede foranstaltning bevirkede, at det blev muligt for væddeløbsselskaberne bl.a. at dække de sociale omkostninger inden for PMU, som afskedigelsen af en del af PMU's overskydende personale gav anledning til. Efter Rettens opfattelse skal det først undersøges, om de midler, der hidrører fra ikke-afhentede gevinster, udgør »normale ressourcer« i den betydning, der følger af Kommissionens anbringender om, at en af betingelserne for at anvende traktatens artikel 92, stk. 1, nemlig, at der er tale om overførsel af statsmidler til en modtager, i det foreliggende tilfælde ikke er opfyldt.

106 Det må i den forbindelse fastslås, at selv om de ikke-afhentede gevinster, som det fremgår af sagen, før 1974 ubeskåret tilfaldt væddeløbsselskaberne, blev det ved dekret 74-954 for første gang bestemt, at disse gevinster kun kunne anvendes til visse sociale udgifter, og at de gevinster, der ikke anvendtes i dette øjemed, skulle indbetales til staten. I nævnte dekrets artikel 20, stk. 4, hed det således, at »væddeløbsselskaberne kan hvert år hos de myndigheder, der skal godkende deres budget, opnå tilladelse til at anvende uafhentede gevinstbeløb til bistandsydelse, socialsikringsydelse eller tillægspensionsydelse til deres personale, men ikke til andre formål. Disse beløb skal udbetales til en af de i artikel 25 nævnte institutioner eller til et institut for faglig uddannelse. De beløb i uafhentede afgifter, der ikke anvendes til finansiering af foranstaltninger som nævnt, indbetales til statskassen«.

107 Denne bestemmelse i den franske lovgivning viser, at væddeløbsselskabernes adgang til at anvende uafhentede gevinster ikke blot var begrænset efter formålet

(sociale udgifter), men også krævede tilladelse fra »de myndigheder, der skal godkende ... deres budget«. Disse myndigheder er ifølge nævnte dekret Landbrugsministeriet og Økonomi- og Finansministeriet (jf. dekretets artikel 22 og 23) og ifølge dekret 83-878, der har afløst dekret 74-954, Landbrugsministeriet og Budgetministeriet (artikel 29 og 30 i dekret 83-878). Såfremt det skulle antages, at anvendelsen af uafhængte gevinster, således som det fremhæves i den anfægtede beslutning, udgjorde »normale ressourcer«, var der ingen grund til, at den franske lovgivningsmagt udstedte regler om, at de kun må anvendes til ganske bestemte udgifter, idet de ellers uden videre tilfalder statskassen.

108 På baggrund heraf kan de omhandlede ressourcer ikke anses for »normale ressourcer«, der tilkommer væddeløbsselskaberne og PMU, men må tværtimod anses for »statsmidler«, hvis optagelse på statens budget afhænger af, at visse af lovgivningsmagten fastlagte betingelser er opfyldt.

109 Denne konklusion kan endvidere støttes på dekret 83-878, hvormed den franske lovgivningsmagt som fremhævet af den franske regering og Kommissionen har udvidet antallet af mulige anvendelser af uafhængte gevinster til også at omfatte andre af væddeløbsselskabernes aktiviteter, som f.eks. ydelse »af tilskud til faglig uddannelse, sociale sikringsydelse eller tillægspension til selskabernes og stutterierne personale samt til jockeyerne« (dekretets artikel 27, stk. 5). Hermed har den franske lovgivningsmagt reelt givet afkald på midler, som ellers skulle have været indbetalt til statskassen, og også af denne grund er betingelsen ifølge traktatens artikel 92, stk. 1, om overførsel af statsmidler til modtageren opfyldt i det foreliggende tilfælde.

110 Disse midler udgør herved, i det omfang de — som det siges i den anfægtede beslutning — anvendes »først og fremmest til finansiering af sociale udgifter«, efter fast retspraksis en nedsættelse af de sociale udgifter, som en virksomhed normalt

må afholde, og dermed en støtte til den pågældende virksomhed (Domstolens domme i sagen Italien mod Kommissionen, a.st., og i sagen Steinike & Weinlig, a.st.).

- 111 Kommissionens konstatering af, at den omhandlede foranstaltning, selv om dens formål er at finansiere sådanne sociale udgifter for væddeløbsselskaberne, som hænger sammen med organiseringen af totalisatorspil, ikke udgør en statsstøtte, da der ikke sker overførsel af statsmidler, bygger på fejlagtige grunde og skal derfor annulleres.
- 112 Endelig bemærkes det vedrørende sagsøgerens anbringende om, at den omstændighed, at PMU ikke skal betale moms af uafhængte gevinster, også udgør en statsstøtte, at spørgsmålet herom ikke blev nævnt i selskabets klage og heller ikke blev nævnt som et punkt i forbindelse med indledningen af proceduren i henhold til artikel 92, og at sagsøgeren derfor ikke kan kritisere Kommissionen for ikke at have taget stilling til det i den anfægtede beslutning.

Dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms fra den 1. januar 1989

— Sammenfatning af parternes argumenter

- 113 Sagsøgeren har anført, at selv om Kommissionen i den anfægtede beslutning har anført, at fordelene for PMU ved dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms siden 1989 har været opvejede af, at der har været indbetalt et fast depositum til momsmyndighederne, nævner den til gengæld hverken dette depositums størrelse eller det grundlag, der benyttes ved ændringen af det fra tid til anden. Manglen på oplysninger herom må kritiseres så meget mere, som det er dette depositum,

der begrundes, at Kommissionen nåede til et andet resultat end det, den oprindelig redegjorde for i den foreløbige beslutning.

- 114 Sagsøgeren har anmodet Retten om med henblik på sagens oplysning dels at pålægge Kommissionen at oplyse størrelsen af det faste depositum, der i 1989 blev indbetalt til statskassen, de ved dettes ændring anvendte kriterier og datoen for sådanne ændringer, og dels pålægge den franske regering at oplyse, hvad dispensationen fra momsreglerne årligt har kostet den franske stat, og hvad depositummet har indbragt i årlig rente fra den 1. juli 1989 til den 1. juli 1993, på hvilken sidste dato den omhandlede foranstaltning blev endeligt ophævet.
- 115 Kommissionen har anført, at den omstændighed, at den i den foreløbige beslutning først nåede til et andet resultat end det, der blev resultatet i den anfægtede beslutning med hensyn til fritagelsen fra en-månedesreglen for fradrag af moms, ikke kan røkke ved gyldigheden af den endelige beslutning.
- 116 Hvad angår depositummets størrelse har Kommissionen oplyst, at der frem til 1988 var tale om et fast beløb på 14 mio. FRF, der i 1989 blev forhøjet til godt 16 mio. FRF og i 1993 til knap 20 mio. FRF.
- 117 Intervenienten har fremført, at der har været indbetalt depositum til statskassen fra 1969, som det fremgår af sagen, og ikke fra 1989, som det siges i den anfægtede beslutning, og at den omhandlede statslige foranstaltning således aldrig har udgjort statsstøtte. Den har tilføjet, at de franske myndigheder ikke gjorde Kommissionen opmærksom på dette forhold under proceduren, fordi denne fejltagelse fra Kommissionens side ikke havde praktisk betydning for afgørelsen vedrørende den omhandlede foranstaltning.

