

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(andra avdelningen i utökad sammansättning)
den 27 januari 1998 *

I mål T-67/94,

Ladbroke Racing Ltd, bolag bildat enligt brittisk rätt, London, företrätt av Jeremy Lever, QC, Christopher Vajda, barrister medlem av advokatsamfundet i England och Wales, och Stephen Kon, solicitor, delgivningsadress: advokatbyrån Winandy och Err, 60, avenue Gaston Diderich, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av Michel Nolin och Richard Lyal, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företräd av Catherine de Salins, sous-directeur vid utrikesministeriets rättsavdelning, och Jean-Marc Belorgey, chargé de mission vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambasad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 93/625/EEG av den 22 september 1993 om ett flertal stödåtgärder som franska myndigheter vidtagit till förmån för Pari mutuel urbain (PMU) och kapplöpningsbolagen (EGT L 300, s. 15),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden C. W. Bellamy samt domarna B. Vesterdorf, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos och A. Potocki,

justitiesekreterare: byrådirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 11 mars 1997,

följande

Dom

Bakgrund och förfarande

- 1 Sökanden, Ladbroke Racing Ltd (nedan kallat Ladbroke), är ett bolag bildat enligt engelsk rätt, som kontrolleras av Ladbroke Group plc vars verksamhet till en del består i anordnande och tillhandahållande av tjänster i samband med vadhållning avseende hästkapplöpningar i Förenade kungariket och andra länder i Europeiska gemenskapen.

2 Pari mutuel urbain (nedan kallad PMU) är en ekonomisk intresseorganisation som utgörs av de största kapplöpningsbolagen i Frankrike (artikel 21 i dekret 83-878 av den 4 oktober 1983 om hästkapplöpningsbolag och totalisatorspel, nedan kallat dekret 83-878). PMU har bildats för att tillvarata bolagens rätt att anordna totalisatorspel utanför hästkapplöpningsbanor. PMU:s förvaltning av dessa rättigheter säkerställdes inledningsvis genom en "gemensam verksamhet" (dekret av den 11 juli 1930 om utvidgning av totalisatorspelet utanför hästkapplöpningsbanor). Enligt artikel 13 i dekret 74-954 av den 14 november 1974 om hästkapplöpningsbolag (nedan kallat dekret 74-954) förvaltar PMU från denna dag med ensamrätt kapplöpningsbolagens rätt att anordna totalisatorspel utanför hästkapplöpningsbanor. PMU:s ensamrätt skyddas dessutom av ett förbud för andra än PMU att anordna vadhållning avseende hästkapplöpningar (artikel 8 i förordning av den 13 september 1985 om stadga för PMU). Ensamrätten omfattar vadhållning avseende kapplöpningar i Frankrike samt vadhållning i Frankrike avseende kapplöpningar i utlandet. Inte heller den sistnämnda formen av vadhållning kan anordnas av andra än bolag med tillstånd och/eller av PMU (artikel 15.3 i lag 64-1279 av den 23 december 1964 om finanslag för år 1965 samt artikel 21 i ovannämnda dekret 83-878).

3 Den 7 april 1989 inkom sju av de bolag som ingår i Ladbroke-koncernen, däribland sökanden, med klagomål till kommissionen angående ett antal stödåtgärder som franska myndigheter hade vidtagit till förmån för PMU, vilka bolagen inte ansåg vara förenliga med den gemensamma marknaden.

4 De stödåtgärder som Ladbroke påtalade i sitt klagomål var följande:

1) Kortfristiga lån till PMU i form av anstånd med betalningen till franska staten av vissa avgifter på insatserna vid vadhållning avseende hästkapplöpningar.

- 2) Franska statens avstående år 1986 från 180 miljoner FF i avgifter på insatser vid vadhållning för att PMU skulle kunna avhjälpa sitt underskott och på det villkoret att PMU antog en omstruktureringsplan.
- 3) Undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand.
- 4) PMU:s rätt att utnyttja oinlösta vinster för att finansiera avgångsvederlag.
- 5) PMU:s befrielse från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadspolitiken.
- 6) Franska statens avstående under perioden 1982—1985 från belopp som uppkom genom att vadhållarnas vinster avrundas till närmast lägre tiotal.
- 7) Kapplöpningsbolagens befrielse från skyldigheten att betala bolagsskatt, vilket år 1989 motsvarade ett stöd på ungefär 546 miljoner FF.
- 8) Kapplöpningsbolagens befrielse från den skyldighet att betala inkomstskatt som åligger sammanslutningar som inte är skyldiga att betala bolagsskatt.

- 5) Genom skrivelse av den 11 januari 1991 informerade kommissionen de franska myndigheterna om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EEG-fördraget med avseende på följande sju åtgärder som vidtagits till förmån för PMU (EGT C 38, s. 3):
- ”1) De kortfristiga lån som PMU har beviljats genom att få anstånd med att betala avgifter till statsverket från och med år 1980 och år 1981.
 - 2) Franska statens avstående år 1986 från 180 miljoner FF i avgifter.
 - 3) Undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand.
 - 4) PMU:s rätt att utnyttja oinlösta vinster för att utbetala kompletterande avgångsvederlag år 1985.
 - 5) PMU:s befrielse från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering.
 - 6) Franska statens avstående under perioden 1982—1985 från belopp som uppkom genom bruket att avrunda vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal.
 - 7) Befrielse från skyldigheten att betala bolagsskatt”.
- 6) Genom skrivelse av den 19 mars 1991 begärde Ladbroke att kommissionen skulle vidta interimistiska åtgärder för att få fyra av de sju åtgärder som vidtogs till förmån för PMU att upphöra, närmare bestämt a) de kortfristiga lånen, b) undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, c) befrielsen från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering, samt d) befrielsen från skyldigheten att betala bolagsskatt.

- 7 Genom beslut 92/35/EEG av den 11 juni 1991 anmodade kommissionen den franska regeringen att upphöra med tre av dessa fyra åtgärder som vidtogs till förmån för PMU, eftersom de stred mot artikel 93.3 i fördraget och var av bestående karaktär (EGT L 14, 1992, s. 35, nedan kallat det preliminära beslutet), närmare bestämt a) de kortfristiga lånen, b) undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand samt c) befrielsen från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering.
- 8 Genom skrivelse av den 24 juni 1992 begärde Ladbroke att kommissionen slutgiltigt skulle ta ställning till frågan om huruvida den franska regeringen hade upphört med de stödåtgärder som var föremål för det preliminära beslutet.
- 9 Då kommissionen inte besvarade denna skrivelse, anmodade Ladbroke i en skrivelse av den 11 augusti 1992 kommissionen med stöd av artikel 175 i fördraget att ta ställning till a) de stödåtgärder som Ladbroke påtalat i sitt klagomål och som inte var föremål för det preliminära beslutet, b) kommissionens åtgärder för att genomföra sitt preliminära beslut, och c) förfarandet i sak i fråga om de stödåtgärder som var föremål för det preliminära beslutet.
- 10 Kommissionen besvarade Ladbrokes anmodan av den 11 augusti 1992 genom skrivelse av den 12 oktober 1992. I detta svar hänvisade kommissionen till de åtgärder som de franska myndigheterna hade vidtagit för att rätta sig efter det preliminära beslutet och underströk att bedömningen av om de övriga stödåtgärder som nämns i beslutet om inledande av förfarandet är förenliga med gemensamma marknaden skulle ske inom ramen för kommissionens slutliga beslut i enlighet med artikel 93.2 i fördraget.
- 11 Genom skrivelse av den 5 november 1992 besvarade Ladbroke kommissionens skrivelse av den 12 oktober 1992 och framhöll att, såsom framgick av denna skrivelse, kände kommissionen fortfarande femton månader efter det att det preliminära beslutet fattades inte till om den franska regeringen verkligen hade upphört att lämna kortfristiga lån och bevilja undantag från regeln att avdrag för mervär-

desskatt skall göras en månad i efterhand, samt att kapplöpningsbolagen i uppenbar strid med det preliminära beslutet fortfarande var befriade från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering. Ladbroke anmodade således ånyo kommissionen med stöd av artikel 175 i fördraget att a) bekräfta att de två förstnämnda stödåtgärderna, det vill säga de kortfristiga lånen och undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, hade upphört, b) tillse att den tredje stödåtgärden, det vill säga befrielsen från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering, upphörde, c) avsluta förfarandet inom två månader från mottagandet av denna skrivelse, d) förklara de sju stödåtgärder som vidtagits till förmån för PMU som oförenliga med den gemensamma marknaden, samt e) kräva återbetalning av dessa stöd jämte marknadsränta.

- 12 I avsaknad av svar på denna anmodan väckte Ladbroke den 5 mars 1993 passivitetstalan mot kommissionen med stöd av artikel 175 i EG-fördraget. Talan registrerades under målnummer T-467/93.
- 13 Den 22 september 1993 antog kommissionen beslut 93/625/EEG om ett flertal stödåtgärder som franska myndigheter vidtagit till förmån för Pari mutuel urbain (PMU) och kapplöpningsbolagen (EGT L 300, s. 15, nedan kallat beslut 93/625 eller det omtvistade beslutet) genom vilket förfarandet mot Frankrike avslutades.
- 14 Genom skrivelser av den 13 och den 20 december 1993 underrättade Ladbroke förstainstansrätten om att den återkallade sin talan, eftersom den förlorat sitt föremål till följd av kommissionens beslut 93/625.
- 15 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning av den 2 maj 1994 avskrevs mål T-467/93.

Det omtvistade beslutet

- 16 I det omtvistade beslutet skilde kommissionen mellan två slag av avgifter som uttogs på insatser vid vadhållning avseende hästkapplöpningar, nämligen dels "avgifter" eller "offentliga avgifter" vilka inbetalades till statsverket, dels "icke-offentliga avgifter" vilka fördelades bland vadhållarna. Enligt det omtvistade beslutet tog PMU av 100 FF i registrerade insatser ut omkring 30 FF och återförde omkring 70 FF till vadhållarna. Med de resterande 30 FF täckte PMU sina kostnader, omkring 5,5 FF, nationella myndigheter och staden Paris erhöll omkring 18 FF, medan resterande belopp fördelades bland kapplöpningsbolagen.
- 17 Kommissionen underströk vidare att traditionellt sett har marknaden för hasardspel varit uppdelad i nationella marknader, medan däremot vadhållning avseende hästkapplöpningar vid nationella hästkapplöpningsbanor har haft internationell utbredning. Det var dock inte förrän i januari 1989 i samband med bildandet av Pari mutuel international (nedan kallad PMI) som PMU uttryckligen gjorde klart att den ville utvidga sin verksamhet till andra länder genom att sluta avtal i Tyskland och Belgien. PMU kom därigenom att konkurrera med andra organisatörer av vadhållning och i synnerhet med Ladbroke (avdelning III i det omtvistade beslutet).
- 18 Kommissionen ansåg att tre av de sju åtgärder som den franska regeringen vidtagit till förmån för PMU, vilka var föremål för förfarandet i enlighet med artikel 93.2 i EEG-fördraget, utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.
- 19 Kommissionen ansåg nämligen att franska statens avstående under år 1982—1985 från en del av avgifterna (315 miljoner FF) på intäkterna från avrundningen av vinsterna till närmast lägre tiotal, vilka sedan år 1967 enligt finanslagen av den 17 december 1966 tillfaller statsverket, utgjorde stöd, eftersom det rörde sig om en "tidsbegränsad åtgärd som syftade till att lösa ett bestämt problem". Detta

problem var datoriseringen av PMU:s verksamhet, som var avsedd att stärka PMU:s ställning på marknaden (avdelningarna IV och V, punkt 2).

- 20 Vidare fann kommissionen att undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, gav upphov till en likviditetsfördel som kunde jämföras med statligt stöd, men att denna från år 1989 till den 1 juli 1993, då den upphörde uppvägdes av skyldigheten att ställa en permanent säkerhet hos skattemyndigheten (avdelningarna IV och V, punkt 6).
- 21 Vad slutligen beträffar att PMU befriats från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering ansåg kommissionen att, även om Conseil d'État i en dom år 1962 slog fast att kapplöpningsbolagens verksamhet skulle anses som jordbruksverksamhet och att dessa bolag därför skulle befrias från att erlagga detta bidrag, kunde PMU:s egen verksamhet, det vill säga anordnande och förvaltning av vadhållning, uppenbarligen inte anses som jordbruksverksamhet. Detta innebar enligt kommissionen att det ifrågasvarande undantaget inte var berättigat på grund av PMU:s ställning utan utgjorde statligt stöd (avdelningarna IV och V, punkt 7).
- 22 Kommissionen ansåg emellertid att de tre ifrågasvarande åtgärderna kunde undantas med stöd av artikel 92.3 c i fördraget.
- 23 Vad beträffar det stöd som uppkommit genom att franska staten avstått från intäkter från avrundningen av vinsterna till närmast lägre totalt ansåg kommissionen att det rörde sig om ett omfattande stöd (nästan 29 procent av den totala kostnaden för datoriseringen), "men att det stöd som beviljats mellan åren 1982 och 1985 till datoriseringen av PMU, med hänsyn till utvecklingen av konkurrensen och handeln inom gemenskapen före bildandet av PMI i januari 1989, inte har givit upphov till marknadsstörningar som strider mot det gemensamma intresset, i synnerhet med beaktande av de direkta och indirekta verkningar som detta stöd har på utvecklingen av sektorn i alla dess ekonomiska beståndsdelar, inklusive förbättrad hästavel" (avdelning VII, punkt 1).

- 24 Vad beträffar undantaget från regeln att avdrag från mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, ansåg kommissionen att detta stöd, av samma skäl som anförts ovan angående den föregående stödåtgärden, skulle anses som förenligt med den gemensamma marknaden fram till januari 1989. Vad beträffar perioden efter år 1989 uppvägs detta stöds skadliga verkningar på konkurrensen helt av att en permanent säkerhet har ställts hos skattemyndigheten (avdelning VII, punkt 2).
- 25 Kommissionen ansåg i fråga om det stöd som uppkom genom befrielsen från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering att detta, i likhet med det stöd som uppkom genom undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, omfattades av undantaget enligt artikel 92.3 c fram till år 1989, men att det från och med år 1989 skulle anses som oförenligt med den gemensamma marknaden (avdelning VII, punkt 3).
- 26 Vad gäller återbetalningen av det sistnämnda stödet för tiden efter år 1989, påpekade kommissionen att det visserligen fanns anledning att "inte kräva återbetalning av det stöd som utgått sedan detta datum med hänsyn till de franska myndigheternas inställning, enligt vilken det ifrågavarande bidraget inte kunde uttas på grund av den dom som avkunnades av Conseil d'État år 1962, och som nämnts i avdelning IV, punkt 7" (se ovan punkt 21), men att detta argument "inte längre kunde godtas sedan de franska myndigheterna underrättats om att förfarandet hade inletts, det vill säga den 11 januari 1991". Kommissionen förklarade dessutom att den inte själv hade möjlighet att uppskatta det återbetalningspliktiga stödets storlek, utan begärde att de franska myndigheterna själv skulle fastställa det återbetalningspliktiga beloppets storlek och underrätta kommissionen om detta (avdelning VIII).
- 27 Vad beträffar övriga fyra åtgärder ansåg kommissionen att villkoren för tillämpning av artikel 92.1 i fördraget inte var uppfyllda.
- 28 Beträffande de belopp som utgörs av oinlösta vinster ansåg kommissionen att, eftersom dessa belopp alltid har ansetts som normala tillgångar, skall de anses ingå

i de icke-offentliga avgifterna. Den omständigheten att dessa medel bland annat används för att täcka sociala avgifter, kostnader för övervakning och kontroll, avelsfrämjande åtgärder samt för finansiering av investeringar i samband med anordnande av kapploppningar och totalisatorspel, kan följaktligen inte anses som statligt stöd, eftersom kriteriet i fråga om statliga medel inte är uppfyllt (avdelningarna IV och V, punkt 1).

