RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

18. september 1995 *

I sag T-548/93,

Ladbroke Racing Ltd (Det Forenede Kongerige) ved Jeremy Lever, QC, Barrister Christopher Vadja, Bar of England and Wales, og Solicitor Stephen Kon, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Winandy & Err, 60, avenue Gaston Diderich,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Francisco Enrique González-Díaz og Richard Lyal, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

* Processprog: engelsk.

Den Franske Republik ved directeur-adjoint à la direction des affaires juridiques, Edwige Belliard, Udenrigsministeriet, sous-directeur Catherine de Salins og chargé de mission Jean-Marc Belorgey, sammesteds, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard Prince Henri,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 29. juli 1993 om afvisning af en klage i henhold til EØF-traktatens artikel 85 og 86, samt om, at behandlingen af denne klage (IV/33.374) straks genoptages,

har

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

sammensat af præsidenten, J.L. Cruz Vilaça, og dommerne A. Saggio, H. Kirschner, A. Kalogeropoulos og V. Tiili,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 11. maj 1995,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

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

2 Den 24. november 1989 forelagde Ladbroke på egne vegne og på vegne af sine datterselskaber og samarbejdspartnere Kommissionen en klage (IV/33.374) over a) Den Franske Republik, b) de ti førende væddeløbsselskaber i Frankrig, der er de eneste, der ifølge gældende fransk lov har tilladelse til at organisere totalisatorspil i hestevæddeløb, oprindeligt som on-course-væddemål på deres væddeløbsbaner (artikel 5 i lov af 2.6.1891 om tilladelse til og afvikling af hestevæddeløb) og senere som off-course-væddemål (artikel 186 i den franske finanslov af 16.4.1930), idet det kun er tilladt andre væddeløbsselskaber at afslutte on-course-væddemål i hestevæddeløb, de har organiseret, samt c) Pari mutuel urbain (herefter »PMU«).

3 PMU er en erhvervsøkonomisk sammenslutning med de ti førende væddeløbsselskaber i Frankrig som deltagere (artikel 21 i dekret nr. 83-878 af 4.10.1983 om hestevæddeløbsselskaber og totalisatorspil), der er stiftet med henblik på at udnytte disse selskabers rettigheder vedrørende afslutningen af off-course-væddemål efter totalisatorsystemet. PMU's udnyttelse af selskabernes rettigheder ved organiseringen af disse væddemål foregik oprindelig som »fællesydelse«, der som grundlag havde et dekret af 11. juli 1930 om udvidelse af off-course-totalisatorvæddemål, der var udstedt i medfør af artikel 186 i nævnte finanslov af 16. april 1930, og som i artikel 1 indeholdt følgende bestemmelse: »Off-course-væddemål efter totalisatorsystemet kan med landbrugsministerens tilladelse organiseres og gennemføres af de parisiske væddeløbsselskaber i samarbejde med væddeløbsselskaberne i provinsen.« Efter bestemmelserne i artikel 13 i dekret nr. 74-954 af 14. november 1974 om

hestevæddeløbsselskaber har PMU fra nævnte dato varetaget væddeløbsselskabernes rettigheder i off-course-totalisatorvæddemål med eneret, idet det i disse bestemmelser foreskrives, at »de væddeløbsselskaber, der kan afslutte off-course-væddemål efter totalisatorsystemet, lader udnyttelsen heraf ske gennem en fælles tjeneste, der benævnes 'pari mutuel urbain'«. Denne eneret for PMU er beskyttet ved et forbud mod, at andre end PMU afslutter væddemål (artikel 8 i fællesministeriel anordning af 13.9.1985 om PMU). Den omfatter også væddemål, der indgås uden for Frankrig i væddeløb, der organiseres i Frankrig, samt væddemål, der indgås i Frankrig i væddeløb, der organiseres i udlandet, idet disse også kun må formidles af selskaber, der har fået tilladelse hertil, og/eller af PMU (artikel 15, stk. 3, i lov nr. 64-1279 af 23.12.1964, 1965-finansloven, og artikel 21 i ovennævnte dekret nr. 83-878 af 4.10.1983).

4 Totalisatorsystemet, der er det eneste tilladte i Frankrig, kendetegnes ved, at indsatserne indgår i en fælles pulje, der efter forskellige fradrag uddeles til vinderne. Spillerne spiller mod hinanden, og gevinstens størrelse afhænger af indsatsernes beløb og antallet af vindere, mens væddemålsarrangøren ikke vederlægges af spillernes tabte indsatser, men ved fradrag i indsatspuljen.

5 Ladbroke anmodede, for så vidt selskabets klage tog sigte på PMU og de heri sammensluttede selskaber, Kommissionen om i medfør af artikel 3 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), for det første at fastslå, at der forelå overtrædelser af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, som følge af de mellem de i Frankrig autoriserede væddeløbsselskaber indbyrdes og mellem dem og PMU afsluttede aftaler eller som følge af disse parters samordnede praksis, og om at pålægge de nævnte parter at bringe disse overtrædelser til ophør. Disse aftaler eller den samordnede praksis gik ud på, at PMU skulle have eneret til off-course-totalisatorvæddemål i løb, der blev arrangeret eller kontrolleredes af de nævnte selskaber, at der skulle gives opbakning til en ansøgning om statsstøtte til PMU, og endelig, at PMU skulle have mulighed for at drive virksomhed også i andre medlemsstater end Den Franske Republik.