— Rettens bemærkninger

- 118 Det bemærkes, at det fremgår af den brevveksling, der har været mellem Kommissionen og intervenienten vedrørende dette spørgsmål helt fra procedurens indledning, og som er blevet fremlagt efter anmodning fra Retten, at de franske myndigheder under proceduren klart over for Kommissionen havde oplyst, at væddeløbsselskaberne til gengæld for den dispensation fra en-månedesreglen for fradrag af moms, som de fik fra den 1. august 1969, var forpligtet til fra dette tidspunkt permanent at deponere et beløb i statskassen (skrivelse af 7.2.1992 fra Frankrigs faste repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber til Kommissionen).
- 119 Endvidere har Kommissionen i retsmødet erkendt, at det omhandlede faste depositum faktisk var blevet stillet ikke fra 1989, men fra 1969, og at den anfægtede beslutning på dette punkt klart var fejlagtig.
- 120 Heraf følger, at Kommissionens undersøgelse af, om det faste depositum i statskassen førte til en opvejning af de likviditetsfordele, som dispensationen fra momsfradragetsreglen gav, skulle have vedrørt tiden helt tilbage til 1969 eller i hvert fald til 1985, da PMU blev stiftet som selvstændig juridisk person, og ikke kun fra 1989. Retten kan følgelig, da Kommissionen ikke har gennemført en indgående undersøgelse, der går tilbage til 1969 eller 1985, tage stilling til, om det nævnte faste depositum fra 1969 faktisk kunne opveje de kritiserede likviditetsfordele, således at der ikke på noget tidspunkt med den omhandlede foranstaltning har foreligget en statsstøtte, eller, såfremt dette omvendt var tilfældet, fra hvilken dato den påståede støtte faktisk havde foreligget, da der ikke forelå en fuld opvejning af de kritiserede fordele.
- 121 De talmæssige oplysninger, som Kommissionen har givet som et led i sine besvarelser af spørgsmål fra Retten, og som findes i en skrivelse, der blev tilstillet Kommissionen af Frankrigs faste repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber

(jf. ovenfor, præmis 118), rækker ikke ved dette resultat. Disse oplysninger viser, at selv om depositummets størrelse tilsyneladende ikke i 1985, 1986 og 1990 opvejede »den månedlige gennemsnitsvirkning« af den fortjeneste, som PMU opnåede ved dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag for moms, opnåede PMU dog for årene 1987, 1988 og 1989 et beløb på i alt 7 968 000 FRF. Imidlertid kan Retten, da Kommissionen af de ovenfor anførte grunde (jf. præmis 119) ikke gjorde disse tal til genstand for nogen vurdering ved vedtagelsen af beslutningen, på grundlag af de nævnte skriftlige besvarelser af Rettens spørgsmål ikke tage stilling til, om der foreligger en statsstøtte, idet den, hvis den gjorde det, ville tiltage sig en kompetence, der ved traktatens artikel 92 alene er tillagt Kommissionen og de nationale domstole.

- 122 Da Kommissionens vurdering af den omhandlede foranstaltning under alle omstændigheder har været mangelfuld, skal sagsøgerens påstand tages til følge og denne del af den anfægtede beslutning annulleres.

Den fejlagtige anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)

Sagsøgerens argumenter og anbringender

- 123 Sagsøgeren gør gældende, at ingen af de statslige foranstaltninger, der ifølge den anfægtede beslutning må anses for at være statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet. Det drejer sig om følgende foranstaltninger: 1) den franske stats afkald til fordel for PMU i perioden 1982-1985 på de beløb, der fremkom ved afrundingen af spillegevinsterne med én decimal, 2) dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms før januar 1989, og 3) fritagelsen for PMU før 1989 fra som arbejdsgiver at yde bidrag til sociale boligformål.

1. Afkaldet fra 1982 til 1985 på beløb hidrørende fra afrundingen af spillegevinsterne med én decimal

124 Sagsøgeren har indledningsvis fremhævet, at traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), som en undtagelse fra den grundlæggende regel om forbud mod statsstøtte må fortolkes nøje efter ordlyden, og at dens anvendelse forudsætter, at to betingelser er opfyldt: for det første den positive, at den omhandlede støtte fremmer udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, for det andet den negative, at denne støtte ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Ingen af disse betingelser har ifølge sagsøgeren været opfyldt i det foreliggende tilfælde.

125 For det første kan ifølge sagsøgeren henvisningen i den anfægtede beslutning til »støttens direkte og indirekte virkninger på udviklingen i sektoren i alle dennes økonomiske bestanddele, herunder forædling af hesteracer«, hvormed det skal godtgøres, at den omhandlede støtte fremmede udviklingen af visse erhvervsgrene (den positive betingelse), ikke være tilstrækkelig til opfyldelse af dette krav, idet den omhandlede støtte hverken skulle gå til forædling af hesteracer eller til fremme af hestevæddeløb, men tværtimod vedrørte en speciel form for virksomhed, nemlig afslutningen af væddemål uden for væddeløbsbanerne. Sagsøgeren har tilføjet, at PMU's virksomhed ikke direkte har noget at gøre med hesteopdrættet, og at den del af PMU's omsætning, der vedrører opdræt, udgør et mindre beløb end det beløb i afgifter, der tilfalder staten.

126 Kommissionens opfattelse på dette punkt strider endvidere ikke blot mod Domstolens praksis på området (jf. dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris Holland mod Kommissionen, Sml. s. 2671), men også mod de adfærdsregler, som Kommissionen har fastlagt for sin egen virksomhed i Tiende og Tolvte beretning om konkurrencepolitikken. I Tiende beretning udtales det, at en støtte kun er forenelig med fællesmarkedet, såfremt den bidrager »til virkeliggørelsen af de fælles mål og interesser, der er angivet i traktatens artikel 92, stk. 3«. Endvidere udtalte Kommissionen i Tolvte beretning, at en støtte ikke kan antages at fordreje konkurrencen på en måde, der strider mod den fælles interesse, når den 1) bidrager til at fremme udviklingen i den pågældende sektor i hele Fællesskabets interesse, 2) er nødvendig

for virkeliggørelsen af det pågældende projekt, og 3) er således udformet (med hensyn til intensiteten, varigheden og graden af konkurrencefordrejning osv.), at den står i et passende forhold til det tilstræbte formål.

- 127 Med den anfægtede beslutning bortses der fuldstændig fra det første af disse kriterier. Udtalelsen i Kommissionens svarskrift om, at den pågældende støtte bidrager til, at totalisatorspillet udvikles mere effektivt, og »navnlig til forædlingen af hesteracer, der er et lovligt formål, der stemmer overens med Fællesskabets interesse«, udgør et nyt anbringende og kan derfor ikke tages i betragtning af Retten.
- 128 Sagsøgeren har vedrørende det andet kriterium om støttens nødvendighed for virkeliggørelsen af det pågældende projekt anført, at spørgsmålet herom først blev taget op af Kommissionen i svarskriftet, hvori det hedder, at edb-styringen af PMU's virksomhed ikke havde kunnet gennemføres uden den pågældende støtte. Det kan ikke, når denne virkning overhovedet ikke analyseres, udelukkes, at væddeløbselskaberne kunne have finansieret edb-styringen ved deres virksomhed enten ved prisnedsættelser eller ved optagelse af banklån.
- 129 Sagsøgeren har vedrørende det tredje kriterium om, at støtteintensiteten skal være afpasset efter formålet, gjort gældende, at såfremt de øvrige statslige foranstaltninger til fordel for PMU, som sagsøgeren har kritiseret i klagen, udgør statsstøtte, er beslutningen mangelfuld, da Kommissionen ikke har vurderet intensiteten af alle de former for støtte, der er blevet ydet PMU kumulativt i stedet for fra tilfælde til tilfælde. Selv om disse foranstaltninger ikke måtte blive anset for statsstøtte, skulle i alt fald virkningerne af den omhandlede støtte, der var på 315 mio. FRF, være bedømt på baggrund af alle de finansielle fordele, som PMU havde nydt godt af, og som ifølge nævnte rapport fra Frankrigs Cour des comptes repræsenterede et beløb på 1,3 mia. FRF alene for perioden 1982-1985.