- 29 När det gäller ändringen av fördelningen av de offentliga avgifterna (se ovan punkt 16) förklarade kommissionen att de skattesystem som skall tillämpas på hästkapploppningar omfattas av medlemsstaternas behörighet, och att justeringar uppåt eller nedåt av de gällande skattesatserna inte utgör statligt stöd såvitt de tillämpas på samma sätt för samtliga berörda företag. Statligt stöd kan endast anses föreligga då en betydande sänkning av skattesatsen medför att ett företag i monopolställning kan stärka sin finansiella ställning. Det var dock inte fallet här, eftersom sänkningen år 1984 av de offentliga avgifterna på insatser vid vadhållning var begränsad (ungefär 1,6 procent) och har bibehållits. Sänkningen var således inte avsedd att finansiera en bestämd transaktion. De franska myndigheterna agerade i syfte att åstadkomma en bestående ökning av de tillgångar som mottagarna av de icke-offentliga avgifterna förfogar över. Med hänsyn till den speciella situation som dessa mottagare befann sig i, utgjorde den ifrågakvarande åtgärden inte statligt stöd, utan "en reform i form av en skattejustering som motiverades av det ifrågakvarande systemets beskaffenhet och systematik" (avdelningarna IV och V, punkt 3).
- 30 Vad beträffar befrielsen från bolagsskatt anser kommissionen att, eftersom denna skatt "inte kan tillämpas på [den ekonomiska intresseorganisationen] PMU på grund av dess rättsliga ställning" skall en sådan befrielse "anses utgöra en normal tillämpning av det allmänna skattesystemet" (avdelning V, punkt 4).
- 31 Vad gäller de likviditetsfördelar som uppkom genom anståndet med att erlægga de offentliga avgifterna, vilket motsvarar ett likviditetstillskott på nästan två månader, som beviljades PMU genom budgetministerns beslut av den 24 april 1980 och

den 19 februari 1982, ansåg kommissionen att, dessa fördelar inte kan anses vara "ett tillfälligt avstående från medel från myndigheternas sida eller en punktåtgärd", eftersom de har medfört att andelen icke-offentliga avgifter har ökat konstant sedan år 1981 och de skall därför bedömas på samma sätt som föregående åtgärd avseende fördelningen av avgifterna (se ovan punkt 29) (avdelningarna IV och V, punkt 5).

- 32 Mot denna bakgrund har Ladbroke genom ansökan av den 4 februari 1994 väckt föreliggande talan.
- 33 Republiken Frankrikes regering har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 22 juni 1994, begärt att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 34 Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning biföll interventionsansökan i sitt beslut av den 30 augusti 1994 och den 21 december 1994 inkom intervenienten med sin interventionsinlägga över vilken sökanden yttrade sig den 31 mars 1995.
- 35 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet och anmodade inom ramen för bevisupptagningen svaranden att inkomma med vissa handlingar som härrör från svarandens skriftväxling med de franska myndigheterna i fråga om stödet till PMU.
- 36 Parterna utvecklade sin talan och svarade på muntliga frågor från förstainstansrätten vid offentligt sammanträde den 11 mars 1997.

Parternas yrkande

37 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut 93/625 såvitt det innebär

1) att artikel 92.1 i fördraget inte är tillämplig på följande åtgärder:

- a) beviljande av kortfristiga lån genom att PMU har fått anstånd med betalning till staten av vissa avgifter på insatserna vid vadhållningen,
- b) befrielse från skyldighet att betala bolagsskatt,
- c) befrielse från skyldighet att betala inkomstskatt,
- d) franska statens avstående från 180 miljoner FF i avgifter på insatser vid vadhållning under år 1986,
- e) PMU:s rätt att behålla oinlösta vinster,

- f) undantag från den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdes-
skatt skall göras en månad i efterhand,
- 2) att följande åtgärder var förenliga med den gemensamma marknaden i
enlighet med artikel 92 i fördraget:
- a) avrundningen av vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal tillförde
315 miljoner FF mellan åren 1982 och 1985,
- b) undantaget före den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdes-
skatt skall göras en månad i efterhand,
- c) befrielsen före den 1 januari 1989 från arbetsgivarens skyldighet att
bidra till bostadsfinansiering,
- 3) a) att det för perioden före den 11 januari 1991 inte är nödvändigt att åter-
betala stöd som beviljats PMU i form av en befrielse från arbetsgivarens
skyldighet att bidra till bostadsfinansiering,
- b) att kommissionen inte är skyldig att själv fastställa det stödbelopp som
uppkommit till följd av befrielsen från arbetsgivarens skyldighet att
bidra till bostadsfinansiering och som kommissionen beslutat skall åter-
betalas för perioden efter den 11 januari 1991,

— förelägga kommissionen

- 1) att inom en månad efter förstainstansrättens dom beräkna
 - a) det belopp som PMU beviljats i stöd genom befrielsen från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering för perioden efter den 11 januari 1991, då detta belopp motsvarar de intäkter som den franska staten har avstått ifrån genom att befria PMU från skyldigheten att erlägga denna avgift under den aktuella perioden,
 - b) räntan på detta belopp i enlighet med artikel 3 i beslut 93/625,
- 2) att under efterföljande månad kräva återbetalning av samtliga återbetalningspliktiga belopp enligt punkt 1. a och 1. b ovan, som ännu inte återbetalats till franska staten av PMU (jämte ränta),
- 3) att omedelbart kräva återbetalning av samtliga medel som franska staten har avstått från till följd av att PMU befriats från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering mellan den 1 januari 1989 och den 11 januari 1991, jämte ränta beräknad i enlighet med artikel 3 i beslut 93/625,

- 4) att utan hänsyn till punkt 3) ovan, omedelbart ompröva klagomålet av den 7 april 1989 med beaktande av förstainstansrättens dom som då kommer att vara avkunnad och avsluta omprövningen inom sex månader från det att domen avkunnades,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Intervenienten har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan.

Prövning i sak

40 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Först har artikel 92.1 och artikel 92.3 c i fördraget tillämpats felaktigt, vidare har kommissionen åsidosatt sina skyldigheter i fråga om beslut om återbetalning av statligt stöd, slutligen har artikel 190 i fördraget åsidosatts.

Felaktig tillämpning av artikel 92.1 i fördraget

- 41 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har tillämpat artikel 92.1 i fördraget felaktigt genom att anse att fyra av de sju statliga åtgärderna i fråga inte utgjorde statligt stöd och att undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand från år 1989 inte längre utgjorde statligt stöd, eftersom verkningarna av denna åtgärd uppvägdes av att en permanent säkerhet hade ställts hos skattemyndigheten.

Den ändrade fördelningen av avgifterna och franska statens avstående från 180 miljoner FF i avgifter från år 1985

— Kortfattad redogörelse för parternas argument

- 42 Sökanden har hävdad att, såsom framgår av de bevis denne framlagt i sitt klagomål har franska statens avstående, genom dekret av den 23 januari 1985 och den 12 mars 1986, från en del av de offentliga avgifterna, vilken beräknats till 180 miljoner FF, direkt samband med omstruktureringen av PMU och en stor del av detta belopp användes till att finansiera uppsägningar i stor skala av personalen vid PMU. Sökanden har hänvisat till en presskommuniké från nyhetsbyrån AFP, enligt vilken den dåvarande franske budgetministern godkände omstruktureringen av PMU och förklarade att "staten har å sin sida bidragit med ett stöd på 180 miljoner FF genom att avstå från en del av de avgifter på insatserna som kapplöpningsbolagen skall erlägga till staten".
- 43 Den omständigheten att lagändringen avseende fördelningen av avgifterna har bibehållits därefter, vederlägger enligt sökanden inte det faktum att ändringen var oupplösligen kopplad till PMU:s omstruktureringsplan. Enligt sökanden kan en medlemsstat inte kringgå reglerna om statligt stöd genom att bibehålla en åtgärd

som från början endast var avsedd att utgöra ett tillfälligt stöd. I alla händelser utgör hela avgiftssystemet ett system för statligt stöd, vilket innebär att varje ändring av detta system till PMU:s fördel också utgör statligt stöd.

- 44 Vad beträffar kommissionens argument att en medlemsstat har rätt att bidra till omstruktureringen av företag genom att ta hänsyn till en betungande specialbeskattning, har sökanden åberopat domen av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen (REG 1974, s. 709, svensk specialutgåva, häfte 2), i vilken domstolen avvisade argumentet att en minskning av skattebördan i detta syfte inte omfattades av förbudet i artikel 92 i fördraget. Vidare har sökanden ifrågasatt att PMU skulle ha beskattats hårdare än annan näringsverksamhet och har understrukt att kommissionen har åberopat detta argument först i sitt svaromål, men att det inte förekommer i det omtvistade beslutet.
- 45 Kommissionen har gjort gällande att minskningen från år 1985 av franska statens andel av avgifterna på intäkterna från vadhållning utgjorde en bestående ändring av skattesystemet och därför inte kunde anses som statligt stöd.
- 46 Samtidigt som den har bestritt att det skulle finnas en direkt koppling mellan ändringen av skattesystemet och planen för omstrukturering av PMU, har kommissionen gjort gällande att även om denna koppling fanns skulle det inte betyda att den ifrågavarande åtgärden utgjorde statligt stöd. Vid en betungande specialbeskattning som den som PMU omfattas av, har staten rätt att bistå omstruktureringen av de berörda företagen i syfte att säkerställa sina egna framtida intäkter. Varje förbättring av PMU:s effektivitet bidrar nämligen till väsentligt ökade skatteintäkter för franska statsverket.
- 47 Som slutligen framgår av budgetministerns förklaring, citerad av sökanden (se ovan punkt 42), har den ifrågavarande åtgärden vidtagits "till förmån för kapplöpningsbolagen" och inte till förmån för PMU. Eftersom förfarandet enligt artikel 92.3 i

fördraget endast gäller PMU och inte kapplöpningsbolagen, kunde kommissionen således inte uttala sig om ett eventuellt stöd till kapplöpningsbolagen.

- 48 I alla händelser är inte samtliga nödvändiga villkor uppfyllda i kapplöpningsbolagens fall för att en åtgärd skall anses som rättsstridigt statligt stöd som är oförenligt med fördraget, eftersom det inte föreligger ett konkurrensförhållande mellan sökanden och kapplöpningsbolagen.
- 49 Slutligen har kommissionen vid sammanträdet åberopat förstainstansrättens dom av den 27 februari 1997 i mål T-106/95, FFSA m. fl. mot kommissionen (REG 1997, s. II-229) och gjort gällande att den har ett visst utrymme att skönmässigt bedöma vilken metod som är lämpligast för att säkerställa att verksamheter för vilka det råder fri konkurrens inte subventioneras, och att denna bedömning således endast ifrågasätts för det fall den är uppenbart felaktig.
- 50 Intervenienten stöder kommissionens slutsatser och har i övrigt hänvisat till sina argument i fråga om de kortfristiga lånen (se nedan punkterna 72 och 73).

— Förstainstansrättens bedömning

- 51 Enligt förstainstansrätten framgår det av det omtvistade beslutet att ändringen av fördelningen av avgifterna under åren 1985 och 1986 inte utgjorde ett statligt stöd, utan en "reform i form av en skattejustering som motiverades av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik", eftersom de tre kriterier som uppställs av kommissionen för att denna skall kunna bedöma om åtgärden är förenlig med artikel 92.1 i fördraget inte var uppfyllda. Enligt det omtvistade beslutet medförde den aktuella åtgärden a) endast en begränsad sänkning av avgiftens procentsats (cirka 1,6 procent), vilket inte stärker ett monopolföretags finansiella ställning, vidare var

den b) av bestående beskaffenhet, och c) syftade inte till att finansiera en bestämd transaktion, utan till en ”ökning av de tillgångar som mottagarna av de icke-offentliga avgifterna förfogar över” (avdelning V, punkt 3 i det omtvistade beslutet).

- 52 Vad i föreliggande fall beträffar frågan om räckvidden av gemenskapsdomstolarnas prövning av de kriterier som kommissionen har valt för att bedöma om den ifrågavarande beskattningsåtgärden omfattas av artikel 92.1 i fördraget eller inte, finns det anledning att för det första erinra om att den sistnämnda bestämmelsen — enligt vilken alla slag av statliga ingripanden är oförenliga med den gemensamma marknaden om de genom att snedvrیدا eller hotar att snedvrیدا konkurrensen på den gemensamma marknaden — inte skiljer mellan orsakerna till och syftena med de statliga ingripandena, utan definierar dem i förhållande till deras verkningar (se domstolens dom av den 26 september 1996 i mål C-241/94, Frankrike mot kommissionen, REG 1996, s. I-4551, punkterna 19 och 20). Av detta följer att begreppet stöd är ett objektivt begrepp, och att det uteslutande sammanhänger med hurvida en statlig åtgärd gynnar ett eller flera företag. Förstainstansrätten anser därför att bedömningen av om en åtgärd skall anses som statligt stöd, vilken enligt fördraget åligger såväl kommissionen som den nationella domstolen, i princip inte kan motivera att kommissionen tillerkänns ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, om det inte föreligger exceptionella omständigheter som orsakas av bland annat det ifrågavarande statliga ingripandets komplicerade beskaffenhet (domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkterna 10 och 11, och förstainstansrättens dom av den 12 december 1996 i mål T-358/94, Air France mot kommissionen, REG 1996, s. II-2109, punkt 71). Bedömningen av om orsakerna till eller syftena med de statliga ingripandena är relevanta skall endast göras i samband med undersökningen av om dessa åtgärder eventuellt är förenliga med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 92.3 i fördraget. Det är emellertid enbart vid genomförandet av denna bestämmelse, vilket för kommissionens del innebär bedömningar av komplicerade ekonomiska, sociala, regionala eller sektoriella förhållanden, som denna tillerkänns ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning (domstolens dom av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen, REG 1997, s. I-135, punkt 18, och av den 15 maj 1997 i mål C-355/95 P, TWD mot kommissionen, REG 1997, s. I-2549, punkt 26).

- 53 Denna slutsats vederläggs inte av den av kommissionen åberopade domen i ovan nämnda målet FFSA m. fl. mot kommissionen, i vilken förstainstansrätten, beträff-

fande frågan om en statlig åtgärd som uppfyller villkoren för tillämpning av artikel 92.1 (punkterna 167 och 168 i domen) ändå kan omfattas av undantaget i artikel 90.2 i fördraget, fastslog att kommissionen har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning (punkt 170—187 i domen), eftersom föreliggande mål, till skillnad från ovannämnda dom, inte gäller en bedömning av den ifrågavarande statliga åtgärden enligt artikel 90.2 i fördraget.

54 För det andra kan det erinras om att det, som kommissionen för övrigt har framhållit i det omtvistade beslutet, visserligen är riktigt att beskattning samt införandet av skattesystem faller inom de nationella myndigheternas behörighet, men att utövandet av denna behörighet, i förekommande fall, icke desto mindre kan visa sig oförenlig med artikel 92.1 i fördraget (domstolens dom av den 25 juni 1970 i mål 47/69, Frankrike mot kommissionen, REG 1970, s. 487, svensk specialutgåva, häfte 1).

55 Det är således mot denna bakgrund som det skall prövas om det var rätt av kommissionen att med stöd av de tre ovannämnda kriterierna (se ovan punkt 51) i föreliggande fall fastställa att den ifrågavarande beskattningsåtgärden inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, utan en ”en reform i form av en skattejustering som motiverades av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik”.