6 Ladbroke anmodede i klagen for det andet Kommissionen om at fastslå, at der med overdragelsen til PMU af eneret til at foranstalte og organisere off-course-væddemål på den ene side og PMU's modtagelse af en ulovlig statsstøtte og udnyttelsen af de hermed opnåede fordele til at imødegå konkurrence på den anden side forelå overtrædelser af EØF-traktatens artikel 86, og om at påbyde, at disse overtrædelser blev bragt til ophør. Selskabet anmodede endvidere Kommissionen om at påbyde PMU at tilbagebetale den ulovlige statsstøtte, sammenslutningen havde modtaget, med tillæg af rente til markedsrentesats. Endelig oplyste Ladbroke over for Kommissionen, at der fra PMU's side forelå andre former for misbrug af dominerende stilling, nemlig i form af en udnyttelse af spillerne, der er modtagere af PMU's ydelser, gennem en undladelse af at organisere væddemål i løb på baner, der ikke tilhører de førende væddeløbsselskaber, og en begrænsning af adgangen til at afslutte væddemål i løb på baner, der tilhører disse selskaber, som følge af afholdelsen af færre løb, hvori der kan indgås væddemål, end dem, der afholdes med adgang hertil i andre medlemsstater, i form af PMU's og PMU's afdelingers begrænsede udbud af væddemålsydelser i udenlandske væddeløb samt ved deres udbud af ydelser af dårlig kvalitet. Det sagsøgende selskab anførte endelig, at konkurrencen blev hindret, begrænset eller fordrejet som følge af PMU's snævre forbindelser med sammenslutningens vigtigste leverandører.

7 Ladbroke anmodede, for så vidt selskabets klage tog sigte på Den Franske Republik, Kommissionen om i henhold til EØF-traktatens artikel 90, stk. 3, at vedtage en beslutning med henblik på at bringe den overtrædelse til ophør, der forelå fra Den Franske Republiks side af a) EØF-traktatens artikel 3, litra f), artikel 5, 52, 53, 85, 86 og artikel 90, stk. 1, som følge af vedtagelsen og opretholdelsen af ovennævnte lovgivning (jf. ovenfor, præmis 2 og 3), idet der ved denne var tilvejebragt et lovgrundlag for aftalerne mellem væddeløbsselskaberne indbyrdes og mellem disse og PMU, hvorved sidstnævnte fik tillagt eneret til at afslutte off-course-væddemål, og der indførtes et generelt forbud mod, at der gennem andre end PMU formidles eller indgås off-course-væddemål i hestevæddeløb, der organiseres i Frankrig, b) EØF-traktatens artikel 3, litra f), artikel 52, 53, 59, 62, 85, 86 og artikel 90, stk. 1, som følge af vedtagelsen og opretholdelsen af ovennævnte lovgivning, hvorved det forbydes i Frankrig at afslutte væddemål i løb, der organiseres uden for Frankrig, gennem andre end de autoriserede selskaber og/eller PMU, og c) EØF-traktatens artikel 90, stk. 1, og artikel 92 og 93 ved ydelse til PMU af ulovlig støtte, som det ved en kommissionsbeslutning i henhold til traktatens artikel 90, stk. 1 og 3, skulle pålægges PMU at tilbagebetale.

8 Ved skrivelse af 11. august 1992 opfordrede Ladbroke med hjemmel i EØF-traktatens artikel 175 Kommissionen til inden to måneder at tage stilling til selskabets klage af 24. november 1989. Det anmodede navnlig Kommissionen om underretning pr. brev i medfør af artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42), såfremt Kommissionen skulle være af den opfattelse, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at give klageren medhold, for så vidt som klagen var fremsat i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3. Ladbroke opfordrede endelig for det tilfælde, at Kommissionen ikke skulle ønske at følge den i artikel 6 i forordning nr. 99/63 fastlagte procedure, Kommissionen til at tage stilling til selskabets klage i henhold til traktatens artikel 85, 86 og artikel 90, stk. 3, gennem vedtagelse af en begrundet, anfægtelig beslutning, jf. EØF-traktatens artikel 173.

9 Ved skrivelse af 12. oktober 1992 meddelte vicegeneraldirektøren for Generaldirektoratet for Konkurrence Ladbroke, at hans tjenestegrene fortsat aktivt var i gang med behandlingen af klagen, der imidlertid på grund af de indviklede, specielle forhold i den omhandlede sektor krævede lang tid. Han tilføjede, at klageren ville få meddelt Kommissionens resultater så snart som muligt.