- 130 Sagsøgeren har dernæst vedrørende spørgsmålet, om den pågældende støtte fordrejede konkurrencen i et omfang, der var i strid med den fælles interesse (den negative betingelse), anført, at Kommissionens svar i den anfægtede beslutning, hvorefter edb-styringen af PMU's virksomhed blev iværksat på et tidspunkt, hvor PMU endnu ikke var begyndt at drive virksomhed i udlandet og endnu ikke overvejede at gøre det, bygger på fejlagtige forudsætninger. Det fremgår af referatet af en redegørelse, som PMU's generaldirektør fremlagde på de europæiske PMU-sammenslutningers sjette konference i London i maj 1987, dvs. før PMI blev stiftet, at PMU allerede da overvejede også at drive virksomhed i udlandet. Konstateringen heraf støttes i øvrigt af det svar, som PMU's præsident samtidig med den nævnte erklæring fremsatte over for Frankrigs Cour des comptes' førstepræsident vedrørende et »projekt om medtagelse i [Cour des comptes's] offentlige rapport af et afsnit om væddeløbsinstitutionen og PMU's virksomhed«, hvori PMU's præsident beklagede virkningerne af offentliggørelsen af nævnte rapport på »et tidspunkt, hvor [PMU var i gang med] forhandlinger med andre lande, der ønskede at udnytte gruppens erfaring i behandling af væddemål, og på et tidspunkt, hvor [PMU ville] blive udsat for konkurrence fra lande i de Tolv's Europa i 1992«.

- 131 Sagsøgeren har endelig anført, at når en virksomhed a) modtager en støtte med stor støtteintensitet, b) ikke er udsat for konkurrence, fordi den besidder et monopol, og c) anvender denne støtte for at konkurrere med andre virksomheder på markeder i udlandet, kan den negative betingelse ifølge traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), principielt ikke anses for opfyldt, idet en sådan situation er i strid med enhedsmarkedets grundprincip, hvis særkende er fri konkurrence.

2. Dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms før 1989

- 132 Sagsøgeren gør gældende, at i det omfang støtten som følge af dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms ifølge den anfægtede beslutning anses for forenelig med fællesmarkedet frem til 1989 af de samme grunde, som dem, der blev

givet vedrørende afkaldet fra 1982-1985 på de beløb, der fremkom som følge af afrundingen af spillegevinsterne med én decimal, kan heller ikke denne dispensation af de ovenfor anførte grunde (jf. præmis 124-131) anses for at opfylde betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

- 133 Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionens argument i svarskriftet om, at den positive betingelse for en støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, stk. 3, litra c), i det foreliggende tilfælde er opfyldt, idet den omhandlede støttes formål »i sidste instans var forædling af hesteracer og ikke blot PMU's eller væddeløbsselskabernes fortsatte virksomhed som sådan«, udgør en ny begrundelse i forhold til begrundelsen i den anfægtede beslutning, hvori det udtales, at den omhandlede støttes forstyrrende virkninger ikke kunne ophæve de eventuelle virkninger »på udviklingen i sektoren«, der omfattede såvel forædling af hesteracer som virksomhed med afslutning af væddemål uden for væddeløbsbanerne.
- 134 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at når der som i det foreliggende tilfælde er tale om en driftsstøtte, kan støtten kun under ekstraordinære forhold anses for forenelig med fællesmarkedet (Tolvte beretning om konkurrencepolitikken, punkt 160, dommen i sagen Deufil mod Kommissionen, a.st.), og sådanne forhold foreligger ikke her.

3. Fritagelsen indtil 1989 for at bidrage til sociale boligformål

- 135 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning i det omfang, Kommissionen er nået til det resultat, at den støtte, der blev ydet PMU i form af fritagelse for at betale bidrag til sociale boligformål »på samme måde som den støtte, der er ydet gennem dispensation fra en-månedesreglen for fradrag af moms« indtil 1989 kunne omfattes af undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), er behæftet med en retsvildfarelse, og har her henvist til de samme grunde som

de ovenfor anførte vedrørende støtten i form af afrunding af spillegevinsterne og dispensationen fra momsbestemmelserne (præmis 124-133).

- 136 Sagsøgeren har i den forbindelse tilføjet, at en fast driftsstøtte som den her omhandlede på ca. 5 mio. FRF årligt ikke under nogen omstændighed kan opfylde den positive betingelse ifølge traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

Kommissionens anbringender og argumenter

- 137 Kommissionen har imødegået alle sagsøgerens argumenter, som den har søgt at gendrive under ét med udgangspunkt i de grunde, som gives i den anfægtede beslutning vedrørende foreneligheden af den støtte, der blev ydet ved afrunding af spillegevinsterne med én decimal, og som også anerkendelsen af de to andre former for statsstøttes forenelighed med fællesmarkedet bygger på. Den har i øvrigt kun drøftet de vigtigste spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), nemlig dels lovligheden af de med den omhandlede støtte tilstræbte formål (den positive betingelse), og dels kravet om, at der opstår forstyrrelser på markedet på en måde, der strider mod den fælles interesse (den negative betingelse). Den har endelig anvist sagsøgerens anbringende om, at den med vedtagelsen af den anfægtede beslutning ikke har fulgt de adfærdsregler, den selv har givet i de nævnte beretninger om konkurrencepolitikken.

1. Lovligheden af de formål, der forfølges med den statsstøtte, der er blevet ydet PMU, dvs. indførelse af edb-styring inden for PMU og forædling af hesteracer

- 138 Kommissionen har oplyst, at PMU fra 1930 og til begyndelsen af 1980'erne gennemførte behandlingen af væddemål manuelt, hvad der gav anledning til flere driftsproblemer og medførte udgifter svarende til ca. 60% af alle PMU's driftsomkostninger. Det var med henblik på at løse disse spørgsmål, at PMU besluttede

allerede i 1972 at indføre edb-styring af hele virksomheden, og beslutningen herom blev ifølge Kommissionen slet ikke truffet med henblik på, at PMU også skulle drive virksomhed i udlandet, men skulle tilpasse gruppen til den økonomiske og tekniske udvikling på det nationale marked. Disse foranstaltninger førte dels til indførelsen af et mere pålideligt system, hvorved der kunne leveres spillerne ydelser, der bedre imødekom deres behov, og det er dette, der ligger bag ordene i den anfægtede beslutning om »støttens direkte og indirekte virkninger på udviklingen i sektoren i alle dennes økonomiske bestanddele«, og dels til øgede indtægter for den franske stat, hvilket er i Fællesskabets interesse, da det altid må foretrækkes, at en given økonomisk virksomhed råder over en effektiv organisation.

- 139 Ifølge Kommissionen er PMU's administrationsomkostninger fra 1986 faldet konstant netop som følge af indførelsen af edb-styring af modtagelsen og behandlingen af væddemål. Efter 5,95% i 1986 udgjorde de 5,45% i 1990, dvs. en omkostningsnedgang på ca. 170 mio. FRF, der satte væddeløbsselskaberne i stand til at bruge flere midler på deres indsats for at fremme forædlingen af hesteracer.

2. Spørgsmålet, om støtten har virket forstyrrende på markedet

- 140 Kommissionen har oplyst, at den, for så vidt som PMU's virksomhed før 1989 kun vedrørte Frankrig, og der ikke var konkurrence mellem PMU og andre erhvervsdrivende i Frankrig eller andetsteds, kunne være nået til det resultat, at de omhandlede støtteforanstaltninger kun uvæsentligt påvirkede samhandelen mellem medlemsstater, og det var kun, fordi der ikke findes de minimis-bestemmelser på statsstøtteområdet, at den så sig foranlediget til at behandle de omhandlede foranstaltninger som statsstøtte og herved til sidst fastslog, at de var forenelige med fællesmarkedet.
- 141 For så vidt angår sagsøgerens udtalelse om, at det fremgår af de udtalelser, som repræsentanter for PMU fremsatte i maj 1987 (jf. ovenfor, præmis 130), at støtten til indførelse af edb-styring i PMU virkede forstyrrende på markedet, idet PMU derigennem fik mulighed for også at drive virksomhed i udlandet, har Kommissio-

nen gjort gældende, at edb-styringen af PMU's drift var blevet planlagt og iværksat lang tid, før disse udtalelser fremkom. Det er i hvert fald ikke godtgjort, at der var en direkte sammenhæng mellem PMU's beslutning om at indføre edb-styring af sin virksomhed og gruppens senere beslutning om at tilbyde andre virksomheder i udlandet sine ydelser.