56 Vad för det första beträffar kriteriet enligt vilket den ifrågavarande åtgärden skulle vara av bestående beskaffenhet, görs det enligt vad som angivits ovan ingen skillnad i artikel 92.1 i fördraget mellan bestående och tillfälliga statliga åtgärder. Ett sådant kriterium skulle vara svårt att tillämpa på området. Intervenienten har med rätta framhållit vid sammanträdet att det med hänsyn till hur ofta skattesatserna justeras av de nationella myndigheterna, inte med lätthet kan avgöras om en sådan åtgärd, som inledningsvis ansetts vara bestående, inte senare bör anses som tillfällig med anledning av att dessa skattesatser justerats på nytt, och att denna åtgärd därför i enlighet med kommissionens argument skall anses som statligt stöd på

grund av åtgärdens begränsade varaktighet. Omvänt kan en åtgärd som inledningsvis anses som tillfällig, vilket enligt kommissionens argument skulle medföra att artikel 92.1 i fördraget var tillämplig, senare komma att anses som bestående med den följden, fortfarande enligt kommissionen, att den inte längre kan anses utgöra statligt stöd. Under dessa omständigheter skulle en tillämpning av kriteriet avseende en statlig åtgärds bestående beskaffenhet, som anförts av kommissionen, ge upphov till sådan ovisshet vid tillämpningen av artikel 92 i fördraget, att detta kriterium inte vore förenligt med rättssäkerhetsprincipen.

- 57 Vad beträffar det andra kriteriet enligt vilket den ifrågavarande åtgärden inte var avsedd att finansiera en bestämd transaktion, påpekar förstainstansrätten att artikel 92.1, som ovan anförts, inte skiljer mellan orsakerna till och syftena med statliga ingripanden, utan definierar dem i förhållande till deras verkningar (dom av den 26 september 1996 i ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 20). Som emellertid framgår av det omtvistade beslutet i sig syftade den ifrågavarande åtgärden till att åstadkomma "en bestående ökning av de tillgångar som mottagarna av de icke-offentliga avgifterna förfogar över".
- 58 Även om det antas att ett sådant kriterium med fog kan användas för att skilja beskattningsåtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget från sådana åtgärder som är undantagna från detta, kvarstår i vart fall det faktum att kommissionens konstaterande, enligt vilket ändringen av procentsatserna för avgifterna inte var avsedd att finansiera en bestämd transaktion, motsägs av ett annat konstaterande i det omtvistade beslutet, enligt vilket "kapplöpningsbolagen från och med år 1984 gick med förlust" och att "de franska myndigheterna till följd av detta och som ett komplement till en omstruktureringsplan för att åtgärda situationen ... ändrade fördelningen av avgifterna" (se avdelning IV, punkt 3 i det omtvistade beslutet). Detta konstaterande av kommissionen i det omtvistade beslutet skall dessutom tolkas mot bakgrund av skrivelsen om inledande av förfarandet, enligt vilken de sammanlagda ekonomiska förmånerna som

givits PMU gjort det möjligt för PMU att täcka kostnaderna för datoriseringen och omstruktureringen av verksamheten, vilka var nödvändiga åtgärder för att organisera driften.

- 59 Vad beträffar det tredje kriterium som har åberopats av kommissionen, avseende att den sänkning av procentsatsen för den offentliga avgiften som beslutades av de franska myndigheterna var av begränsad omfattning, anser förstainstansrätten för det första att i enlighet med fast rättspraxis på området är en tillämpning av artikel 92.1 i fördraget i princip inte utesluten bara för att ett stöd är av relativt liten omfattning (domstolens dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen, REG 1990, s. I-959, punkt 43, svensk specialutgåva, häfte 10, och av den 14 september 1994 i förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen, REG 1994, s. I-4103, punkt 42). Även om det antas att en sänkning av procentsatsen för en offentlig avgift av begränsad omfattning, i vissa fall kan motivera att artikel 92.1 i fördraget inte tillämpas, har det likväl inte bestritts i föreliggande fall att justeringen av procentsatsen för avgiften enligt det omtvistade beslutet har åstadkommit en "ökning av de tillgångar som mottagarna av de icke-offentliga avgifterna förfogar över". Även om sänkningen av den offentliga avgiften kunde anses som "begränsad" vad beträffar procentsatsen (cirka 1,6 procent), behöver detta inte innebära att det även rörde sig om en begränsad sänkning i absoluta tal. Som framgår av skrivelsen om inledande av förfarandet och av handlingarna i målet (se ovan punkt 5) erhöll PMU inkom för år 1986 180 miljoner FF. Med hänsyn till att den ifrågavarande åtgärden var av bestående beskaffenhet, kunde den omständigheten att PMU fick tillgång till ett sådant belopp på årlig basis inte motivera slutsatsen att en "begränsad" sänkning av procentsatsen för avgiften endast gav PMU ytterst små fördelar. Det kan vidare tilläggas i detta hänseende att beloppet på 180 miljoner FF, som PMU enbart under år 1986 förfogade över, enligt riktlinjerna för kommissionens politik avseende statligt stöd i kommissionens meddelande av den 20 maj 1992 angående gemenskapsbestämmelser för stöd till små och medelstora företag (EGT C 213, s. 2) inte heller kan anses som ett stöd som omfattas av de minimis-regeln. Enligt detta meddelande, som gällde då det omtvistade beslutet antogs, kunde artikel 92.1 inte tillämpas på stödbelopp som understeg 50 000 ecu för en treårsperiod. Ett belopp på 180 miljoner FF, vilket motsvarar ungefär 27 137 000 ecu för ett enda år, överstiger uppenbart denna tröskel.

- 60 Vad beträffar kommissionens argument att det framgick av budgetministerns förklaring, som citerats av sökanden (se ovan punkt 42), att den ifrågavarande åtgärden i vart fall endast avsåg kapplöpningsbolagen och inte PMU, kan det påpekas att detta motsägs av det omtvistade beslutet självt. Beslutet gäller nämligen de franska myndigheternas åtgärder till förmån för inkom PMU (se i detta avseende skrivelsen om inledande av förfarandet i artikel 93.3 i fördraget och avdelning V i det omtvistade beslutet). Det omtvistade beslutet innehåller inga uppgifter om att skälet till att artikel 92.1 i fördraget inte var tillämplig i föreliggande fall var att den aktuella åtgärden inte gällde PMU — det företag som direkt avsågs när förfarandet inleddes — utan kapplöpningsbolagen.
- 61 Vidare motsägs detta argument av kommissionens argumentering i dess helhet, såsom denna framgår av i synnerhet svaromålet. Kommissionen har där gjort gällande att bedömningen i det omtvistade beslutet av den ifrågavarande åtgärden motiverades av att "PMU:s verksamhet hindrades bland annat på grund av beskattningen och att det var nödvändigt att åtgärda denna situation". Vidare syftade denna åtgärd till att "förbättra PMU:s effektivitet", vilket medförde "betydande intäkter för franska statsverket". Även om det slutligen är riktigt, som det framgår av ovannämnda förklaring (se ovan punkt 42), att franska staten har lämnat ett stöd på 180 miljon FF "till förmån för bolagen", står det också klart att detta "stöd" var föremål för ett avtal mellan franska staten, kapplöpningsbolagen och PMU, och att det syftade till att bland annat hjälpa de kapplöpningsbolag som är medlemmar av PMU att genomföra "ett tusental uppsägningar i huvudsak vid PMU". Kommissionens argument kan följaktligen inte godtas.
- 62 Det framgår av det ovan anförda att de tre ovannämnda kriterierna, såsom de har tillämpats i föreliggande fall, inte kunde rättfärdiga slutsatsen att sänkningen av procentsatsen för avgiften inte skulle anses som ett stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, utan som en reform i form av en skattejustering som motiverades av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik. Följaktligen skall det omtvistade beslutet ogiltigförklaras i denna del.

De kortfristiga lån som PMU har erhållit genom att få anstånd med betalningen av vissa avgifter på insatserna

— Kortfattad redogörelse för parternas argument

- 63 Sökanden har hävdad att de avgifter, som PMU har fått anstånd med betalningen av, är offentliga avgifter, vilket kommissionen även har medgivit i avdelning IV, punkt 5 i det omtvistade beslutet. Statens uttag av sådana offentliga avgifter och utbetalning av hela eller en del av summan av dessa avgifter utgör enligt rättspraxis på området statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Den franska statens beslut att ge PMU anstånd med betalningen av sin andel av avgifterna omfattas följaktligen av förbudet i denna artikel i fördraget (domstolens dom av den 22 mars 1977 i mål 78/76, *Steinike & Weinlig*, REG 1977, s. 595, svensk specialutgåva, häfte 3, av den 13 december 1983 i mål 222/82, *Apple and Pear Development Council*, REG 1983, s. 4083, svensk specialutgåva, häfte 7, och av den 30 januari 1985 i mål 290/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1985, s. 439, svensk specialutgåva, häfte 8).
- 64 Enligt sökanden kan ändringen av reglerna om betalning av avgifter till staten, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, inte anses som en generell ändring av skattesatsen vid beskattning av hästkapplöpningar, av det skälet att denna ändring gynnade PMU och inte hästkapplöpningsektorn i allmänhet. Sökanden anser att den omständigheten att "de kortfristiga lånen" även gynnade de kapplöpningssbolag som är medlemmar av PMU, inte ändrar det faktum att ett stöd har beviljats till förmån för PMU och att det ifrågakvarande stödet inte var av generell beskaffenhet, eftersom de kapplöpningssbolag som är medlemmar av PMU endast uppgår till tio jämfört med 275 andra kapplöpningssbolag i Frankrike samt att PMU endast anordnar vadhållning avseende mindre än en procent av de kapplöpningar som hålls på hästkapplöpningssbanor som inte tillhör dess medlemmar. Enligt sökanden bekräftas detta dels i en rapport från år 1987 från den franska revisionsdomstolen, enligt vilken ändringen av reglerna för betalning av avgifter till staten syftade till att hjälpa PMU att täcka kostnaderna för höjningen av provisionerna till dess försäljningsställen, dels genom franska ekonomi-, finans- och privatiseringsministeriets svar på nämnda rapport, enligt vilket beskattningen av PMU "avviker från allmänna regler".

- 65 Sammanfattningsvis har sökanden gjort gällande att det rör sig om en *tillfällig ad hoc* ändring av avgiftssystemet till förmån för ett bestämt företag, vilket med hänsyn till rättspraxis — enligt vilken ett skattesystem anses utgöra statligt stöd även om det permanent gynnar en bestämd sektor (domstolens dom av den 12 juli 1973 i mål 70/72, kommissionen mot Tyskland, REG 1973, s. 813, svensk specialutgåva, häfte 2, och av den 24 februari 1987 i mål 310/85, Deufil mot kommissionen, REG 1987, s. 901) — innebär att samma bedömning a fortiori kommer i fråga även då det endast är ett företag som gynnas genom dessa åtgärder.
- 66 Kommissionens argument att ändringen av systemet för betalning av avgifter till staten motiverades av de franska myndigheternas intresse av att anpassa systemet för utbetalning av avgifterna från PMU till systemet för avgifter från Loto (avdelning IV, punkt 5 i det omtvistade beslutet), skall enligt sökanden avvisas, eftersom det inte ingår i kommissionens rättsliga bedömning i det omtvistade beslutet och eftersom kommissionen inte har angivit skälen till att revisionsdomstolens motsatta slutsatser på denna punkt skulle vara felaktiga.
- 67 Sökanden har i andra hand yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara denna del av beslutet på grund av bristande motivering.
- 68 Kommissionen har hävdats att den rättspraxis som sökanden har åberopat, enligt vilken särskilda beskattningsåtgärder som vidtas till förmån för en bestämd ekonomisk sektor utgör statligt stöd, inte är tillämplig, eftersom föreliggande mål inte gäller normal beskattning som tillämpas på alla företag, utan ett specialskattesystem som endast gäller för en ekonomisk aktör. Ändringar av ett sådant system kan således inte bedömas på samma sätt som ändringar av ett allmänt skattesystem. Enligt kommissionen får sökandens påstående till resultat att de franska myndigheterna aldrig skulle ha rätt att ändra beskattningen av insatserna vid vadhållning avseende hästkapploppningar, vilket under inga omständigheter är syftet med artikel 92 i fördraget.

- 69 Kommissionen har i detta avseende tillagt att generaladvokaten Darmon i sitt förslag till avgörande inför domstolens dom av den 17 mars 1993 i förenade målen C-72/91 och C-73/91, Sloman Neptun, (REG 1993, s. I-887 och s. I-903, svensk specialutgåva, häfte 14), visserligen har hänvisat till begreppet "undantag" i den meningen att en åtgärd som inte är tillämplig på alla företag eller alla industrisektorer som skulle kunna få fördelar av denna utgör ett stöd, med det innebär inte att ett sådant kriterium inte är tillämpligt som sådant vad beträffar sektorn för upptagande av vad avseende hästkapplöpningar. Det rör sig nämligen om en sektor som beskattas hårdare än normalt, och för bedömningen av om en ändring av denna specialbeskattning utgör ett statligt stöd eller inte krävs enligt kommissionen ett kriterium genom vilket det är möjligt att avgöra om det är en bestående eller tillfällig ändring. Endast en tillfällig ändring skulle kunna utgöra statligt stöd.
- 70 Kommissionen har för övrigt bestritt att den ifrågavarande åtgärden enbart har gynnat PMU, eftersom PMU:s intäkter har fördelats bland dess medlemmar kapplöpningsbolagen, så att vart och ett av dessa bolag har gynnats av den ifrågavarande åtgärden. Den omständigheten att de kapplöpningsbolag som är medlemmar av PMU enbart utgör en del av alla kapplöpningsbolag i Frankrike saknar betydelse, eftersom det enbart är dessa som omfattas av det aktuella skattesystemet.
- 71 Slutligen har kommissionen hävdat att sökandens hänvisningar vid flera tillfällen till den franska revisionsdomstolens rapport från år 1987 är irrelevanta, eftersom nämnda revisionsdomstol inte är behörig att uttala sig om frågan om huruvida direkta eller indirekta skatter och avgifter utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.
- 72 Intervenienten delar kommissionens uppfattning och har tillagt att sökandens påstående att det stöd som beviljats PMU endast skulle gynna ett begränsat antal hästuppfödare i Frankrike saknar grund, eftersom samtliga kapplöpningsbolag har möjlighet att utnyttja denna verksamhets tjänster.

- 73 Vad beträffar de medel som uttagits från PMU, har intervenienten understrukt att dessa går till fransk hästuppfödning i dess helhet, eftersom premier och annat stöd ges till uppfödare, ägare och andra som är verksamma inom hästsportsektorn. Härigenom tillfaller dessa medel i hög grad de kapplöpningsbolag som inte är medlemmar av PMU.

— Förstainstansrättens bedömning

- 74 Kommissionens vägran att beteckna den aktuella åtgärden som statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget motiveras av att det skattesystem som gäller för PMU, och mer allmänt för hästkapplöpningssektorn, inte är ett undantag från det allmänna skattesystemet, utan ett "specialskattesystem" som är berättigat till följd av den ifrågavarande sektorns särskilda karaktär. Med hänsyn till de kriterier som tillämpats av kommissionen på det stöd som uppkom till följd av ändringen av procentsatsen för avgifterna som erläggs av PMU (se ovan punkterna 68 och 69) utgör inte denna åtgärd statligt stöd, eftersom den inte var tillfällig och "medförde att andelen icke-offentliga avgifter har ökat konstant sedan år 1981", utan "ett tillfälligt avstående från intäkter från myndigheternas sida" (avdelning V, punkt 5 i det omtvistade beslutet).
- 75 Det skall följaktligen först undersökas om kommissionen hade grund för sitt påstående att det skattesystem som gällde för hästkapplöpningssektorn inte i sig utgjorde ett undantag från det allmänna skattesystemet utan ett specialskattesystem som enbart var avsett att tillämpas på den berörda sektorn.
- 76 Eftersom PMU:s verksamhet är föremål för en specialreglering enligt vilken PMU tillerkänns ensamrätt att organisera totalisatorspel i Frankrike (se ovan punkt 2), och eftersom det skattesystem som gäller för PMU inte bara beaktar denna omständighet, utan även hästkapplöpningssektorns särdrag i Frankrike, hade kommissionen grund för sin uppfattning att det särskilda avgiftssystem som avgör vilken del av intäkterna från vadhållningen som skall gå till staten respektive till

vadhållarna, PMU och till kapplöpningsbolagen, inte utgjorde ett undantag från det allmänna skattesystem som gällde för annan verksamhet och att den berörda åtgärden således skulle prövas enbart med beaktande av det specialsattesystem som gäller för hästkapplöpningssektorn.