- 142 Kommissionen har endelig anført, at PMI's virksomhed i udlandet ikke er af samme art som PMU's, hvilket støttes af de af sagsøgeren citerede bemærkninger fra generaldirektøren for PMU (jf. ovenfor, præmis 130).

3. Kommissionens opfyldelse af kravene i retspraksis og af dens egne adfærdsregler

- 143 Kommissionen gør gældende, at den omstændighed, at en støtte vurderes i fællesskabssammenhæng, ikke er ensbetydende med, at den skal have positive virkninger for hele Fællesskabet. I det foreliggende tilfælde udgør indsatsen for at udvikle og effektivisere totalisatorspilsektoren og navnlig forædlingen af hesteracer et lovligt formål, der er i overensstemmelse med Fællesskabets interesse. Den har fremhævet, at selv om dette hensyn ikke udtrykkeligt nævnes i den anfægtede beslutning, er det underforstået ved enhver beslutning om at tillade en støtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).
- 144 Hvad angår kravet om, at støtten skal være nødvendig for at nå det opstillede mål, har Kommissionen fremhævet, at den anfægtede beslutning ikke som hævdet af sagsøgeren lader spørgsmålet herom uomtalt, eftersom det i beslutningen klart udtales, at »væddeløbsselskaberne ... ikke [var] i stand til selv at finansiere alle de nødvendige investeringer« [jf. afsnit IV, punkt 2), i beslutningen].

- 145 Kommissionen har vedrørende intensiteten af den støtte, der er ydet i form af afrunding af spillegevinsterne med én decimal, anført, at det, selv om den i den anfægtede beslutning anslås til 29%, ikke desto mindre er vanskeligt at fastsætte en støttes intensitet, når der er tale om en virksomhed som PMU, der ikke har nogen egenkapital. Kommissionen har endelig afvist sagsøgerens anbringende om, at den vurderede den omhandlede støtte isoleret uden at tage hensyn til de andre statslige foranstaltninger, som af sagsøgeren i klagen blev kritiseret som statsstøtte.
- 146 Intervenienten har tilsluttet sig Kommissionens argumenter og har anført, at Kommissionen anvendte traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), korrekt på de omhandlede støtteforanstaltninger.

Rettens bemærkninger

- 147 Det bemærkes indledningsvis, at efter fast retspraksis tillægger traktatens artikel 92, stk. 3, Kommissionen et vidt skøn ved afgørelsen af, om der kan gøres undtagelse fra det generelle forbud i nævnte artikels stk. 1. Afgørelsen i den forbindelse af, om en statsstøtte er forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet, rejser spørgsmål, der indebærer hensyntagen og stillingtagen til udviklede økonomiske forhold, der vil kunne ændre sig hurtigt (jf. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 15, af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 36, og af 14.1.1997, Spanien mod Kommissionen, a.st., præmis 18). Det fremgår desuden af retspraksis, at Fællesskabets retsinstanser under et annullationssøgsmaal kun har kompetence til at efterprøve, om den anfægtede beslutning er behæftet med en af de i traktatens artikel 173 omhandlede mangler, og ikke kan sætte deres vurdering af de faktiske omstændigheder og navnlig omstændigheder af økonomisk art i stedet for beslutningens udsteders (Domstolens dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 23, nævnte dom af 29.2.1996, Belgien mod Kommissionen, og dommen i sagen FFSA m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 101).

148 Heraf følger, at Retten i det foreliggende tilfælde skal begrænse sig til at efterprøve, om de gældende procedureregler og bestemmelserne om begrundelser er overholdt, og om udstederen har overskredet grænserne for sit skøn som følge af en urigtig opfattelse af de faktiske forhold eller en åbenbart urigtig bedømmelse af disse eller som følge af magtfordrejning eller procedurefordrejning (Matra mod Kommissionen, a.st., præmis 25, dom af 29.2.1996, Belgien mod Kommissionen, a.st., præmis 11, og dommen i sagen FFSA m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 101).

149 Disse retningslinjer i retspraksis skal lægges til grund for en stillingtagen til sagsøgerens anbringender om, at Kommissionen ved at fastslå, at de tre omhandlede former for statsstøtte var forenelige med fællesmarkedet, har tilsidesat betingelserne for at anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), samt de adfærdsregler, som Kommissionen selv havde beskrevet i sin Tolvte beretning om konkurrencepolitikken.

— Afkaldet fra 1982-1985 på beløb fremkommet ved afrundingen af spillegevinsterne med én decimal

150 Det bemærkes, at ifølge den anfægtede beslutning kunne den støtte, der mellem 1982 og 1985 blev modtaget som følge af afrundingen af spillegevinsterne med én decimal til fordel for indførelse af edb-styring af PMU, på baggrund af konkurrence- og samhandelsvilkårene før stiftelsen af PMI i 1989 »ikke ... virke forstyrrende på markedet på en måde, der strider mod den fælles interesse, i betragtning af støttens direkte og indirekte virkninger på udviklingen i sektoren i alle dennes økonomiske bestanddele, herunder forædling af hesteracer« [afsnit VII, ottende betragtning, punkt 1), i den anfægtede beslutning].

151 Det citerede sted fra den anfægtede beslutning viser, at sagsøgeren ikke kan kritisere Kommissionen for ikke at have undersøgt, om den positive betingelse for at anvende traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

- 152 Det bemærkes vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en sådan vurdering fra Kommissionens side alligevel bygger på urigtige forudsætninger, fordi den omhandlede støtte kun kom virksomheden med afslutning af væddemål, men ikke forædlingen af hesteracer til gode, at det fremgår af sagen, at indførelse af edb-styring af PMU's virksomhed ikke blot bevirkede, at afslutningen af væddemål blev mere effektiv, men også, at PMU's udgifter og driftsomkostninger faldt efter 1986, således at væddeløbsselskaberne kunne opnå og dermed anvende flere ressourcer til fremme af forædlingen af hesteracer. Da organiseringen af totalisatorspil i Frankrig er en virksomhed uden vinding for øje og alene har til formål at gøre det muligt for væddeløbsselskaberne fortsat at udføre deres hovedvirksomhed, som er forædling af hesteracer, kan Kommissionen ikke antages at have gjort sig skyldig i en åbenbar vildfarelse ved vurderingen, da den fastslog, at den omhandlede støtte var forenelig med fællesmarkedet på grund af dens virkninger på udviklingen i sektoren for væddemål i alle dennes økonomiske bestanddele, »herunder forædling af hesteracer«.
- 153 Det er Rettens opfattelse, at sagsøgeren heller ikke kan gøre gældende, at Kommissionen først under den skriftlige forhandling betonedede, hvilke virkninger den omhandlede støtte havde, navnlig for forædling af hesteracer. Dette forhold omtales nemlig udtrykkeligt i selve den anfægtede beslutning. Endvidere bemærkes det, at den anfægtede beslutning ikke blot omtaler virkningerne af den omhandlede støtte for forædlingen af hesteracer, men også fremhæver dens direkte og indirekte virkninger på udviklingen i sektoren »i alle dennes økonomiske bestanddele, herunder forædling af hesteracer«.
- 154 Med hensyn til spørgsmålet, om den omhandlede støtte også opfyldte den negative betingelse for anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), dvs. at virkningerne af den på markedet ikke påvirkede samhandelen i Fællesskabet på en måde, der var i strid med den fælles interesse, fremgår det af den anfægtede beslutning, at der før stiftelsen af PMI i januar 1989 ikke var nogen samhandel mellem Frankrig og de øvrige medlemsstater, hvilket indebærer, at der inden nævnte tidspunkt ikke engang var konkurrence mellem PMU og de andre erhvervsdrivende på fællesmarkedets sektor for afslutning af væddemål. På baggrund heraf kunne Kommissionen med føje nå til det resultat, at den støtte, der mellem 1982 og 1985 blev ydet PMU til fordel for indførelse af edb-styring af gruppens virksomhed, ikke kunne virke forstyrrende på markedet på en måde, der stred mod den fælles interesse.

- 155 Referatet af den redegørelse, som PMU's generaldirektør fremkom med under en konference for de europæiske PMU-sammenslutninger i London i maj 1987 (jf. ovenfor, præmis 130), der kun i al almindelighed drejede sig om PMU's politik på lang sigt, og som afholdtes to år efter, at den omhandlede støtte var blevet ophævet, rækker ikke ved dette resultat og kan således ikke skabe tvivl om rigtigheden af Kommissionens konstatering af, at der ikke var tale om forstyrrende virkninger på markedet før 1989.
- 156 På samme måde forholder det sig med det svar, som præsidenten for PMU i 1987 gav førstepræsidenten for Frankrigs Cour des comptes (jf. ovenfor, præmis 130); det svar blev faktisk afgivet henvend to år efter ophævelsen af den omhandlede støtte og to år før stiftelsen af PMI på et tidspunkt, hvor PMU's udvidelse af virksomheden til udlandet kun var et af gruppens mål på langt sigt. Endelig blev, som Kommissionen med føje har fremhævet, beslutningen om at hjælpe væddeløbsselskaberne med at gennemføre edb-styring af væddemålene i totalisatorspil truffet før stiftelsen i 1985 af PMU som selvstændig juridisk enhed, og før gruppen traf sin beslutning om også at drive virksomhed i udlandet med stiftelsen af PMI i 1989.
- 157 Af det anførte følger, at Kommissionen retmæssigt kunne fastslå, at den omhandlede støtte var forenelig med fællesmarkedet.
- 158 Det er i øvrigt Rettens opfattelse, at der ikke kan rejses tvivl om dette resultat ved sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen fuldstændig undlod at tage hensyn til det første af de tre kriterier, som den var gået ind for i Tolvte beretning om konkurrencepolitikken, nemlig kriteriet om vurdering af en sektorstøtte på fællesskabsplan. Det fremgår således af afsnit VII, tredje betragtning, i den anfægtede beslutning, at den omhandlede støttes forenelighed blev vurderet »på fællesskabsplan og ikke på en enkelt medlemsstats«. Sagsøgeren kan derfor ikke gøre gældende, at Kommissionen først under den skriftlige forhandling fremsatte det synspunkt, som i øvrigt hører med til enhver undersøgelse af en sektorstøttes forenelighed med fællesmarkedet, at den fordel, som den omhandlede støtte betød for udviklingen af totalisatorspil og forædlingen af hesteracer, udgjorde et lovligt formål, der var foreneligt med Fællesskabets interesse. Endelig betyder den

omstændighed, at en støttes forenelighed skal vurderes på fællesskabsplan, ikke, hvilket sagsøgeren synes at mene, at en støtte, der har positive virkninger for udviklingen af en sektor i en enkelt medlemsstat — her afslutning af væddemål i Frankrig — ikke kan henføres under undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), for så vidt som det — som fremhævet af Kommissionen — er i Fællesskabets interesse, at en given økonomisk sektor i en medlemsstat råder over en effektiv organisation og struktur.

- 159 Det er Rettens opfattelse, at sagsøgeren heller ikke kan kritisere Kommissionen for ikke at have undersøgt, om den omhandlede støtte var nødvendig for at opnå det tilsigtede mål. I den anfægtede beslutning hedder det nemlig klart, at »... disse undtagelsesbetingelser [finder] kun anvendelse, såfremt Kommissionen kan konstatere, at markedskræfternes frie spil ikke ville anspore den pågældende støttemodtager til i tilfælde af manglende støtte at anlægge en adfærd, der kan føre til gennemførelse af de ovennævnte målsætninger« (afsnit VII, fjerde betragtning, i den anfægtede beslutning), og, for så vidt angår støtten til indførelse af edb-styring i PMU, at »væddeløbsselskaberne var ikke i stand til selv at finansiere alle de nødvendige investeringer«. Det er i øvrigt ubestridt, at væddeløbsselskaberne fra begyndelsen af 1980'erne havde underskud og var økonomisk dårligt stillet, og dette forklarer, at alene de statslige myndigheders og ikke private kreditinstitutters medvirken var i stand til at sikre, at denne situation blev genoprettet [jf. afsnit IV, punkt 2) og 3), i den anfægtede beslutning].

- 160 Det bemærkes om spørgsmålet, hvorvidt den omhandlede støttes intensitet har stået i et passende forhold til det tilstræbte mål, at Kommissionen klart i den anfægtede beslutning anså denne for høj. Ifølge den anfægtede beslutning blev denne støtte dog alligevel ydet lang tid før PMI blev stiftet i januar 1989, på hvilket tidspunkt støtten ikke på baggrund af konkurrencen og handelen mellem medlemsstaterne kunne have virkninger i strid med Fællesskabets interesse.

161 Det bemærkes endelig, at sagsøgerens argument om, at Kommissionen ikke korrekt anvendte det samme kriterium, fordi den havde foretaget en isoleret vurdering af den omhandlede støttes intensitet, heller ikke kan anerkendes. For selv om Kommissionen, netop fordi den ikke havde anvendt artikel 92, stk. 1, rigtigt på de fire andre af sagsøgeren kritiserede statslige foranstaltninger (jf. ovenfor, præmis 62, 82, 111 og 122), ikke kunne vurdere, hvilke virkninger de sammenlagt med virkningerne af den omhandlede støtte havde haft, står det dog fast, at disse fordele under ét vedrører et tidsrum, i hvilket der hverken fandtes konkurrence eller samhandel inden for Fællesskabet. Som følge heraf påvirkes vurderingen af foreneligheden med fællesmarkedet af den omhandlede foranstaltning, hvis virkninger i øvrigt kun udfoldede sig inden for et begrænset tidsrum fra 1982 til 1985, ikke af, at der fandtes andre former for støtte, der var blevet ydet PMU før 1989.

162 Heraf følger, at Kommissionen med føje kunne nå til det resultat, at den omhandlede støtte på baggrund af situationen i samhandelen i Fællesskabet på det relevante tidspunkt var forenelig med fællesmarkedet, selv om den havde en høj intensitet.

— Dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms før 1989

163 Af den anfægtede beslutning fremgår det, at denne støtte blev anset for forenelig med fællesmarkedet indtil 1989, fra hvilket tidspunkt væddeløbsselskaberne skulle indbetale et fast depositum til statskassen for at opveje den fordel, som støtten gav. Som det imidlertid netop er blevet fastslået, bygger Kommissionens vurdering på en vildfarelse vedrørende de tidspunkter, inden for hvilke deponeringen skulle ske (jf. ovenfor, præmis 118-122), og Retten er derfor afskåret fra at tage stilling til det egentlige spørgsmål, om støtten har foreligget. Det er imidlertid Rettens opfattelse, at for så vidt som Kommissionen begrunder, at støtten var forenelig med fællesmarkedet frem til 1989, med de samme grunde som dem, der gives vedrørende støtten i form af afrundingen af spillegevinsterne med én decimal, kan Kommissionens resultat på dette punkt ikke drages i tvivl, eftersom disse grunde, som netop fastslået, ikke er udtryk for en åbenbar fejlagtig skønsudøvelse (jf. ovenfor, præmis

150-159). Heraf følger, at Kommissionen uagtet den fejl, der konkret er begået, kunne nå til det resultat, at den omhandlede støtte frem til 1989 var forenelig med fællesmarkedet.

— Fritagelsen før 1989 for at yde bidrag til sociale boligformål

- 164 Sagsøgeren gør gældende, at beslutningen også vedrørende dette spørgsmål er mangelfuld, og at grundene hertil er de samme som dem, der blev fremført vedrørende to andre former for støtte, der blev fundet forenelige med fællesmarkedet. For så vidt som sagsøgerens argumentation vedrørende disse andre foranstaltninger ikke har kunnet tiltrædes (jf. ovenfor, præmis 150-163), kan heller ikke den kritik, den her omhandlede støtte er blevet gjort til genstand for, anerkendes.
- 165 Af det anførte følger i det hele, at sagsøgerens anbringende om en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), ikke er berettiget og derfor skal forkastes.