77 Enbart den omständigheten att denna åtgärd hänför sig till ett specialsattesystem och inte till ett undantag från det allmänna skattesystemet, kan emellertid inte hindra en tillämpning av artikel 92.1 i fördraget. Verkan av denna åtgärd måste därför först undersökas för att kontrollera om det var korrekt att artikel 92.1 i fördraget förklarades otillämplig i föreliggande fall.

78 Förstainstansrätten påpekar att kommissionen i det omtvistade beslutet har medgivit att den aktuella åtgärden innebar att staten avstod från intäkter som tillkom den, vilket ”medförde att andelen icke-offentliga avgifter har ökat konstant sedan år 1981”. Som påpekats ovan omfattas en statlig åtgärd — oavsett om den är av bestående eller tillfällig beskaffenhet — som ger ett företag ekonomiska fördelar och förbättrar dess finansiella ställning av begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget (se ovan punkt 52). Detta innebär att skillnaden mellan en bestående och en tillfällig ändring av reglerna för erläggande av avgifter inte utgör ett tillräckligt kriterium för att inte tillämpa artikel 92.1 i fördraget i föreliggande fall (se ovan punkt 56).

79 Vad beträffar att ändringen av reglerna för erläggande av offentliga avgifter till statsverket inte utgjorde en punktåtgärd och ett undantag, utan en normal ändring av skattesystemet som var till förmån för hela hästkapplöpningssektorn, påpekar förstainstansrätten att det omtvistade beslutet, i motsats till kommissionens påstående, inte innehåller några uppgifter av detta slag, och att anståndet med betalningen till statsverket enligt avdelning IV, punkt 5 i detta beslut beviljades av budgetministern enkom till förmån för PMU. Den omständigheten att införandet av

totalisatorspel i Frankrike rent allmänt kan ge fördelar inte bara för medlemmarna av PMU, utan även indirekt till bolag som inte är medlemmar, är inte avgörande för bedömningen. Även om det står klart att ett stöd till en bestämd ekonomisk aktör indirekt gynnar också andra aktörer vilkas verksamhet är beroende av den direkta stödmottagarens huvudverksamhet, räcker inte detta förhållande för att fastställa att den ifrågavarande åtgärden är av allmän beskaffenhet och således inte faller inom tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget, utan på sin höjd för att fastställa att den eventuellt kan omfattas av ett sektoriellt undantag i enlighet med artikel 92.3 c i fördraget.

- 80 Vid en tillämpning av artikel 92.1 i fördraget finns det vidare, som kommissionen har framhållit i det omtvistade beslutet (se avdelning V, punkt 7), anledning att skilja mellan PMU:s huvudverksamhet, det vill säga anordnande och förvaltning av insatser vid vadhållning, och PMU:s medlemmars verksamhet, det vill säga anordnande av hästkapplöpningar. Även om det antas att de kortfristiga lån som PMU erhållit på ett eller annat sätt skulle gynna hela hästkapplöpningsektorn, kvarstår likväl den omständigheten att dessa ekonomiska förmåner gör det möjligt för PMU att förbättra sin ställning på marknaden för tjänster i samband med vadhållning — såväl nationellt som i utlandet genom förmedling av PMI — i direkt konkurrens med sökanden (punkt III i det omtvistade beslutet). I alla händelser kan det konstateras att de argument som har framförts i detta avseende av kommissionen och intervenienten inte förekommer i den rättsliga bedömningen i det omtvistade beslutet. Detta innebär att beslutet på denna punkt skall anses otillräckligt motiverat, alternativt att det helt saknar motivering.

- 81 Vad slutligen beträffar kommissionens argument att det statliga ingripandet i fråga hänförde sig till den synnerligen betungande beskattningen av hästkapplöpningsektorn, vilken klart överstiger beskattningen av andra sektorer, anfördes detta för första gången vid förstainstansrätten, utan stöd av tillräcklig bevisning. Argumentet kan således inte i sig anses styrka att kommissionens påstående är välgrundat.

- 82 Mot denna bakgrund skall sökandens talan vinna bifall på den grunden att artikel 92.1 har tillämpats felaktigt i fråga om de kortfristiga lån som givits till PMU och beslutet skall ogiltigförklaras i denna del.

Befrielse från skyldigheten att betala bolagsskatt

— Kortfattad redogörelse för parternas argument

- 83 Sökanden har hävdad att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i beslutet ansåg att den befrielse från skyldigheten att betala bolagsskatt som PMU omfattas av var en följd av en normal tillämpning av det allmänna skattesystemet, enligt vilket ekonomiska intresseorganisationer inte omfattas av denna skatt.
- 84 Sökanden har förklarat att det i föreliggande fall inte gäller en befrielse från bolagsskatt till förmån för PMU, utan till förmån för de bolag som är medlemmar av PMU. Detta har sökanden framhållit i sitt klagomål av den 7 april 1989 och i sin anmodan av den 5 november 1992. Sökanden har tillagt att enligt den franska revisionsdomstolen är ett sådant undantag till förmån för kapplöpningsbolagen olagligt även enligt fransk rätt. Vidare har inget undantag av detta slag beviljats andra kapplöpningsbolag eller medlemmar av en ekonomisk intresseorganisation.
- 85 Slutligen har sökanden invänt mot det implicita avslaget på klagomålet i den del sökanden hävdade att även PMU:s befrielse från inkomstskatt utgör statligt stöd och har gjort gällande att beslutet på denna punkt helt saknar motivering.

- 86 Kommissionen har förklarat att PMU inte är skyldig att betala bolagsskatt på grund av att PMU, i egenskap av ekonomisk intresseorganisation, inte har ett eget kapital genom att dess ekonomiska resultat direkt överförs till dess medlemmar. Detta innebär att PMU inte är ett självständigt skattesubjekt, det vill säga skatten skall inte erläggas av PMU utan av dess medlemmar. Vad beträffar sökandens argument att denna skatt borde ha betalats av kapplöpningsbolagen, har kommissionen invänt att den inlett förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget enbart i fråga om stöd till PMU och inte i fråga om stöd till kapplöpningsbolagen.
- 87 Vad beträffar det påstådda implicita avslaget på sökandens klagomål avseende PMU:s befrielse från inkomstskatt, har kommissionen framhållit att denna åtgärd inte togs upp i beslutet att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 och att den därför inte kunde behandlas i det omtvistade beslutet.
- 88 Intervenienten har framhållit att om det antas att vadhållningsverksamheten hålls isolerad från kapplöpningsbolagens övriga verksamhet och att den andel som är avsatt för spelarna förblir konstant, skulle kapplöpningsbolagen — om de omfattades av bolagsskatt och de allmänna skattebestämmelserna — betala lägre skatter och avgifter. Om en mervärdesskatt med normal skattesats (18,6 procent) togs ut på den andel som inte var avsatt för spelarna (28 procent av insatserna) skulle kapplöpningsbolagens bruttotillgångar enligt intervenienten uppgå till 22,8 procent av insatserna ($28\% - (28\% \times 18,6\%) = 28\% - 5,2\%$). PMU:s "vinst" före skatt motsvarar således detta resultat minskat med driftskostnaderna för PMU, det vill säga 17,3 procent ($22,8\% - 5,5\%$). Bolagsskatten beräknad enligt gällande skattesats på 33 procent av vinsten skulle uppgå till 5,7 procent av insatserna ($17,3\% \times 33\%$). Kapplöpningsbolagens slutliga andel skulle efter avdrag för driftskostnaderna för PMU uppgå till 11,6 procent av insatserna ($17,3\% - 5,7\%$), medan den i dag uppgår till mellan 4,5 och 5 procent. Av detta framgår enligt intervenienten att det aktuella systemet för beskattning av PMU, enligt vilket PMU är befriad från bolagsskatt, inte kan anses som statligt stöd till förmån för kapplöpningsbolagen.

— Förstainstansrättens bedömning

- 89 Förstainstansrätten påpekar att enligt det omtvistade beslutet följer PMU:s befrielse från bolagsskatt av en normal tillämpning av det allmänna skattessystemet, eftersom en sådan skatt inte tas ut av ekonomiska intresseorganisationer. Sökanden har emellertid, utan att ifrågasätta att denna slutsats är välgrundad, som framgår av klagomålet gjort gällande att det i föreliggande fall inte är PMU:s utan kapplöpningsbolagens befrielse från denna skatt som är i fråga.
- 90 Det skall följaktligen prövas om den omständigheten att kommissionen, i motsats till vad som påstås i sökandens klagomål, inte ansåg det nödvändigt att inleda ett förfarande gentemot kapplöpningsbolagen utan enbart gentemot PMU, kan inverka på det omtvistade beslutets lagenlighet.
- 91 Det kan i detta hänseende framhållas att rätten för tredje man att inkomma med klagomål till kommissionen avseende att artikel 92 i fördraget har åsidosatts, och därigenom få kommissionen att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget mot den berörda medlemsstaten och att efter det att förfarandet slutförts eventuellt fatta ett slutligt beslut, inte regleras i någon föreskrift eller bestämmelse i sekundär-rätten som kan jämföras med rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, 1962, s. 204, svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8).
- 92 Om kommissionen emellertid beslutar att avslå ett klagomål och fattar ett beslut med denna innebörd, skall detta i enlighet med artikel 190 i fördraget vara motiverat, så att den berörde kan få kännedom om skälen för beslutet och i förekommande fall göra gällande sina rättigheter inför gemenskapsdomstolarna. I föreliggande fall har kommissionen dock inte fattat något explicit beslut att avslå sökandens klagomål, utan tvärtom har den beslutat att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget, vilket framgår av en skrivelse till den franska regeringen

som har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (se ovan punkt 5). Om sökanden under dessa omständigheter ansåg att kommissionen härigenom inte hade tagit ställning till samtliga statliga åtgärder som påtalats i klagomålet, borde sökanden ha anmodat kommissionen att göra det i enlighet med artikel 175 i fördraget.

- 93 Förstainstansrätten påpekar i detta avseende att det framgår av handlingarna i målet att Ladbroke i sin skrivelse av den 11 augusti 1992 verkligen anmodade kommissionen att i enlighet med artikel 175 i fördraget ta ställning till de stödåtgärder som påtalats i klagomålet men som inte var föremål för det preliminära beslutet (se ovan punkt 9) och att kommissionen genom skrivelse av den 12 oktober 1992 besvarade denna anmodan (se ovan punkt 10). Efter att ha erhållit detta svar riktade Ladbroke emellertid en ny anmodan till kommissionen, men denna gång enbart med avseende på de åtgärder som omfattades av beslutet att inleda förfarandet (se ovan punkt 11). Då kommissionen inte vidtog åtgärden till följd av den andra anmodan väckte Ladbroke passivitetstalan vid förstainstansrätten. Ladbroke återkallade emellertid denna talan efter det att det omtvistade beslutet hade fattats (se punkt 12—14). Om Ladbroke ansåg att kommissionens svar på dess första anmodan inte utgjorde ett ställningstagande i fråga om samtliga åtgärder som påtalats i klagomålet, borde företaget åter ha anmodat kommissionen att ta ställning till samtliga påtalade åtgärder och inte inskränkt anmodan till att enbart omfatta de åtgärder som avsågs i beslutet att inleda förfarandet. Om Ladbroke däremot ansåg att kommissionens svar på den första anmodan utgjorde ett ställningstagande i form av ett implicit avslag på den del av Ladbrokes klagomål som avsåg den aktuella åtgärden, borde företaget ha väckt talan om ogiltigförklaring i enlighet med artikel 173.5 i fördraget.

- 94 Av det anförda följer att sökanden, genom att underlåta att inleda och fullfölja förfarandet enligt artikel 175 i fördraget eller att inom den föreskrivna fristen väcka talan om ogiltigförklaring, i alla händelser saknar rätt att inom ramen för föreliggande talan invända mot den omständigheten att kommissionen, som inte har inlett förfarandet med avseende på den berörda åtgärden, inte har uttalat sig om denna åtgärd i det omtvistade beslutet.

- 95 Detsamma gäller på samma grunder sökandens argument avseende det implicita avslaget på klagomålet i den del det avsåg att PMU befrias från inkomstskatt.

PMU:s rätt att utnyttja oinlösta vinster

— Kortfattad redogörelse för parternas argument

- 96 Sökanden har inledningsvis hävdad att det omtvistade beslutet är rättsligt felaktigt, eftersom kommissionen ansåg att den omständigheten att PMU enligt dekret 83-878 givits rätt att utnyttja oinlösta vinster för att finansiera sociala avgifter, inte utgjorde statligt stöd, då dessa vinster ansågs som "normala medel" som ingick i de icke-offentliga avgifterna och inte som "statliga medel" i den mening som avses i artikel 92.1 i EG-fördraget.
- 97 Avgifterna åläggs och fördelas av franska staten och det är därför enligt sökanden fel att beteckna de ifrågavarande medlen som icke-offentliga avgifter, då varje överföring av medel till PMU som sker genom offentlighetsrättsliga åtgärder utgör statligt stöd. Även om de oinlösta vinsterna skulle anses utgöra kapplöpningsbolagens normala medel, kvarstår i alla händelser det faktum att den ändring som infördes genom artikel 27 i dekret 83-878 utgjorde statligt stöd, eftersom det beslut som gav PMU rätt att utnyttja dessa belopp hade fattats på initiativ av staten och med dess godkännande (domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 14—15, samt av den 2 februari 1988 i förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m. fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkt 32—38, svensk specialutgåva, häfte 9).

- 98 Sökanden har vidare hävdad att de medel som härrörde från oinlösta vinster och som PMU givits rätt att utnyttja i själva verket var avsedda att finansiera de driftskostnader som PMU hade åsamkats genom datoriseringen av behandlingen av insatserna. Sökanden har i detta avseende förklarat, att innan dekret 83-878 antogs, föreskrevs i dekret av den 18 juli 1941 att kapplöpningsbolag kunde behålla oinlösta vinster på det villkoret att dessa belopp enbart utnyttjades till förmån för en bestämd grupp anställda inom hästkapplöpningssektorn och att överskjutande belopp skulle tillfalla staten. Den ändring som gjordes genom dekret 83-878 bestod dock närmare bestämt i att PMU fick rätt att utnyttja dessa vinster för eget bruk. Sökanden har till stöd för sitt argument åberopat den franska revisionsdomstolens rapport enligt vilken de medel som PMU givits rätt att utnyttja "inte omfattas av mervärdesbeskattning samt ger en betydande ekonomisk avkastning (24,6 miljoner FF år 1985)". Dessa medel skulle vidare användas "till att finansiera sociala kostnader inom kapplöpningssektorn med upp till 105 miljoner", varav tre fjärdedelar avsatts för "PMU som kompletterande avgångsvederlag till den del av personalen som måste sägas upp till följd av datoriseringen av behandlingen av insatserna (i storleksordningen 75 miljoner FF för 750 anställda)".
- 99 Slutligen har sökanden hävdad att det föreskrivs i artikel 281 a i den allmänna franska skattelagen att mervärdesskatt skall uttas på intäkter som tillfaller organisatörer av totalisatorspel, vilket innebär att den omständigheten att PMU inte är skyldig att erlägga mervärdesskatt för de oinlösta vinsterna också skall anses som statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Detta medför enligt sökanden att beslutet även av detta skäl skall anses som rättsligt felaktigt.
- 100 Kommissionen har erinrat om att de aktuella beloppen i Frankrike enbart kan utnyttjas för att täcka vissa kategorier av sociala kostnader. Den har framhållit att enligt dekret 74-954 tillfaller varje belopp som inte utnyttjats för detta ändamål staten och att dekret 83-878 enbart har ändrat de kategorier av kostnader för vilka oinlösta vinster får utnyttjas. Det faktum att denna ändring har medfört att andelen oinlösta vinster som tillfaller staten har minskat, betyder således inte att det rör sig om statligt stöd.