Forpligtelsen til at gennemføre tilbagebetaling af en støtte, der er i strid med fællesmarkedet

Sammenfatning af parternes argumenter

- 166 Sagsøgeren har i forbindelse med dette anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning skal annulleres, for det første fordi den begrænser forpligtelsen til at tilbagebetale den støtte, der blev ydet gennem fritagelsen for at betale bidrag til sociale boligformål, ikke for tiden efter 1989, da PMU begyndte at drive virksomhed i andre lande i Fællesskabet, men alene til tiden efter procedurens indledning, dvs. fra den 11. januar 1991, som følge af en af Frankrigs Conseil d'État i 1962

afsagt dom, hvori det anerkendes, at væddeløbsselskabernes virksomhed har karakter af landbrugsvirksomhed, og at de følgelig var fritaget for at betale bidrag til sociale boligformål, og for det andet fordi den overlader til de franske myndigheder selv at beregne det støttebeløb, der skal tilbagebetales.

167 Sagsøgeren anfører først med hensyn til forpligtelsen til at gennemføre tilbagebetaling af støtten, at den med henvisning til Conseil d'État's dom anførte begrundelse for at begrænse denne forpligtelse til en vis periode strider med den anfægtede beslutnings afsnit V, punkt 7), hvori Kommissionen netop fastslog, at denne dom, der vedrørte to væddeløbsselskaber, der ikke var deltagere i PMU, intet havde at gøre med deres væddemålsvirksomhed og følgelig heller ikke med PMU's virksomhed, dvs. organisation og behandling af indskud samt betaling af gevinster, der helt klart intet som helst har at gøre med landbrugsvirksomhed.

168 Sagsøgeren har i den forbindelse fremhævet, at Kommissionens argument i svarskriftet om, at Conseil d'État's dom hos den part, der fik medhold, har skabt en berettiget forventning med hensyn til den omhandlede foranstaltnings lovlighed, og at de franske myndigheder derfor er afskåret fra at kræve støtten tilbagebetalt for så vidt angår tiden før den 11. januar 1991, da proceduren blev indledt, ikke forekommer i den anfægtede beslutning. Kommissionen har desuden forvekslet den »berettigede forventning« hos modtageren af en støtte med det forhold, at det er umuligt for en medlemsstat at gennemføre tilbagebetaling af en ulovlig støtte. En sådan begrundelse er under alle omstændigheder i strid med retspraksis på området, hvorefter en medlemsstat, der har ydet støtte i strid med de i traktatens artikel 93 fastlagte procedureregler, ikke kan påberåbe sig støttemodtagernes berettigede forventning og dermed unddrage sig sin forpligtelse til at søge støtten tilbage (jf. Domstolens dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437). Endelig kan der ifølge sagsøgeren ikke tales om en berettiget forventning hos PMU, for så vidt som Conseil d'État's dom hverken vedrørte virksomheden med afslutning af væddemål i hestevæddeløb eller den omhandlede foranstaltnings forenelighed med bestemmelserne i traktatens artikel 92 ff.

169 Sagsøgeren har dernæst vedrørende anbringendet om, at Kommissionen ikke burde have overladt det til den franske regering selv at beregne det støttebeløb, der skulle

tilbagebetales, gjort gældende, at for så vidt som den afgift, PMU er fritaget for, fastsættes på grundlag af den lønsum, der udbetales af en arbejdsgiver, er det for at kunne beregne det omhandlede beløb tilstrækkeligt, at man kender den afgiftssats, der er blevet anvendt, samt de nøjagtige lønbeløb, PMU har udbetalt i den pågældende periode. Det kan desuden ikke være vanskeligt at få oplyst tallene for de andre år, eftersom Kommissionen, som det fremgår af den anfægtede beslutning, var i besiddelse af de talmæssige oplysninger vedrørende de afgiftsbeløb, som den franske stat gav afkald på i 1986 og 1990. Endelig kan Kommissionen ikke påberåbe sig, at de oplysninger, den rådede over, var utilstrækkelige, som begrundelse for beslutningen om at overlade det til den franske stat selv at fastsætte det støttebeløb, der skulle tilbagebetales, idet Kommissionen havde mere end fire år til at indhente de talmæssige oplysninger hos den franske stat.

- 170 Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen under alle omstændigheder efter et grundlæggende princip i fællesskabsretten ikke har ret til at uddelegere skønsmæssige beføjelser, der er tillagt den ved traktaten (Domstolens dom af 13.6.1958, sag 9/56, Meroni mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 55, org. ref.: Rec. s. 11), og at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke klart angav omfanget af de beføjelser, der blev uddelegeret, og ej heller fastsatte betingelserne for deres udøvelse. Endvidere fører en sådan uddelegering af beføjelser til, at borgerne berøves den domstolsbeskyttelse, der er sikret dem ved traktatens artikel 173.
- 171 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at de franske myndigheder ikke har sørget for, at hele den omhandlede støtte blev tilbagebetalt. Sagsøgeren har anført, at det fremgår af brevvekslingen mellem Kommissionen og de franske myndigheder og navnlig af skrivelsen fra Frankrigs faste repræsentant af 10. januar 1994, at fritagelsen for at betale arbejdsgiverbidrag til sociale boligformål blev ophævet med virkning fra den 1. januar 1994, og at den omhandlede tilbagebetaling således skulle omfatte et tidsrum på næsten tre år, nemlig fra 1991 til og med 1993. Af den nævnte skrivelse fremgår det imidlertid, at de franske myndigheder kun gennemførte tilbagebetaling for årene 1992 og 1993, men ikke for 1991.
- 172 Kommissionen har anført, at modtagerne af en støtte rigtignok kun i princippet kan have en berettiget forventning om denne støttes lovlighed, såfremt den er

blevet ydet lovligt, men at de dog vil kunne henvise til ekstraordinære omstændigheder, der hos dem retmæssigt har kunnet skabe en berettiget forventning om, at støtten var lovlig, og på grundlag heraf undgå tilbagebetaling (dom af 20.9.1990, Kommissionen mod Tyskland, a.st.).

173 Hvad angår en medlemsstats mulighed for at påberåbe sig den berettigede forventning hos modtagerne af en støtte som grundlag for ikke at rejse krav om tilbagebetaling har Kommissionen henvist til, at en medlemsstat ifølge nævnte dom af 20. september 1990, Kommissionen mod Tyskland, »ikke [kan] påberåbe sig støttemodtagerens berettigede forventning, og dermed unddrage sig sin forpligtelse til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre en kommissionsbeslutning, hvorefter denne medlemsstat skal søge støtten tilbage«, men om noget sådant er der ikke tale i det foreliggende tilfælde (dommens præmis 17).

174 Det er Kommissionens opfattelse, at Conseil d'État's dom fra 1962, hvori det blev lagt til grund, at væddeløbsselskabernes virksomhed var landbrugsmæssig virksomhed, således at de kunne fritages for at betale et bidrag til sociale boligformål, hos selskaberne kunne skabe en berettiget forventning om, at den omhandlede foranstaltning var lovlig, og at det forholdt sig således indtil indledningen af proceduren, under hvilken denne foranstaltning udtrykkelig blev anset for statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.

175 Den har tilføjet, at Conseil d'État's dom fra 1962 ganske vist ikke vedrørte PMU's deltagere eller beskæftigede sig med virksomheden i form af afslutning af væddemål i hestevæddeløb eller med spørgsmålet om den omhandlede foranstaltnings forenelighed med traktatens bestemmelser om statsstøtte, men at det ikke desto mindre af denne dom fremgår, at væddeløbsselskaberne måtte anses for landbrugsvirksomheder og dermed ikke forpligtet til at betale bidrag til sociale boligformål.

176 Kommissionen har med hensyn til den omstændighed, at det blev overladt til de franske myndigheder at beregne den støtte, der skulle tilbagesøges, gjort gældende, at der ikke hermed, som hævdet af sagsøgeren, er sket en uddelegering af beføjelser, men at der er tale om et gensidigt samarbejde mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat som omhandlet i traktatens artikel 5. Den har fremhævet,

at denne praksis er blevet fulgt i andre tilfælde (Kommissionens beslutning 88/468/EØF af 29.3.1988 om en støtte ydet af den franske regering til en virksomhed, der fremstiller landbrugsmaskiner i Saint-Dizier, Angers og Croix (International Harvester/Tenneco), EFT L 229, s. 37), og at de franske myndigheder ikke i det foreliggende tilfælde har noget skøn, men er forpligtet til at begrunde, hvorledes de har beregnet den støtte, der skal tilbagebetales.

- 177 Kommissionen har vedrørende den kritik, sagsøgeren har rettet mod kontrollen med fremgangsmåden for støttens tilbagesøgning, anført, at der er tale om en kritik af gennemførelsen af den anfægtede beslutning, der ikke berører dennes lovlighed, der er det eneste spørgsmål i sagen.
- 178 Intervenienten har tilsluttet sig Kommissionens argumentation og har fremhævet, at Kommissionen ikke er forpligtet til at kræve en støtte tilbagebetalt og besidder et vidt skøn på området, som Fællesskabets retsinstanser kun kan underkende, såfremt der klart er begået en fejl (Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumons, Sml. I, s. 5505).

Rettens bemærkninger

- 179 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen, når den fastslår, at en statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet, kan påbyde den pågældende medlemsstat at kræve støtten tilbagebetalt af modtagervirksomheden (dommen i sagen Deufil mod Kommissionen, a.st., præmis 24), idet ophævelse af en ulovlig støtte gennem tilbagesøgning er en logisk konsekvens af denne konstatering, idet den gør det muligt at genoprette den tidligere situation (dom af 21.3.1990, Belgien mod Kommissionen, a.st., præmis 66, og dom af 14.1.1997, Spanien mod Kommissionen, a.st., præmis 47). Kommissionen råder herved over skønsmagtsbeføjelser, hvis udøvelse er en nødvendig forudsætning for iværksættelse og vedtagelse af beslutninger i henhold til

traktatens artikel 93, stk. 2 (dom af 14.2.1990, Frankrig mod Kommissionen, a.st., præmis 15).

180 Det må således undersøges, om Kommissionen, når den skønsmæssigt træffer afgørelse om at påbyde den pågældende medlemsstat at tilbagesøge en støtte, der er kendt uforenelig med fællesmarkedet, kan gøre virkningerne af beslutningen herom tidsbegrænsede med den begrundelse, at der ved en af en national ret truffet afgørelse ifølge den pågældende medlemsstat hos støttemodtageren kan være skabt en berettiget forventning om, at støtten er lovlig.

181 Retten skal her henvide til fast retspraksis, hvorefter en medlemsstat, hvis myndigheder har ydet støtte i strid med de i artikel 93 fastlagte procedureregler, ikke kan påberåbe sig den støttemodtagende virksomheds berettigede forventning og dermed unddrage sig sin forpligtelse til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre en kommissionsbeslutning, hvorefter denne medlemsstat skal søge støtten tilbage. Hvis medlemsstaterne havde denne mulighed, ville bestemmelserne i traktatens artikel 92 og 93 ikke kunne virke efter hensigten, idet de nationale myndigheder med udgangspunkt i deres egen ulovlige adfærd kunne ophæve den effektive gennemførelse af de beslutninger, Kommissionen har truffet i medfør af disse traktatbestemmelser (jf. fra Domstolens nyeste praksis dom af 14.1.1997, Spanien mod Kommissionen, a.st., præmis 48).

182 Det bemærkes imidlertid, at det ikke kan udelukkes, at en virksomhed, der har modtaget en ulovlig støtte, kan henvide til ekstraordinære omstændigheder, der hos den retmæssigt har kunnet skabe en berettiget forventning om, at denne støtte var lovlig. I et sådant tilfælde forudsætter anerkendelsen af en berettiget forventning hos virksomheden, at støtten er blevet ydet under iagttagelse af den i traktatens artikel 93 fastlagte procedure (Domstolens dom af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 18, og af 14.1.1997, Spanien mod Kommissionen, a.st., præmis 51).

- 183 Af det anførte følger, at det ikke tilkommer den pågældende medlemsstat, men derimod støttemodtageren at påberåbe sig, at der foreligger ekstraordinære omstændigheder, der hos ham har kunnet skabe en berettiget forventning, der giver grundlag for at afvise et krav om tilbagebetaling af ulovlig støtte under sager, der føres for de statslige myndigheder eller nationale retsinstanser (Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 104).
- 184 Kommissionen kunne derfor ikke begrunde sin beslutning om at gøre de franske myndigheders forpligtelse til at tilbagesøge den støtte, der ulovligt var blevet ydet PMU, tidsbegrænset blot ved at henvise til disse myndigheders synspunkt vedrørende den påståede berettigede forventning hos PMU.
- 185 Den anfægtede beslutning er følgelig i det omfang, den tidsbegrænser de franske myndigheders forpligtelse til at rejse krav om tilbagebetaling af den støtte, der blev ydet PMU ved fritagelsen for betaling af bidrag til sociale boligformål — således at den ikke omfatter perioden fra 1989, for hvilken støtten var blevet fundet uforenelig med fællesmarkedet, men først tiden efter indledningen af proceduren, dvs. den 11. januar 1991 — udtryk for en tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 2, og skal annulleres.
- 186 Det bemærkes vedrørende sagsøgerens andet anbringende om, at Kommissionen begik en retlig fejl ved at overlade det til den franske regering at beregne, hvilket støttebeløb der helt nøjagtigt skulle tilbagebetales, at ifølge retspraksis på området har forpligtelsen for medlemsstaten til i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, at ophæve en støtte, som er fundet uforenelig med fællesmarkedet, til formål at genoprette den oprindelige situation, og dette formål er opnået, når den pågældende støtte, eventuelt med tillæg af morarenter, af støttemodtageren er blevet tilbagebetalt til staten (jf. Domstolens dom af 4.4.1995, sag C-350/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 699, præmis 20, 21 og 22).
- 187 Imidlertid stilles der hverken efter retspraksis eller bestemmelser i fællesskabsretten krav om, at Kommissionen, når den påbyder tilbagebetaling af en støtte, der er

fundet uforenelig med fællesmarkedet, fastsætter, hvilket beløb der skal tilbagebetales. Det er således ifølge retspraksis blot påkrævet, dels at tilbagesøgningen af den ulovligt ydede støtte fører til genoprettelse af den oprindelige situation, og dels, at denne tilbagesøgning sker i henhold til bestemmelserne herom i national ret på en sådan måde, at anvendelsen heraf ikke begrænser fællesskabsrettens rækkevidde og virkning (jf. Domstolens dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 18-25, af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 12, samt dommen i sagen Siemens mod Kommissionen, a.st., præmis 82).

188 Det skal tilføjes, at såfremt beregningen af det støttebeløb, der skal søges tilbage, som det er tilfældet i nærværende sag, eventuelt gør det nødvendigt at tage hensyn til afgiftssystemer, ved hvilke afgiftsgrundlaget, -satserne og bestemmelserne om betaling direkte er fastlagt ved den for området gældende nationale lovgivning, kan Kommissionen retmæssigt nøjes med generelt at fastslå, at støttemodtageren er forpligtet til at tilbagebetale den pågældende støtte, og overlade det til de nationale myndigheder at beregne, hvor stort et støttebeløb der nøjagtigt skal tilbagebetales (jf. tilsvarende dommen i sagen Air France mod Kommissionen, a.st., præmis 165).

189 Efter Rettens opfattelse er Kommissionens beslutning om at overlade det til den franske regering at beregne det støttebeløb, der skal tilbagebetales, ikke som hævdet af sagsøgeren en retsstridig uddelegering af kompetence, men tværtimod et led i den videregående forpligtelse, som Kommissionen og medlemsstaterne har til loyalt at samarbejde ved gennemførelsen af traktatens artikel 93 (med hensyn til gennemførelsen af artikel 93, stk. 1, hvorefter Kommissionen løbende skal undersøge de eksisterende støtteforanstaltninger, henvises til Domstolens dom af 29.6.1995, sag C-135/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 24, og af 15.10.1996, sag C-311/94, Ijssel-Vliet Combinatie, Sml. I, s. 5023, præmis 36. For så vidt angår de vanskeligheder, som medlemsstaterne kan komme ud for ved opfyldelsen af en kommissionsbeslutning, hvorefter en støtte skal tilbagebetales, henvises til Domstolens dom af 2.2.1989, Kommissionen mod Tyskland, a.st., præmis 9, dommen af 20.9.1990, Kommissionen mod Tyskland, a.st., præmis 13-16, samt dommen af 10.6.1993, Kommissionen mod Grækenland, a.st., præmis 19).