- 101 Kommissionen har hävdad att sökandens invändning mot att de ifrågavarande beloppen betecknats som "icke-offentliga avgifter" ("non-public levies") beror på ett missförstånd som orsakats av användningen av det engelska begreppet "levy", vilket har innebörden av skatt. Sökanden har också felaktigt ansett att de 30 FF som PMU tog ut per 100 FF i insats (se ovan punkt 16) utgör en statlig avgift och att varje fördelning av en del av detta belopp utgör statligt stöd. I själva verket är det endast en del av dessa 30 FF, närmare bestämt 18 FF som tillfaller de franska myndigheterna, som skall anses som en skatt i ordets rätta bemärkelse. Eftersom det således rör sig om en icke-offentlig avgift som inte tillfaller staten, och som därmed inte kan anses vara en skatt, är kriteriet i fråga om statliga medel i föreliggande fall inte uppfyllt.
- 102 Kommissionen har tillagt att även om den i sina inlagor inte har sökt tillbakavisa sökandens påstående att den ifrågavarande åtgärden syftade till att täcka kostnader för PMU:s datorisering, utgjorde rätten att utnyttja oinlösta vinster för att komplettera avgångsvederlag till övertalig personal en social åtgärd som var mer till förmån för den uppsagda personalen än för PMU självt.
- 103 Vad beträffar sökandens påstående att det även utgör statligt stöd att de oinlösta vinsterna inte mervärdesbeskattas, har kommissionen hävdad att detta är ett nytt argument som inte förekom i klagomålet och som således inte kunde beaktas i det omtvistade beslutet.
- 104 Intervenienten har förklarat att fram till det att dekret 74-954 antogs tillföll de oinlösta vinsterna i sin helhet kapplöpningsbolagen, och att detta dekret enbart inskränkte möjligheterna att utnyttja dessa vinster till vissa av kapplöpningsbolagens sociala kostnader, medan outnyttjade vinstmedel alltid tillföll staten (artikel 20.4 i dekretet). Dekret 83-878 har enbart medfört ökade möjligheter att utnyttja vinsterna till andra aktiviteter som direkt hänger samman med kapplöpningsbolagens verksamhet, såsom övervaknings- och driftskostnader, avelsfrämjande åtgärder samt investeringar i samband med anordnande av kapplöpningar och upptagande av vad (artikel 27 i dekretet). Kapplöpningsbolagen har enligt

intervenienten alltid, såväl före år 1974 som mellan år 1974 och år 1983 samt efter år 1983, haft möjlighet att utnyttja de oinlösta vinsterna i sin helhet, och det är enbart de möjliga användningsområdena som har ändrats. Det var således befogat att anse dessa medel som kapplöpningsbolagens normala medel.

— Förstainstansrättens bedömning

- 105 Förstainstansrätten påpekar inledningsvis att det framgår av parternas argument att den ifrågavarande åtgärden har gjort det möjligt för kapplöpningsbolagen att bära bland annat PMU:s sociala kostnader som uppkommit på grund av uppsägningarna av en del av dess övertaliga personal. Förstainstansrätten anser att det först skall prövas om de medel som härrör från oinlösta vinster utgör "normala medel" i den mening som kommissionen har gjort gällande. Den har därmed hävdats att ett av villkoren för att tillämpa artikel 92.1 i fördraget, det vill säga en överföring av statliga medel till förmån för stödmottagaren, inte är uppfyllt i föreliggande fall.
- 106 Det kan i detta avseende konstateras, att såsom framgår av handlingarna i målet tillföll oinlösta vinster före år 1974 i sin helhet kapplöpningsbolagen. Dekret 74-954 inskränkte för första gången utnyttjandet av dessa vinster till vissa sociala kostnader, medan vinster som inte utnyttjades för detta ändamål skulle betalas till staten. Enligt artikel 20.4 i nämnda dekret föreskrevs nämligen att "kapplöpningsbolagen kan varje år ges tillstånd av de myndigheter som är behöriga att godkänna bolagens budget att utnyttja intäkterna från oinlösta bongar till understödsbidrag, annat bistånd, tilläggsjukförsäkring eller tilläggs pension till förmån för sin personal, men inte till andra slag av förmåner. Dessa belopp skall betalas till ett av de i artikel 25 nedan angivna organen eller till en yrkesskola. Den del av intäkterna från oinlösta bongar som inte utnyttjas för att finansiera de i föregående stycke angivna åtgärderna skall betalas till statsverket".
- 107 Det framgår av denna bestämmelse i den franska lagstiftningen att kapplöpningsbolagens rätt att utnyttja oinlösta vinster inte bara var begränsad till vissa ändamål

(sociala kostnader), utan var dessutom beroende av ett tillstånd från "de myndigheter som är behöriga att godkänna bolagens budget". Dessa myndigheter är enligt ovannämnda dekret jordbruksministern och ekonomi- och finansministern (se artiklarna 22 och 23 i dekretet) samt enligt dekret 83-878 som ersatte dekret 74-954, jordbruksministern och budgetministern (artiklarna 29 och 30 i dekret 83-878). Om det skulle anses att utnyttjandet av oinlösta vinster, såsom har framhållits i det omtvistade beslutet, utgjorde "normala medel" skulle det inte finnas anledning för den franska lagstiftaren att i föreskrifter begränsa utnyttjandet av dessa vinster till strikt bestämda kostnader och för det fall sådana inte uppkommer föreskriva att dessa medel automatiskt skall tillfalla statsverket.

108 Mot denna bakgrund kan de ifrågasvarande medlen inte anses som "normala medel" som tillfaller kapplöpningsbolagen och PMU, utan som "statliga medel" vilka tillfaller statsverket om vissa av lagstiftaren angivna villkor är uppfyllda.

109 Samma slutsats kan dras även av dekret 83-878 med vilket den franska lagstiftaren, som den franska regeringen och kommissionen har understrukit, har utvidgat rätten att utnyttja oinlösta vinster till andra verksamheter inom kapplöpningsbolagen som till exempel "studielån för yrkesutbildning eller tilläggssjukförsäkring eller tilläggspension till förmån för bolagens och kapplöpningsstallens personal samt till jockeyerna" (artikel 27.5 i nämnda dekret). Den franska lagstiftaren har härigenom i själva verket avstått från medel som annars skulle ha tillfallit statsverket. Detta innebär att villkoret för tillämpning av artikel 92.1 i fördraget, avseende att en överföring av statliga medel har skett till förmån för mottagaren, i föreliggande fall är uppfyllt.

110 Eftersom dessa medel enligt det omtvistade beslutet emellertid har utnyttjats för att "finansiera bland annat sociala kostnader", medför de enligt fast rättspraxis en minskning av de sociala kostnader som ett företag normalt skall bära och således

ett stöd till företagets förmån (domstolens domar i ovannämnda målen Italien mot kommissionen och Steinike & Weinlig).

- 111 Kommissionens slutsats, enligt vilken den ifrågavarande åtgärden inte utgör statligt stöd, trots att den syftar till att finansiera kapplöpningsbolagens sociala kostnader i samband med anordnande av totalisatorspel, eftersom det inte skett någon överföring av statliga medel, grundas på felaktiga antaganden och skall därför ogiltigförklaras.
- 112 Vad slutligen beträffar sökandens argument att det även utgör statligt stöd att PMU inte behöver erlagga mervärdesskatt för oinlösta vinster, finns det anledning att konstatera att denna fråga inte ingick i klagomålet och inte heller togs upp då förfarandet enligt artikel 92 inleddes, varför sökanden inte kan anmärka på att kommissionen inte har behandlat den i det omtvistade beslutet.

Undantaget efter den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand

— Kortfattad redogörelse för parternas argument

- 113 Sökanden har hävdatt att kommissionen i sitt omtvistade beslut visserligen ansåg att verkningarna av undantaget för PMU från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand från och med år 1989 uppvägdes av att kapplöpningsbolagen ställde en permanent säkerhet hos skattemyndigheten, men att den dock inte nämnde det exakta belopp som denna säkerhet uppgick till eller på vilken bas som beloppet periodiskt justerades. Avsaknaden av dessa uppgifter är desto mer anmärkningsvärd som det är på grundval av den påstådda förekomsten

av denna säkerhet som kommissionen har dragit en annan slutsats än den gjorde i sitt preliminära beslut.

- 114 Sökanden har begärt att förstainstansrätten som åtgärd för bevisupptagning skall dels anmoda kommissionen att ange det belopp som den permanenta säkerhet som ställdes år 1989 hos skattemyndigheten uppgår till, vilka kriterier som används vid justeringen av säkerheten och de datum då sådana justeringar äger rum, dels anmoda den franska regeringen att ange den årliga kostnad för franska staten som undantaget från mervärdesskattesystemet gav upphov till och den årliga ränta som den ifrågavarande säkerheten medförde mellan den 1 juli 1989 och den 1 juli 1993, den dag då den omtvistade åtgärden slutligen upphörde.
- 115 Kommissionen har hävdats att den omständigheten att den drog en annan slutsats i sitt preliminära beslut än den gjorde i det omtvistade beslutet avseende undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, inte påverkar det sistnämnda beslutets giltighet.
- 116 Vad beträffar det belopp som den ifrågavarande säkerheten uppgick till har kommissionen påpekat att den fram till år 1988 uppgick till ett fast belopp om 14 miljoner FF, vilket höjdes till 16 miljoner FF år 1989 och till nästan 20 miljoner FF år 1993.
- 117 Såsom framgår av handlingarna i målet har säkerhet enligt intervenienten ställts hos skattemyndigheten sedan år 1969, och inte sedan år 1989 som anges i det omtvistade beslutet, vilket innebär att den ifrågavarande statliga åtgärden aldrig har utgjort statligt stöd. Intervenienten har tillagt att de franska myndigheterna inte har gjort kommissionen uppmärksam på denna omständighet under förfarandets gång beroende på att detta fel från kommissionens sida helt saknar praktisk betydelse för bedömningen av den omtvistade åtgärden.

— Förstainstansrättens bedömning

- 118 Förstainstansrätten påpekar att det framgår av den skriftväxling mellan kommissionen och intervenienten angående denna fråga som ägt rum sedan förfarandet inleddes, och som ingivits på förstainstansrättens anmodan, att de franska myndigheterna under förfarandets gång klart upplyst kommissionen om att kapplöpningsbolagen som motprestation för att de den 1 augusti 1969 beviljades undantag från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand från och med denna dag var skyldiga att ställa en permanent säkerhet hos skattemyndigheten (skrivelse till kommissionen från Frankrikes ständiga representation vid Europeiska gemenskaperna av den 7 februari 1992).
- 119 Kommissionen har vid sammanträdet dessutom medgivit att den permanenta säkerheten i fråga inte fanns sedan år 1989, utan sedan år 1969 och att det omtvistade beslutet är uppenbart felaktigt i detta avseende.
- 120 Det framgår således av detta att kommissionens undersökning av om den permanenta säkerheten hos skattemyndigheten uppvägs de likviditetsfördelar som följde av undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand borde ha gått tillbaka ända till år 1969 eller åtminstone till år 1985 då PMU bildades som självständig juridisk enhet, och inte från år 1989. Eftersom kommissionen inte har genomfört en detaljerad undersökning från år 1969 eller år 1985, kan förstainstansrätten inte ta ställning till frågan om den ovannämnda permanenta säkerheten sedan år 1969 verkligen har kunnat uppväga de angivna likviditetsförmånerna, vilket skulle innebära att den ifrågavarande åtgärden aldrig har utgjort statligt stöd, och i det motsatta fallet, från vilken dag det påstådda stödet faktiskt har utgått i brist på en verklig motprestation för de angivna förmånerna.
- 121 Denna slutsats motsägs inte av de sifferuppgifter som kommissionen har lämnat i sina svar på förstainstansrättens frågor. Dessa uppgifter ingick i en skrivelse till kommissionen från Frankrikes ständiga representation vid Europeiska gemenska-

perna (se ovan punkt 118). Som framgår av dessa sifferuppgifter är det visserligen riktigt att den permanenta säkerheten under åren 1985, 1986 och 1990 föreföll uppväga den "månatliga genomsnittseffekten" av den förmån som PMU fick genom undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, men att PMU för åren 1987, 1988 och 1989 erhöll ett sammanlagt belopp av 7 968 000 FF. Eftersom bedömningen av dessa sifferuppgifter av ovan angivna skäl (se punkt 119) inte gjordes av kommissionen i samband med att den fattade sitt beslut, kan inte förstainstansrätten på grundval av parternas ovannämnda skriftliga svar på rättens frågor pröva om ett statligt stöd föreligger eller inte. I annat fall skulle den inkräkta på den behörighet som enligt artikel 92 i fördraget enkom tillkommer kommissionen och den nationella domstolen.

- 122 Emellertid är kommissionens bedömning av den ifrågavarande åtgärden under alla omständigheter felaktig och sökandens yrkanden skall därför bifallas och det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras i denna del.

Felaktig tillämpning av artikel 92.3 c i fördraget

Sökandens grunder och argument

- 123 Sökanden har hävdatt att ingen av de statliga åtgärder som i det omtvistade beslutet betecknats som statligt stöd, kan anses förenlig med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 92.3 c i fördraget, närmare bestämt 1) franska statens avstående mellan år 1982—1985 till förmån för PMU från medel härrörde från en avrundning av vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal, 2) undantaget före år 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, och 3) befrielsen för PMU fram till år 1989 från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering.

1. Franska statens avstående mellan år 1982—1985 från medel som härrörde från en avrundning av vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal

- 124 Sökanden har inledningsvis framhållit att artikel 92.3 c i fördraget utgör ett undantag från den grundläggande regeln om förbud för statligt stöd och skall därför tolkas strikt. Tillämpningen av denna bestämmelse är beroende av att följande två villkor är uppfyllda: Ett positivt villkor som innebär att stödet skall underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, och ett negativt villkor som innebär att stödet inte får påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Enligt sökanden är inget av dessa två villkor uppfyllt i föreliggande fall.
- 125 Vad för det första beträffar hänvisningen i det omtvistade beslutet till ”de direkta och indirekta verkningar av detta stöd på utvecklingen av sektorn i alla dess ekonomiska beståndsdelar, inklusive förbättrad hästavel” i syfte att visa att stödet i fråga underlättade utvecklingen av vissa näringsverksamheter (det positiva villkoret) uppfyller denna hänvisning inte detta villkor, eftersom det ifrågavarande stödet varken var avsett för att förbättra hästaveln eller för hästkapplöpningar, utan för en speciell verksamhet, nämligen upptagande av vad utanför hästkapplöpningsbanor. Sökanden har tillagt att PMU:s verksamhet inte har något direkt samband med hästuppfödning och att den andel av PMU:s årsomsättning som avsätts för hästuppfödning är lägre än den andel av avgifterna som uttas av staten.
- 126 Kommissionens bedömning strider enligt sökanden dessutom inte bara mot domstolens rättspraxis på området (dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris Holland mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, svensk specialutgåva, häfte 5), utan även mot de uppföranderegler som kommissionen har uppställt för sig själv i sin tionde och tolfte rapport om konkurrenspolitiken. Det framgår av den tionde rapporten att statligt stöd endast är förenligt med den gemensamma marknaden om det bidrar till att ”förverkliga de gemensamma mål och intressen som anges i artikel 92.3 i EEG-fördraget”. Kommissionen förklarar vidare i sin tolfte rapport att för att ett stöd inte skall anses snedvrída konkurrensen på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset skall det 1) främja utvecklingen av den berörda sektorn med beaktande av gemenskapens samtliga intressen, 2) vara

ödvändigt för att genomföra det aktuella projektet, och 3) vara av sådant slag (omfattning, varaktighet, graden av snedvridningen av konkurrensen etc.) att det står i proportion till de angivna syftena.