- 190 Vedrørende sagsøgerens argumenter om, at den omhandlede støtte ikke endeligt er blevet fuldstændigt tilbagebetalt, bemærkes det, at ifølge retspraksis skal retmæssigheden af en beslutning om støtte vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen sad inde med på det tidspunkt, da den vedtog den (jf. Domstolens dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 12 og 13, og dommen af 26.9.1996, Frankrig mod Kommissionen, a.st., præmis 33). Sagsøgerens argumenter vedrører imidlertid ikke retmæssigheden af vedtagelsen af den anfægtede beslutning, men den måde, den blev gennemført på, og har derfor ingen relevans i det foreliggende tilfælde.
- 191 Af det anførte følger, at sagsøgerens anbringende om, at den anfægtede beslutning med bestemmelsen om, at det overlades til de franske myndigheder at beregne, hvilket støttebeløb der skal tilbagebetales, er behæftet med en retlig fejl, savner grundlag og derfor skal forkastes.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Sammenfatning af parternes argumenter

- 192 Sagsøgeren gør, som det fremgår af det anførte vedrørende de tidligere omtalte anbringender, gældende, at den anfægtede beslutning mangler begrundelse, og at den derfor skal annulleres.
- 193 Sagsøgeren har tilføjet, at en stillingtagen til en beslutnings begrundelse må bygge på de punkter, begrundelsen indeholder, og ikke på de andre grunde, der først fremføres, når beslutningen er blevet anfægtet. Retten må derfor ved den retlige efterprøvelse se bort fra de grunde, som Kommissionen først har fremført i svarskriftet, og som går ud på a) at PMU »afgiftsbebyrdes hårdt og langt hårdere end

andre former for virksomhed og andre virksomheder«, b) at »staten retmæssigt i forbindelse med en sådan hård og ekstraordinær beskatning kan bidrage til strukturomlægning af de virksomheder, det drejer sig om, for at sikre sig selv indtægter i fremtiden«, c) at støtten til indførelse af edb-styring inden for PMU skulle bidrage »navnlig til forædling af hesteracer, hvilket er et lovligt formål, der er i overensstemmelse med Fællesskabets interesser«, d) at »det egentlige formål med dispensationen fra en-månedesreglen for fradrag af moms var forædlingen af hesteracer«, og e) at den tidsmæssige begrænsning af forpligtelsen til at tilbagebetale den støtte, som PMU opnåede ved fritagelsen for at betale bidrag til sociale boligformål, var lovlig, idet der som følge af den dom, som Frankrigs Conseil d'État som tidligere nævnt afsagde i 1962, hos PMU var skabt en berettiget forventning.

194 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at den anfægtede beslutning desuden skal annulleres, idet der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikel 190 med Kommissionens undladelse af at tage stilling til den støtte i form af fritagelse for PMU fra at betale enhver form for indkomstskat, som sagsøgeren havde rejst kritik af i klagen.

195 Kommissionen har anført, at dette anbringende ikke udgør et selvstændigt anbringende, og har i den forbindelse henvist til sine bemærkninger vedrørende sagens realitet. Den har dog oplyst, at når den først under den skriftlige forhandling særligt omtalte formålet med strukturomlægningsstøtten til PMU, som var at sikre statens indtægter (jf. ovenfor, præmis 46), skyldes det, at overvejelser af denne art indgår i enhver beslutning vedrørende statsstøtte. Desuden havde konstateringen heraf kun til formål at imødegå det argument, som sagsøgeren første gang fremførte i stævningen, og hvorefter nedsættelsen af afgifterne til staten på væddemål i 1985 var en ad hoc-foranstaltning, der særligt tog sigte på at finansiere saneringen af PMU.

196 Kommissionen har vedrørende omtalen i svarskriftet af den berettigede forventning hos PMU anført, at dette argument blot supplerer begrundelsen i den anfægtede beslutning for så vidt angår den omstændighed, at det var umuligt for de franske myndigheder at opkræve den pågældende afgift efter Conseil d'État's dom fra 1962.

Rettens bemærkninger

- 197 Da alle de indsigelser, sagsøgeren i forbindelse med det her omhandlede anbringende har fremsat vedrørende overtrædelse af traktatens artikel 190, tidligere er blevet behandlet i forbindelse med undersøgelsen af de øvrige anbringender, er det efter Rettens opfattelse uforholdsmæssigt at tage stilling til dem her.
- 198 Af det anførte følger i det hele, at den anfægtede beslutning skal annulleres, for så vidt som det deri fastslås, at de fordele, PMU opnåede ved a) likviditetsfordelene for PMU, der gjorde det muligt for gruppen at opnå henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål, b) den ændrede fordeling af afgifterne, der skete i 1985 og 1986, c) rådigheden over uafhængte gevinster og d) fritagelsen fra en-månedesreglen for fradrag af moms efter den 1. januar 1989, ikke udgør statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. I øvrigt skal den anfægtede beslutning også annulleres, for så vidt som forpligtelsen for den franske stat til at kræve tilbagebetaling af den støtte, som PMU opnåede ved fritagelsen for at bidrage til sociale boligformål, derved tidsbegrænses, således at den ikke omfatter perioden fra 1989, men fra den 11. januar 1991.

Påstanden om, at Retten giver Kommissionen pålæg

- 199 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Retten pålægger Kommissionen straks at genoptage behandlingen af sagsøgerens klage og at træffe de efter traktatens artikel 176 nødvendige foranstaltninger.
- 200 Det bemærkes, at efter fast retspraksis tilkommer det ikke Fællesskabets retsinstanser under udøvelsen af deres kompetence til at prøve retsakters lovlighed at give institutionerne pålæg eller at træffe afgørelser på deres vegne, idet det påhviler vedkommende forvaltningsorgan at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en dom i et annullationssøgsmål. Sagsøgerens påstande skal derfor afvises (jf. Rettens dom af 12.6.1997, sag T-504/93, Tiercé Ladbroke mod Kommissionen, Sml. II, s. 923, præmis 45).

Sagens omkostninger

- 201 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Retten kan dog i henhold til artikel 87, stk. 3, fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Sagsøgeren har delvis fået medhold i sine påstande, og da begge parter har påstået modparten tilpligtet at betale sagens omkostninger, bør det bestemmes, at hver part bærer sine egne omkostninger.
- 202 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer intervenienten sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEⁿN (Anden Udvidede Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning 93/625/EØF af 22. september 1993 om flere former for støtte, som den franske regering har ydet til Société du Pari Mutuel Urbain (PMU) og andre væddeløbsselskaber, annulleres i det omfang, det deri fastslås, at de fordele, PMU opnåede ved a) den ændrede fordeling af afgifterne, der skete i 1985 og 1986, b) likviditetsfordelene for PMU, der

gjorde det muligt for gruppen at opnå henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål, c) rådigheden over uafhentede gevinster og d) fritagelsen fra en-månedesreglen for fradrag af moms efter den 1. januar 1989, ikke udgør statsstøtte i EF-traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, samt annulleres i det omfang, det deri bestemmes, at forpligtelsen for den franske stat til at kræve tilbagebetaling af den støtte, som PMU opnåede ved fritagelsen for at bidrage til sociale boligformål, ikke omfatter perioden fra 1989, men fra den 11. januar 1991.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Bellamy

Vesterdorf

Briët

Kalogeropoulos

Potocki

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. januar 1998.

H. Jung

A. Kalogeropoulos

Justitssekretær

Afdelingsformand