- 127 Kommissionen har i det omtvistade beslutet helt bortsett från det första av de ovannämnda kriterierna. Påståendet i kommissionens svaromål, att det aktuella stödet bidrar till att effektivisera totalisatorspelet och ”i synnerhet till en förbättrad hästavel, vilket är ett lagenligt syfte som är förenligt med gemenskapens intresse”, är en ny grund och kan således inte beaktas av förstainstansrätten.
- 128 Vad beträffar det andra kriteriet, enligt vilket stödet skall vara nödvändigt för att genomföra det aktuella projektet har sökanden framhållit att denna fråga inte har tagits upp av kommissionen annat än i svaromålet, där den har angivit att datoriseringen av PMU:s verksamhet inte hade kunnat genomföras utan det ifrågavarande stödet. I avsaknad av en undersökning av detta förhållande kan det inte uteslutas att kapploppningsbolagen skulle ha kunnat finansiera datoriseringen av sin verksamhet antingen genom att sänka prisnivån eller genom banklån.
- 129 Sökanden har avseende det tredje kriteriet, enligt vilket stödets omfattning skall stå i proportion till dess syfte, hävdatt att om de andra statliga åtgärder som har vidtagits till förmån för PMU, och som sökanden påtalat i sitt klagomål, utgör statligt stöd, är beslutet felaktigt, eftersom kommissionen har gjort en kumulativ i stället för isolerad bedömning av omfattningen av samtliga stödåtgärder till förmån för PMU. Även om dessa åtgärder inte skulle anses som statligt stöd, kvarstår i vart fall den omständigheten att verkningarna av det ifrågavarande stödet, närmare bestämt 315 miljoner FF, borde ha bedömts mot bakgrund av samtliga ekonomiska förmåner som PMU hade erhållit. Dessa förmåner uppgick enligt franska revisionsdomstolens ovannämnda rapport till motsvarande 1,3 miljarder FF inkom för perioden 1982—1985.

130 Vad för det andra beträffar frågan om det aktuella stödet har snedvridit konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (det negativa villkoret) har sökanden hävdade att kommissionens svar i det omtvistade beslutet, enligt vilket datoriseringen av PMU:s verksamhet beslutades vid en tidpunkt då PMU ännu inte hade utsträckt sin verksamhet till andra länder och inte heller förutsåg en sådan utveckling, bygger på felaktiga antaganden. Det framgår av det anförande som verkställande direktören för PMU höll vid den sjätte konferensen för europeiska sammanslutningar av PMU i London i maj 1987, det vill säga innan PMI bildades, att PMU redan då hade planer på att utvidga sin verksamhet till andra länder. Denna slutsats bekräftas dessutom av det svar som gavs samtidigt med det ovannämnda anförandet av ordföranden för PMU till ordföranden för den franska revisionsdomstolen beträffande "förslaget att infoga kapplöpningens verksamhet och PMU:s funktion i [revisionsdomstolens] offentliga rapport", i vilket ordföranden för PMU beklagade de effekter som ett offentliggörande av nämnda rapport skulle få "med hänsyn till att [PMU] vid denna tidpunkt förhandlade med andra länder som har önskat få del av [PMU: s] erfarenhet i fråga om behandling av vad i samband med kapplöpningar och vid en tidpunkt, år 1992, då [PMU skulle] behöva möta konkurrens från de länder som ingår i gemenskapen".

131 Sökanden har slutligen hävdade att när ett företag a) mottar ett omfattande stöd, b) inte utsätts för konkurrens på grund av sin monopolställning och c) använder detta stöd för att konkurrera med andra företag på utländska marknader, kan det negativa villkoret i artikel 92.3 c i EG-fördraget i princip inte anses uppfyllt. En sådan situation står tvärtom i strid med den grundläggande principen om en gemensam marknad med fri konkurrens.

2. Undantaget före år 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand

132 Sökanden har gjort gällande att, eftersom det stöd som uppkommer genom undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, i det omtvistade beslutet har bedömts som förenligt med den gemensamma markna-

den fram till år 1989 av samma skäl som anförts för stödet som bestod i att franska staten under perioden 1982—1985 avstod från medel som uppkommit genom en avrundning av vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal, kan inte heller detta undantag enligt ovan anförda skäl (se punkt 124—131) anses uppfylla villkoren för en tillämpning av artikel 92.3 c i fördraget.

133 Sökanden har tillagt att kommissionens argument i svaromålet, enligt vilket det positiva villkoret för att ett stöd skall förklaras förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 c var uppfyllt i föreliggande fall, eftersom det aktuella stödet hade ”som slutligt syfte att förbättra hästaveln och inte enbart att gynna PMU:s eller kapplöpningsbolagens verksamhet i sig”, utgör en ny motivering jämfört med den i det omtvistade beslutet. Där fastställdes att det aktuella stödets störande effekter inte var av sådant slag att de upphävde de eventuella effekterna ”på utvecklingen av sektorn”, vilken omfattade såväl en förbättrad hästavel som anordnandet av vadhållning utanför hästkapplöpningsbanor.

134 Sökanden har slutligen hävdats att, eftersom det i föreliggande fall rör sig om driftstödet, kan det endast under exceptionella omständigheter förklaras förenligt med den gemensamma marknaden (tolfte rapporten om konkurrenspolitiken, punkt 160, domen i ovannämnda målet Deuflil mot kommissionen). Några sådana omständigheter föreligger dock inte i det aktuella fallet.

3. Befrielsen fram till år 1989 från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering

135 Den omständigheten att stödet till PMU i form av en befrielse från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering, ”i likhet med det stöd som utgick genom undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand”, enligt kommissionen omfattades av undantaget enligt artikel 92.3 c i fördraget fram till år 1989, medför enligt sökanden att det omtvistade beslutet är rättsligt felaktigt av samma skäl som anförts ovan avseende det stöd som uppkom genom avrund-

ningen nedåt av vadhållarnas vinster samt genom undantaget från mervärdesskatte-
tereglerna (punkt 124—133).

- 136 Sökanden har tillagt att ett permanent driftsstöd på cirka 5 miljoner FF per år som det ifrågavarande stödet, i alla händelser inte uppfyller det positiva villkoret i artikel 92.3 c i EG-fördraget.

Kommissionens grunder och argument

- 137 Kommissionen har med utgångspunkt i sin bedömning i det omtvistade beslutet av om det stöd som uppkommer genom avrundningen av vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal är förenligt med den gemensamma marknaden, på grundval av vilka de två övriga statliga stödåtgärderna har förklarats förenliga med den gemensamma marknaden, bestritt sökandens argument i deras helhet. Kommissionen har i övrigt enbart tagit upp de huvudsakliga aspekterna av genomförandet av artikel 92.3 c i fördraget, närmare bestämt de aktuella stödåtgärdernas lagenliga syften (det positiva villkoret), och frånvaron av marknadsstörningar som strider mot det gemensamma intresset (det negativa villkoret). Slutligen har kommissionen bestritt sökandens påstående att kommissionen när den antog det omtvistade beslutet inte iakttog sina egna uppföranderegler, såsom dessa framgår av kommissionens ovan nämnda rapporter om konkurrenspolitiken.

1. De lagenliga syftena med det statliga stödet till PMU, det vill säga datoriseringen av PMU och en förbättrad hästavel

- 138 Kommissionen har redogjort för att PMU från år 1930 fram till början av 1980-talet hanterade upptagningen av vaden manuellt, vilket orsakade ett stort antal driftsproblem. Kostnaderna för dessa uppgick till cirka 60 procent av de totala driftskostnaderna. Det var i syfte att lösa dessa problem som PMU beslöt att

datorisera hela sin verksamhet från och med år 1972. Detta beslut fattades enligt kommissionen utan några som helst planer på att utvidga PMU:s verksamhet till andra länder, utan avsåg att anpassa verksamheten till den ekonomiska och tekniska utvecklingen på den nationella marknaden. Dessa åtgärder resulterade i införandet av ett säkrare system som gjorde det möjligt att tillhandahålla vadhållarna tjänster som bättre motsvarade deras krav. I det omtvistade beslutet har detta beskrivits som "de direkta och indirekta verkningar av detta stöd på utvecklingen av sektorn i alla dess ... beståndsdelar". Åtgärderna resulterade vidare i en ökning av franska statens intäkter, vilket även låg i gemenskapens intresse, eftersom det alltid är att föredra att en viss ekonomisk verksamhet bedrivs effektivt.

- 139 Enligt kommissionen har driftskostnaderna för PMU sedan år 1986 fortlöpande minskat med anledning av datoriseringen av upptagningen och behandlingen av vaden, från 5,95 procent år 1986 till 5,45 procent år 1990, vilket motsvarar en sänkning av kostnaderna med cirka 170 miljoner FF. Denna kostnadsänkning har gjort det möjligt för kapplöpningsbolagen att avsätta en större andel av sina medel för att främja en förbättrad hästavel.

2. Avsaknaden av marknadsstörningar

- 140 Kommissionen har förklarat att den drog slutsatsen att de aktuella åtgärderna inte påverkade handeln mellan medlemsstaterna i märkbar utsträckning, eftersom PMU:s verksamhet före år 1989 var inskränkt till Frankrike och PMU inte konkurrerade med andra ekonomiska aktörer i Frankrike eller utomlands. Det är vidare enbart på grund av att en de minimis-regel saknas i fråga om statligt stöd som kommissionen har behandlat de ifrågakvarande åtgärderna som statligt stöd för att slutligen förklara dem förenliga med den gemensamma marknaden.

- 141 Kommissionen har beträffande sökandens påstående att det framgår av de anföranden som företrädare för PMU höll i maj 1987 (se ovan punkt 130) att stödet till datoriseringen av PMU hade en störande inverkan på marknaden genom att det möjliggjorde för PMU att utvidga sin verksamhet till andra länder, hävdade att

datoriseringsprocessen av PMU:s verksamhet beslutades och genomfördes innan dessa anföranden hölls. Det har i vart fall inte styrkts att det föreligger ett direkt samband mellan PMU:s beslut att datorisera sin verksamhet och dess senare beslut att erbjuda andra företag i utlandet sina tjänster.

- 142 Slutligen har kommissionen hävdats att PMI:s verksamhet i utlandet inte är av samma slag som PMU:s verksamhet, vilket bekräftas av de av sökanden åberopade påpekandena från verkställande direktören för PMU (se ovan punkt 130).

3. Kommissionens iakttagande av villkoren i rättspraxis och sina egna uppföranderegler

- 143 Kommissionen har hävdats att den omständigheten att ett stöd skall bedömas i ett gemenskapssammanhang inte innebär att stödet måste ha en positiv effekt på gemenskapen i dess helhet. I föreliggande fall utgör bidraget till att utveckla och effektivisera sektorn för totalisatorspel, och i synnerhet förbättringen av hästaveln, ett lagenligt syfte som är förenligt med gemenskapens intresse. Kommissionen har framhållit att detta motiv inte uttryckligen har åberopats i det omtvistade beslutet, men att det likväl framstår som en naturlig del av varje beslut att godkänna ett statligt stöd i enlighet med artikel 92.3 c i fördraget.
- 144 Vad beträffar villkoret att stödet skall vara nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet har kommissionen understrukit att den i beslutet, i motsats till vad sökanden har hävdats, inte har bortsett från denna fråga, eftersom det klart anges att "kapplöpningsbolagen inte själva kunde finansiera samtliga nödvändiga investeringar" (se avdelning IV, punkt 2 i beslutet).

- 145 Vad beträffar omfattningen av det stöd som uppkom genom avrundningen av vinsterna till närmast lägre tiotal har kommissionen påpekat att det visserligen enligt det omtvistade beslutet uppgick till 29 procent, men att det likväl är svårt att avgöra omfattningen av ett stöd när det gäller en organisation som PMU, som inte har några egna medel. Slutligen har kommissionen tillbakavisat sökandens påstående att den har gjort en isolerad uppskattning av stödet, utan att ta hänsyn till andra statliga åtgärder som sökanden i sitt klagomål påstått vara statligt stöd.
- 146 Intervenienten stöder kommissionens argument och har hävdad att kommissionen har tillämpat artikel 92.3 c i fördraget korrekt med avseende på det ifrågavarande stödet.

Förstainstansrättens bedömning

- 147 Det kan inledningsvis erinras om att artikel 92.3 c i fördraget enligt fast rättspraxis tillerkänner kommissionen ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning i samband med ett beslut om undantag från det allmänna förbudet i artikel 92.1. Bedömningen av om ett statligt stöd är förenligt eller inte med den gemensamma marknaden är i ett sådant fall problematisk, eftersom de ekonomiska förhållanden som skall beaktas och bedömas är komplicerade och snabbt kan förändras (domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommissionen, REG 1990, s. I-307, punkt 15, svensk specialutgåva, häfte 10, av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m. fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 36, och av den 14 januari 1997 i ovannämnda mål Spanien mot kommissionen, punkt 18). Vidare framgår av rättspraxis att det vid en talan om ogiltigförklaring endast ankommer på gemenskapens domstolar att pröva om någon av de orsaker till olaglighet som föreskrivs i artikel 173 i fördraget föreligger med avseende på det omtvistade beslutet, men att domstolarna inte kan ersätta beslutsfattarens bedömning av omständigheterna med sin egen bedömning, i synnerhet på det ekonomiska planet (domstolens dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, svensk specialutgåva, häfte 14, punkt 23, och av den 29 februari 1996 i ovannämnda mål Belgien mot kommissionen, och förstainstansrättens dom i ovannämnda mål FFSA m. fl. mot kommissionen, punkt 101).

- 148 Av detta följer att förstainstansrättens prövning i föreliggande fall skall inskränka sig till en kontroll av att reglerna om förfarande och motivering har iakttagits, att de omständigheter som ligger till grund för det omtvistade beslutet är materiellt riktiga och att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av dessa omständigheter eller att maktmissbruk förekommit (dom i ovannämnda målet *Matra* mot kommissionen, punkt 25, av den 29 februari 1996 i ovannämnda målet *Belgien* mot kommissionen, punkt 11, och i ovannämnda målet *FFSA m. fl. mot kommissionen*, punkt 101).
- 149 Det är mot bakgrund av dessa riktlinjer i rättspraxis som det skall prövas om sökanden har grund för sina påståenden att kommissionen, genom att förklara de tre ifrågavarande statliga stödåtgärderna som förenliga med den gemensamma marknaden, har åsidosatt villkoren för tillämpning av artikel 92.3 c i fördraget och sina egna uppföranderegler, såsom de framgår av i synnerhet kommissionens tolfte rapport om konkurrenspolitiken.

— Franska statens avstående under år 1982—1985 från medel som uppkom genom en avrundning av vadhållarnas vinster till närmast tiotal

- 150 Förstainstansrätten påpekar att enligt det omtvistade beslutet har det stöd som beviljades under år 1982—1985 till datoriseringen av PMU, och vilket uppkom genom en avrundning av vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal, med hänsyn till utvecklingen av konkurrensen och handeln före bildandet av PMI i januari 1989, ”inte givit upphov till marknadsstörningar som strider mot gemenskapsintresset, i synnerhet med beaktande av de direkta och indirekta verkningar som detta stöd har på utvecklingen av sektorn i alla dess ekonomiska beståndsdelar, inklusive förbättrad hästavel” (avdelning VII åttonde stycket, punkt 1 det omtvistade beslutet).
- 151 Det framgår av ovan citerade stycke ur det omtvistade beslutet att sökanden inte kan klandra kommissionen för att inte ha undersökt om det positiva villkoret för en tillämpning av artikel 92.3 c i fördraget var uppfyllt i förevarande fall.

- 152 Vad beträffar frågan om kommissionens bedömning ändå är grundad på felaktiga antaganden, med anledning av att stödet i fråga enbart gynnade upptagandet av vad och inte förbättringen av hästaveln, anser förstainstansrätten att det framgår av handlingarna i målet att datoriseringen av PMU:s verksamhet inte endast medförde en effektivisering av upptagningen av vaden, utan även en sänkning från år 1986 av driftskostnaderna, vilket gjorde det möjligt för kapplöpningsbolagen att frigöra och således avsätta mer kapital för att främja förbättringen av hästaveln. Med hänsyn till att anordnandet av totalisatorspel i Frankrike bedrivs utan vinstsyfte och enbart har som mål att kapplöpningsbolagen skall kunna fortsätta sin huvudsakliga verksamhet som är att förbättra hästaveln, kan kommissionen inte anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning när den ansåg att det ifrågavarande stödet med anledning av dess inverkan på utvecklingen av sektorn för anordnande av vadhållning i alla dess ekonomiska beståndsdelar "inklusive förbättrad hästavel" var förenligt med den gemensamma marknaden.
- 153 Förstainstansrätten anser att sökanden inte heller kan göra gällande att kommissionen först i samband med det skriftliga förfarandet framhöll verkningarna av det ifrågavarande stödet och i synnerhet förbättringen av hästaveln. Detta påpekande framgår klart av själva beslutet. Det kan vidare konstateras att det omtvistade beslutet inte enbart hänvisar till det aktuella stödets inverkan på en förbättrad hästavel, utan även framhåller stödets direkta och indirekta verkningar på utvecklingen av kapplöpningssektorn "i alla dess ekonomiska beståndsdelar, inklusive förbättrad hästavel".
- 154 Vad beträffar frågan om det aktuella stödet även uppfyllde det negativa villkoret i artikel 92.3 c i fördraget i den meningen att dess effekt på marknaden inte påverkade handeln inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, framgår det av det omtvistade beslutet att innan PMI bildades i januari 1989 förekom ingen handel av detta slag mellan Frankrike och övriga medlemsstater. Detta innebär att det före detta datum inte ens förelåg någon konkurrens mellan PMU och de andra ekonomiska aktörer som var verksamma på marknaden för upptagande av vad. Mot denna bakgrund var det befogat av kommissionen att dra slutsatsen att stödet till datoriseringen av PMU:s verksamhet under år 1982—1985 inte kunde orsaka marknadsstörningar som strider mot gemenskapens intresse.

- 155 Denna slutsats motsägs inte av det anförande som verkställande direktören för PMU höll vid en konferens för europeiska sammanslutningar av PMU i London i maj 1987 (se ovan punkt 130). Detta anförande, som dels enbart i allmänna termer berörde PMU:s långsiktiga planer, dels hölls två år efter det att det ifrågavarande stödet hade upphört, kan inte ligga till grund för ett ifrågasättande av kommissionens konstaterande att det inte förekom några marknadsstörningar före år 1989.
- 156 Detsamma gäller det svar som ordföranden för PMU gav år 1987 till förste ordföranden för franska revisionsdomstolen (se ovan punkt 130). Detta gavs i själva verket två år efter det att det ifrågavarande stödet hade upphört och två år innan PMI bildades, under en period då PMU:s expansion utomlands endast var ett av dess långsiktiga mål. Som kommissionen slutligen helt riktigt har framhållit fattades beslutet att bistå kapplöpningsbolagen vid datoriseringen av totalisatorspelet långt innan PMU bildades som självständig juridisk enhet år 1985 och beslutet fattades att utvidga dess verksamhet till andra länder genom bildandet av PMI år 1989.
- 157 Av det ovan anförda följer att kommissionen hade fog för sin slutsats att det ifrågavarande stödet var förenligt med den gemensamma marknaden.
- 158 Förstainstansrätten anser dessutom att kommissionens slutsats inte heller kan ifrågasättas av sökanden på den grunden att kommissionen helt skulle ha bortsett från det första av de tre kriterier som den slagit fast i sin tolfte rapport om konkurrenspolitiken, nämligen att ett sektorstöd skall bedömas i ett gemenskapssammanhang. Det framgår nämligen av avdelning VII tredje stycket i det omtvistade beslutet att det ifrågavarande stödet har bedömts i "ett gemenskapssammanhang och inte enbart med hänsyn till en medlemsstat". Sökanden kan således inte göra gällande att kommissionen först under det skriftliga förfarandet anförde att det ifrågavarande stödet bidrog till utvecklingen av totalisatorspelet och förbättringen av hästaveln, samt att detta mål var lagenligt och förenligt med gemenskapens intresse. Detta övervägande framstår för övrigt som en naturlig del av varje prövning av om ett sektorstöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Slutligen, och i motsats till vad sökanden förefaller göra gällande, innebär inte en bedömning av ett

stöd i ett gemenskapssammanhang att ett stöd som har positiv inverkan på utvecklingen av en sektor i enbart en medlemsstat — såsom upptagandet av vad i Frankrike — inte kan omfattas av undantaget enligt artikel 92.3 c i fördraget. Som kommissionen har framhållit ligger det nämligen i gemenskapens intresse att en bestämd ekonomisk sektor i en medlemsstat är effektiv och välorganiserad.

159 Förstainstansrätten anser att sökanden inte heller kan klandra kommissionen för att inte ha undersökt om det ifrågavarande stödet var nödvändigt för att uppnå det aktuella målet. Det anges nämligen klart i det omtvistade beslutet att "undantag är tillämpliga endast om kommissionen kan konstatera att de fria marknadskrafterna i brist på stöd inte skulle kunna få den potentielle stödmottagaren att agera så att ett av de ovannämnda målen kan uppnås" (avdelning VII, fjärde stycket i det omtvistade beslutet), och, vad beträffar datoriseringen av PMU, att "kapplöpningsbolagen inte själva kunde finansiera samtliga nödvändiga investeringar". Det är för övrigt ostridigt att kapplöpningsbolagen i början av 1980-talet led allvarliga förluster, vilket förklarar att enbart ett statligt ingripande, och inte privat finansiering, krävdes för att säkerställa en förbättring av situationen (se avdelning IV, punkterna 2 och 3 i det omtvistade beslutet).

160 Beträffande frågan om det ifrågavarande stödets omfattning var proportionerligt står det klart att kommissionen i sitt omtvistade beslut betecknat det som betydande. Emellertid kvarstår det faktum att stödet enligt det omtvistade beslutet beviljades långt innan PMI bildades i januari 1989 och att stödet på grund av utvecklingen av konkurrensen och handeln inom gemenskapen vid det tillfället inte kunde få någon verkan som stred mot gemenskapens intresse.

161 Sökandens argument enligt vilket kommissionen inte har tillämpat detta kriterium på korrekt sätt, eftersom den gjorde en isolerad bedömning av det aktuella stödets omfattning, kan slutligen inte heller godtas av förstainstansrätten. Även om det är riktigt att kommissionen, på grund av att den inte tillämpade artikel 92.1 korrekt på de övriga fyra statliga stödåtgärderna som sökanden påtalat (se ovan punkterna 62, 82, 111 och 122), inte kunde bedöma dessa åtgärders kumulativa verkan tillsammans med det ifrågavarande stödets verkan, står det emellertid klart att dessa kumulerade förmåner förekom under en period då det varken existerade någon konkurrens eller någon handel av detta slag mellan medlemsstaterna. Bedömningen av om den ifrågavarande åtgärden — vars verkan för övrigt var begränsad till år 1982—1985 — är förenlig med den gemensamma marknaden påverkas följaktligen inte av att PMU erhållit annat stöd före år 1989.

162 Av detta följer att kommissionen hade fog för sin uppfattning att det ifrågavarande stödet, med hänsyn till läget i handeln mellan medlemsstaterna vid tidpunkten för de aktuella händelserna, var förenligt med den gemensamma marknaden, trots att det var av betydande omfattning.

— Undantaget före år 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand

163 Som framgår av det omtvistade beslutet har detta stöd ansetts som förenligt med den gemensamma marknaden fram till år 1989, då kapplöpningsbolagen ålades att ställa en permanent säkerhet hos skattemyndigheten för att uppväga den förmån som följde av undantaget. Som emellertid har konstaterats bygger kommissionens bedömning på en felaktighet vad beträffar den tidsram inom vilken denna säkerhet skulle gälla (se ovan punkt 118—122), vilket hindrar förstainstansrätten från att uttala sig om det aktuella stödets förekomst. Med anledning av att kommissionen har åberopat samma skäl för att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden fram till år 1989, som den gjort i fråga om avrundningen av vinsterna till närmast lägre tiotal, anser förstainstansrätten emellertid att kommissionens konstaterande inte kan ifrågasättas, eftersom dessa skäl, såsom fastställts ovan, inte är uttryck för en uppenbart oriktig bedömning (se ovan punkt 150—159). Av detta

följer att kommissionen, trots att den i detta fall begått ett fel, hade fog för sin uppfattning att det ifrågavarande stödet fram till år 1989 var förenligt med den gemensamma marknaden.

— Befrielsen fram till år 1989 från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering

- 164 Sökanden har hävdad att beslutet även på denna punkt är felaktigt av samma skäl som beträffande de två andra stödåtgärder som förklarats vara förenliga med den gemensamma marknaden. Då sökandens argument avseende dessa andra åtgärder inte har godtagits (se ovan punkt 150—163), kan anmärkningarna beträffande den ifrågavarande stödåtgärden inte heller godtas.
- 165 Av vad anförts följer att sökandens talan inte kan vinna bifall på den grunden att artikel 92.3 c i fördraget har tillämpats felaktigt.

Skyldigheten att återkräva stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden

Kortfattad redogörelse för parternas argument

- 166 Sökanden har här till grund för att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras för det första gjort gällande att det begränsar skyldigheten att återbetala ett stöd som uppkommit genom befrielsen från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering till att gälla från och med det att förfarandet inleddes, nämligen från den 11 januari 1991, och inte från år 1989, då PMU inledde sin verksamhet i andra länder i gemenskapen, av den anledningen att franska Conseil d'État år 1962 ansåg

att kapplöpningsbolagens verksamhet skulle anses som jordbruksverksamhet och att dessa bolag därför skulle befrias från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering. Vidare skall kommissionens beslut enligt sökanden ogiltigförklaras, eftersom det överlätit till de franska myndigheterna att beräkna det stödbelopp som skall återbetalas.

- 167 Vad inledningsvis beträffar skyldigheten att återbetala det ifrågavarande stödet har sökanden gjort gällande att åberopandet av ovannämnda dom från Conseil d'État som grund för att inskränka återbetalningsskyldigheten till en viss period, strider mot avdelning V, punkt 7 i det omtvistade beslutet. Kommissionen har nämligen framhållit i den punkten att den ifrågavarande domen, som berörde två kapplöpningsbolag vilka inte var medlemmar av PMU, inte gällde bolagens verksamhet i form av upptagande av vad och följaktligen inte heller PMU:s verksamhet, det vill säga anordnandet av vadhållning och behandling av insatser, eftersom denna verksamhet uppenbart saknar samband med jordbruksverksamhet.
- 168 Kommissionen har i sitt svaromål hävdade att Conseil d'États ovannämnda dom skulle ha givit upphov till berättigade förväntningar hos stödmottagaren på att den ifrågavarande åtgärden var lagenlig, vilket skulle hindra de franska myndigheterna från att kräva återbetalning av stödet för perioden innan den 11 januari 1991, den dag då förfarandet inleddes, men enligt sökanden förekommer inte detta argument i det omtvistade beslutet. Kommissionen har vidare enligt sökanden blandat samman stödmottagarens "berättigade förväntningar" på att ett stöd är lagenligt med den omständigheten att en medlemsstat saknar möjlighet att återkräva ett rättsstridigt stöd. I alla händelser strider en sådan motivering mot rättspraxis på området, enligt vilken en medlemsstat som har beviljat ett stöd i strid med förfarandereglererna i artikel 93 i fördraget inte kan åberopa stödmottagarens berättigade förväntningar som hinder för att återkräva detta stöd (domstolens dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, svensk specialutgåva, häfte 10). Eftersom Conseil d'États dom varken gällde den verksamhet som består i upptagande av vad avseende hästkapplöpningar eller frågan om den aktuella åtgärden är förenlig med artikel 92 och följande bestämmelser i fördraget, kan man inte göra gällande att PMU hade berättigade förväntningar.
- 169 Vad för det andra gäller att kommissionen inte borde ha överlätit ansvaret till den franska regeringen att själv beräkna det stödbelopp som skulle återkrävas, har

sökanden hävdade, att då de avgifter som PMU har befriats från fastställdes på grundval av lönebesked utfärdade av arbetsgivaren, skulle det vara tillräckligt att känna till avgiftens procentsats samt summan av de löner som PMU utbetalade under den berörda perioden för att beräkna det ifrågavarande beloppet. Såsom framgår av det omtvistade beslutet förfogade kommissionen vidare över sifferuppgifter avseende de sammanlagda avgifter som franska staten avstod ifrån under år 1986 och år 1990. Motsvarande siffror för övriga år borde därför utan svårighet ha kunnat erhållas. Slutligen kan kommissionen enligt sökanden inte som skäl för att överlåta beräkningen av det återbetalningspliktiga stödbeloppet till franska staten åberopa att de uppgifter som den förfogade över var otillräckliga, eftersom den har haft mer än fyra år på sig för att avkräva franska staten dessa sifferuppgifter.

170 Sökanden har tillagt att kommissionen enligt en grundläggande rättsprincip i vart fall inte har rätt att delegera den befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar som den tillerkänns enligt EG-fördraget (domstolens dom av den 13 juni 1958 i mål 9/56, Meroni mot höga myndigheten, REG 1958, s. 11, svensk specialutgåva, häfte 1). Kommissionen har i föreliggande fall inte heller avgränsat den på detta sätt delegerade befogenheten eller fastställt hur den skulle utövas. En sådan delegering av befogenhet medför enligt sökanden vidare att enskilda fräntas det rättsliga skydd som föreskrivs i artikel 173 i fördraget.

171 Slutligen har sökanden hävdade att de franska myndigheterna inte har krävt att det ifrågavarande stödet skulle återbetalas i sin helhet. Sökanden har påpekat att befrielsen från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering upphävdes med verkan från den 1 januari 1994, vilket framgår av skriftväxlingen mellan kommissionen och de franska myndigheterna och i synnerhet av skrivelsen från Frankrikes representant av den 10 januari 1994. Detta innebär att den ifrågavarande återbetalningsskyldigheten skulle omfatta en period på nästan tre år, närmare bestämt år 1991—1993. Det framgår emellertid av samma skrivelse att de franska myndigheterna enbart har krävt återbetalning för åren 1992 och 1993, men inte för år 1991.

172 Kommissionen har hävdade att i princip kan stödmottagarna endast anses ha berättigade förväntningar på att ett stöd är lagenligt, om det har beviljats i vederbörlig

ordning. Stödmottagarna kan emellertid åberopa exceptionella omständigheter som grund för att deras förväntningar på att stödet är lagenligt är berättigade, och därmed vägra återbetalning (se dom av den 20 september 1990 i ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland).

- 173 Vad beträffar en medlemsstats möjlighet att göra gällande stödmottagarnas berättigade förväntningar som grund för att inte kräva återbetalning, har kommissionen påpekat att enligt domen av den 20 september 1990 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland kan en medlemsstat "inte åberopa stödmottagarnas berättigade förväntningar som grund för att undandra sig sin skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verkställa ett beslut av kommissionen genom vilket staten åläggs att återkräva stödet", vilket inte är fallet här (punkt 17 i domen).
- 174 Kommissionen anser att franska Conseil d'États dom av år 1962, i vilken kapplöpningsbolagens verksamhet hänfördes till jordbruksverksamhet och som följaktligen motiverade att bolagen befriades från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering, var av sådan betydelse att den hos stödmottagarna gav upphov till berättigade förväntningar på att den aktuella stödåtgärden var lagenlig fram till att det förfarande inleddes som föranledde att denna åtgärd uttryckligen betecknades som statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.
- 175 Kommissionen har tillagt att franska Conseil d'États dom av år 1962 visserligen inte gällde medlemmarna av PMU eller upptagandet av vad avseende hästkapplöpningar eller frågan om den ifrågavarande åtgärden var förenlig med bestämmelserna om statligt stöd i fördraget, men att det likväl fastslogs i denna dom att kapplöpningsbolagen skulle anses som jordbruksföretag och således befriade från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering.
- 176 Vad beträffar att uppgiften att fastställa det återbetalningspliktiga stödbeloppet har överlämnats till de franska myndigheterna, har kommissionen gjort gällande att det, i motsats till vad sökanden har hävdats, inte rör sig om delegering av befogenhet, utan om ömsesidigt samarbete mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 5 i fördraget. Kommissionen har framhållit att

detta arbetssätt har använts i andra fall (kommissionens beslut 88/468/EEG av den 29 mars 1988 om stöd beviljat av franska regeringen till jordbruksmaskinföretag i Saint-Dizier, Angers och Croix (International Harvester mot Tenneco) EGT L 229, s. 37). Vidare har de franska myndigheterna i föreliggande fall inte någon befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar och skall motivera beräkningen av det återbetalningspliktiga stödet.

- 177 Kommissionen har, beträffande den kritik som sökanden har riktat mot kontrollen av förfarandet för återbetalning av stödet, hävdad att den gäller genomförandet av det omtvistade beslutet och inte huruvida det är lagenligt, vilket är den enda fråga som målet gäller.
- 178 Intervenienten stöder kommissionens argument och har framhållit att kommissionen inte är skyldig att kräva återbetalning av ett stöd samt att den på detta område förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som endast kan överprövas av gemenskapsdomstolarna i händelse av uppenbar felaktighet (domstolens dom av den 21 november 1991 i mål C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumons, REG 1991, s. I-5505, svensk specialutgåva, häfte 11).

Förstainstansrättens bedömning

- 179 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att när kommissionen konstaterar att ett statligt stöd inte är förenligt med den gemensamma marknaden, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att återkräva stödet från mottagarföretaget (dom i ovannämnda målet Deufil mot kommissionen, punkt 24). Att upphäva ett rättsstridigt statligt stöd genom återkrav är en logisk följd av ett sådant konstaterande, eftersom återbetalningen medför att den tidigare rådande situationen återställs (dom av den 21 mars 1990 i ovannämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 66 och av den 14 januari 1997 i ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 47). Kommissionen har i detta sammanhang befogenhet att företa en skönsmässig bedömning, vilket är nödvändigt för genomförandet av beslut som

fattats med tillämpning av artikel 93.2 i fördraget, eftersom sådana beslut förutsätter en skönsmässig bedömning av detta slag (dom av den 14 februari 1990 i ovan nämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 15).

- 180 Det skall därför prövas om kommissionen, då den efter en skönsmässig bedömning ålägger den berörda medlemsstaten att återkräva ett stöd som förklarats vara oförenligt med den gemensamma marknaden, kan begränsa detta besluts verkningar i tiden med hänvisning till en dom avkunnad av en nationell domstol, som enligt den berörda medlemsstaten är av sådan betydelse att den hos stödmottagaren har givit upphov till berättigade förväntningar på att stödet är lagenligt.
- 181 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende om att enligt fast rättspraxis kan en medlemsstat, vars myndigheter har beviljat ett stöd i strid med reglerna i artikel 93 i fördraget, inte åberopa det stödmottagande företags berättigade förväntningar i syfte att undandra sig sin skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verkställa ett beslut av kommissionen genom vilket staten åläggs att återkräva stödet. Att medge en sådan möjlighet för medlemsstaterna skulle nämligen innebära att bestämmelserna i artiklarna 92 och 93 i fördraget förlorade all ändamålsenlig verkan, eftersom de nationella myndigheterna härigenom med stöd av sitt eget rättsstridiga beteende skulle kunna frånta de beslut som kommissionen har antagit med stöd av dessa bestämmelser i fördraget all verkan (se i senare rättspraxis domstolens dom av den 14 januari 1997 i ovan nämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 48).
- 182 Det kan emellertid erinras om att det inte kan uteslutas att mottagaren av det rättsstridiga stödet kan åberopa exceptionella omständigheter som grund för att hans förväntningar på att stödet är lagenligt är berättigade. För att förväntningarna skall anses som berättigade fordras i ett sådant fall att stödet har beviljats med iakttagande av förfarandet enligt artikel 93 i fördraget (domstolens dom av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland, REG 1993, s. I-3131, punkt 18, och av den 14 januari 1997 i ovan nämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 51).

- 183 Av det anförda följer att det inte ankommer på den berörda medlemsstaten utan på det företag som mottagit stödet att inom ramen för ett förfarande vid statliga myndigheter eller en nationell domstol åberopa exceptionella omständigheter som grund för att dess förväntningar var berättigade i syfte att vägra återbetala ett rättsstridigt stöd (förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkt 104).
- 184 Följaktligen hade kommissionen inte rätt att motivera sitt beslut att tidsmässigt begränsa de franska myndigheternas skyldighet att återkräva det rättsstridigt beviljade stödet till PMU enbart med hänvisning till dessa myndigheters uppfattning om PMU:s påstått berättigade förväntningar.
- 185 Av detta följer att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras, eftersom det strider mot artikel 93.2 i fördraget i det avseendet att de franska myndigheternas skyldighet att kräva återbetalning av det stöd som uppkom genom att PMU befriades från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering begränsades till att gälla från och med det att förfarandet inleddes, det vill säga från den 11 januari 1991, och inte från år 1989, trots att det var från och med detta datum som stödet förklarades oförenligt med den gemensamma marknaden.
- 186 Vad beträffar att sökanden som andra grund har anfört att kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att överlåta till den franska regeringen att beräkna det exakta återbetalningspliktiga stödbeloppet, kan det erinras om att skyldigheten för en medlemsstat att i enlighet med artikel 93.2 i fördraget upphäva ett stöd som anses oförenligt med den gemensamma marknaden enligt fast rättspraxis syftar till att återställa den situation som rådde innan stödet gavs. Detta syfte är uppnått när det ifrågavarande stödet, i förekommande fall jämte dröjsmålsränta, har återbetalats av mottagaren till staten (se domstolens dom av den 4 april 1995 i mål C-350/93, kommissionen mot Italien, REG 1995, s. I-699, punkt 20—22).
- 187 Emellertid krävs det varken i rättspraxis eller i någon gemenskapsrättslig bestämmelse att kommissionen, när den begär att ett stöd som förklarats oförenligt med

den gemensamma marknaden skall återbetalas, även skall fastställa det stödbelopp som skall återbetalas. De krav som följer av rättspraxis på detta område inskränker sig till att återkravet av det rättsstridigt beviljade stödet skall leda till ett återställande av den situation som rådde innan stödet gavs och att denna återbetalning skall genomföras enligt de bestämmelser som föreskrivs i nationell rätt, under förutsättning att dessa bestämmelser inte inverkar negativt på gemenskapsrättens räckvidd och verkan (domstolens dom av den 21 september 1983 i förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor m. fl., REG 1983, s. 2633, punkt 18—25, svensk specialutgåva, häfte 7, och av den 2 februari 1989 i mål 94/87, kommissionen mot Tyskland, REG 1989, s. 175, punkt 12, samt förstainstansrättens dom i ovannämnda målet Siemens mot kommissionen, punkt 82).

188 Det kan tilläggas att i den mån som beräkningen av det återbetalningspliktiga stödbeloppet eventuellt, som i föreliggande fall, kräver att hänsyn tas till skattesystem, inom vilka skatteunderlag, skattesatser och bestämmelser om uppörd fastställs direkt i nationell lag som är tillämplig på området, kan kommissionen lagenligen begränsa sig till ett allmänt konstaterande att mottagaren är skyldig att återbetala det ifrågasvarande stödet och överlämna uppgiften att beräkna det exakta återbetalningspliktiga stödbeloppet till de nationella myndigheterna (jämför dom i ovannämnda målet Air France mot kommissionen, punkt 165).

189 Förstainstansrätten anser att kommissionens beslut att överlämna uppgiften att beräkna det återbetalningspliktiga stödbeloppet till den franska regeringen, i motsats till vad sökanden har gjort gällande, inte alls utgör en rättsstridig delegering av befogenhet, utan omfattas av den mer omfattande ömsesidiga skyldigheten till lojalt samarbete som åligger kommissionen och medlemsstaterna i fråga om genomförandet av artikel 93 i fördraget (vad beträffar genomförandet av artikel 93.1, enligt vilken kommissionen fortlöpande skall granska förekommande stödprogram, se domstolens dom av den 29 juni 1995 i mål C-135/93, Spanien mot kommissionen, REG 1995, s. I-1651, punkt 24, och av den 15 oktober 1996 i mål C-311/94, Ijssel-Vliet Combinatie, REG 1996, s. I-5023, punkt 36; vad beträffar de svårigheter som medlemsstaterna kan stöta på vid verkställandet av ett beslut av kommissionen om återbetalning av ett stöd, se domstolens dom av den 2 februari 1989 i ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 9, och av den 20 september 1990 i ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 13—16, samt av den 10 juni 1993 i ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 19).

190 Vad avser sökandens argument att det ifrågavarande stödet slutligen aldrig helt har återbetalats, kan det erinras om att lagenligheten av ett beslut enligt rättspraxis skall bedömas med hänsyn till de uppgifter som kommissionen förfogade över vid det tillfälle då den fattade beslutet (domstolens dom av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, Banco Exterior de Espana, REG 1994, s. I-877, punkt 12 och 13, och av den 26 september 1996 i ovannämnda mål Frankrike mot kommissionen, punkt 33). Sökandens argument gäller dock inte frågan om huruvida antagandet av det omtvistade beslutet var lagenligt, utan om hur det har verkställts, vilket innebär att de saknar relevans i föreliggande fall.

191 Av det ovan anförda följer att sökandens talan inte kan vinna bifall på den grunden att det omtvistade beslutet var rättsligt felaktigt med anledning av att uppgiften att beräkna det återbetalningspliktiga stödbeloppet överlämnades till de franska myndigheterna.

Åsidosättande av artikel 190 i fördraget

Kortfattad redogörelse för parternas argument

192 Sökanden har hävdatt att det omtvistade beslutet på ovan anförda grunder saknar motivering och därför skall ogiltigförklaras.

193 Sökanden har tillagt att motiveringen av ett beslut skall bedömas med hänsyn till de syften som framgår av beslutet och inte till övriga syften som framkommer först under domstolsförfarandet. Följaktligen skall förstainstansrätten vid sin prövning bortse från de syften som kommissionen angivit för första gången i sitt svaromål, enligt vilka a) PMU "beskattades betydligt hårdare än andra verksamheter och

företag”, b) ”staten vid en betungande specialbeskattning har rätt att bistå omstruktureringen av de berörda företagen i syfte att säkerställa sina egna framtida intäkter”, c) stödet till datoriseringen av PMU framförallt avsåg ”en förbättrad hästavel, vilket är ett lagenligt syfte som är förenligt med gemenskapens intresse”, d) ”det slutliga syftet med undantaget från regeln om avdrag för mervärdesskatt en månad i efterhand var en förbättrad hästavel”, samt e) begränsningen i tiden av skyldigheten att återbetala det stöd som uppkommit genom att PMU befriats från sin skyldighet att bidra till bostadsfinansiering, skulle motiveras av att PMU hade ingivits berättigade förväntningar till följd av franska Conseil d'États ovannämnda dom av år 1962.

- 194 Sökanden har slutligen gjort gällande att det omtvistade beslutet även skall ogiltigförklaras på grund av att det åsidosätter artikel 190 i fördraget av den anledningen att kommissionen inte har tagit ställning till det stöd som sökanden påtalat i sitt klagomål och som består i att PMU helt har befriats från inkomstskatt.
- 195 Kommissionen anser att detta inte är en självständig grund och har i det avseendet hänvisat till sina påpekanden angående målet i sak. Kommissionen har emellertid preciserat att det var först i samband med det skriftliga förfarandet som den särskilt hänvisade till syftet med stödet till omstruktureringen av PMU, vilket bestod i att säkerställa statens intäkter (se ovan punkt 46). Detta förklaras av att sådana överväganden framstår som en naturlig del i ett beslut angående statligt stöd. Vidare var avsikten med detta konstaterande endast att bemöta det argument som sökanden anförde för första gången i sin ansökan, enligt vilket minskningen av statens uttag av avgifter på insatser år 1985 var en ad hoc åtgärd som särskilt syftade till att finansiera omstruktureringen av PMU.
- 196 Vad beträffar hänvisningen i svaromålet till PMU:s berättigade förväntningar har kommissionen hävdats att detta argument endast kompletterar motiveringen av det omtvistade beslutet avseende att de franska myndigheterna saknade möjlighet att utta den ifrågakvarande skatten på grund av Conseil d'États ovannämnda dom av år 1962.

Förstainstansrättens bedömning

- 197 Samtliga omständigheter som sökanden har anfört till stöd för den föreliggande grunden, under vilken gjorts gällande att artikel 190 i fördraget har åsidosatts, har redan prövats inom ramen för ovanstående grunder och förstainstansrätten anser att det saknas anledning att ta upp dem inom ramen för denna grund.
- 198 Av vad anförts följer att kommissionens omtvistade beslut skall ogiltigförklaras i den del följande förmåner som PMU beviljats inte ansågs utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget: a) kortfristiga lån genom att PMU fick anstånd med betalningen av vissa avgifter på insatserna, b) ändringen av fördelningen av avgifterna under åren 1985 och 1986, c) rätten för PMU att utnyttja oinlösta vinster, samt d) undantaget efter den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand. Kommissionens omtvistade beslut skall även ogiltigförklaras i den del franska statens skyldighet att kräva återbetalning av det stöd som uppkommit genom att PMU befriats från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering har begränsats till att gälla från den 11 januari 1991 och inte från år 1989.

Yrkandena att förstainstansrätten skall rikta ett föreläggande till kommissionen

- 199 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall förelägga kommissionen att omedelbart ompröva sökandens klagomål och vidta de åtgärder som följer av artikel 176 i fördraget.
- 200 Förstainstansrätten erinrar om att det enligt fast rättspraxis inte ankommer på gemenskapsdomstolarna att inom ramen för den laglighetskontroll som de utövar rikta förelägganden till institutionerna eller träda i deras ställe. Det ankommer nämligen på den berörda administrationen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som har meddelats inom ramen för en talan om ogiltigförklaring. Sökandens yrkande skall således avvisas (förstainstansrättens dom av den 12 juni 1997 i mål T-504/93, Tiercé Ladbroke mot kommissionen, REG 1997, s. II-923, punkt 45).

Rättegångskostnader

- 201 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Emellertid kan förstainstansrätten enligt artikel 87.3, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna skall delas. Eftersom talan till viss del har bifallits och vardera parten har yrkat att motparten skall ersätta rättegångskostnaderna skall vardera parten bära sina rättegångskostnader.
- 202 I enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall intervenienten bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Kommissionens beslut 93/625/EEG av den 22 september 1993 om ett flertal stödåtgärder som de franska myndigheterna vidtagit till förmån för Pari mutuel urbain (PMU) och kapplöpningsbolagen ogiltigförklaras dels i den del följande förmåner till PMU inte ansågs utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i EG-fördraget: a) ändringen av fördelningen av

avgifterna under åren 1985 och 1986, b) kortfristiga lån genom att PMU fick anstånd med betalningen av vissa avgifter på insatserna, c) rätten för PMU att utnyttja oinlösta vinster, och d) undantaget efter den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, dels i den del franska statens skyldighet att kräva återbetalning av det stöd som uppkommit genom att PMU befriats från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering har begränsats till att gälla från den 11 januari 1991 och inte från år 1989.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Vardera parten skall bära sina rättegångskostnader.

Bellamy

Vesterdorf

Briët

Kalogeropoulos

Potocki

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 januari 1998.

H. Jung

A. Kalogeropoulos

Justitiesekreterare

Ordförande