10 Den 21. december 1992 anlagde Ladbroke i medfør af traktatens artikel 175 passivitetssøgsmål med påstand om, at det blev fastslået, at Kommissionen i strid med traktaten havde undladt at vedtage en beslutning vedrørende de forskellige forhold i selskabets klage, der henhørte under traktatens artikel 90. Denne sag blev senere henvist til Retten, i hvis register den blev indført som sag T-32/93. Retten fastslog i denne sag, som Kommissionen påstod afvist fra realitetsbehandling, at Kommissionen ikke efter at have modtaget en opfordring til at handle, jf. traktatens artikel 175, er forpligtet til at udstede en beslutning til en medlemsstat, og at sagsøgeren derfor ikke kunne anlægge passivitetssøgsmål under anbringende af, at Kommissionen havde undladt at udnytte sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3 (Rettens dom af 27.10.1994, sag T-32/93, Ladbroke mod Kommissionen, Sml. II, s. 1015, præmis 37).

11 Kommissionen meddelte ved skrivelse af 9. februar 1993 i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63 Ladbroke, at den ikke havde i sinde at stille sig imødekommende til de dele af Ladbroke's klage, der vedrører de overtrædelser af traktatens artikel 85 og 86, som de franske væddeløbsselskaber og PMU påstås at have gjort sig skyldige i.

12 Ladbroke fremsatte ved skrivelse af 5. maj 1993 sine bemærkninger til Kommissionens skrivelse af 9. februar 1993.

13 Ved en i en skrivelse af 29. juli 1993 indeholdt beslutning (herefter »beslutningen«) afviste Kommissionen Ladbroke's klage af de såvel i denne skrivelse som i skrivelsen af 9. februar 1993, der var blevet tilstillet klageren i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63, anførte grunde.

14 Kommissionen erklærede vedrørende de påståede overtrædelser af bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 1, som følge af den PMU tillagte eneret til at udbyde totalisatorspil i Frankrig, der ifølge Ladbroke var et resultat af aftaler eller samordnet praksis mellem de førende væddeløbsselskaber, at de nævnte bestemmelser ikke kunne finde anvendelse. Faktisk er ifølge fransk lovgivning fra og med lov af 2. juni 1891 enhver konkurrence på området for afslutning af væddemål i hestevæddeløb, bortset fra konkurrencen mellem væddeløbsselskaberne, blevet ophævet. Imidlertid er det ved den i 1930 vedtagne lovgivning, herunder dekretet af 11. juli 1930, blevet pålagt væddeløbsselskaberne at virke i fællesskab ved gennemførelsen af totalisatorvæddemål, ligesom det er blevet pålagt dem i fællesskab at udpege et organ til at stå for behandling under ét af de af dem udbudte væddemål. Dekret nr. 74-954 af 14. november 1974, hvorved der blev tillagt PMU enerettigheder på dette område, kan følgelig ikke antages at være en legalisering af aftaler eller samordnet praksis mellem væddeløbsselskaberne.

15 Desuden kan traktatens artikel 85, stk. 1, ikke finde anvendelse på de af Ladbroke påklagede aftaler, hvis formål angiveligt er at udstrække PMU's virksomhed til lande uden for Frankrig. For det første gør den ved den nationale lovgivning gennemførte isolering af det franske marked en påvirkning af samhandelen mellem

medlemsstater umulig. For det andet har de autoriserede væddeløbsselskaber ved gennem et selskab benævnt »Pari mutuel international«, der har til opgave at udbyde deres ydelser i udlandet, at udvide deres virksomhed til andre lande end Frankrig i realiteten kun i udlandet udnyttet deres immaterielle rettigheder på samme måde, som de har gjort i Frankrig, og ikke blot er artikel 85, stk. 1, derfor uanvendelig, men konkurrencen er tilmed blevet styrket ved forøgelsen af udbuddet af væddemål til spillerne. Selv om dele af PMU's virksomhed, der er blevet undersøgt i forbindelse med behandlingen af andre klager fra Ladbroke (IV/33.375, IV/33.699), ifølge Kommissionen kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, vil dette ikke kunne være en direkte følge af væddeløbsselskabernes udpegelse i fællesskab af PMU som fælles organ, hvilket er det eneste omtvistede spørgsmål i denne sag.

16 Ifølge Kommissionen kan artikel 85, stk. 1, i traktaten heller ikke finde anvendelse på de henvendelser, der ifølge Ladbroke er sket til myndighederne med henblik på at opnå, at der ydes PMU en statsstøtte, idet artikel 85, stk. 1, kun vedrører en virksomhedsadfærd, der påvirker markedsforholdene, men ikke blotte henvendelser til de offentlige myndigheder. Ladbroke har desuden ikke bevist, at der har været tale om henvendelser som nævnt.

17 Kommissionen har vedrørende de af Ladbroke påklagede overtrædelser af artikel 86 erkendt, at væddeløbsselskaberne i Frankrig har monopol på afslutning af off-course-væddemål, og at PMU som den eneste virksomhed, hvorigennem disse selskaber virker, indtager en dominerende stilling på det franske marked for sådanne væddemål. Kommissionen er imidlertid nået til det resultat, at for så vidt angår de misbrug, som Ladbroke kritiserer de førende væddeløbsselskaber for, er bestemmelserne i traktatens artikel 86 uanvendelige, når det gælder koordineringen og behandlingen under ét gennem PMU af de af dem afsluttede væddemål, idet der blot er tale om en rationalisering af deres tjenesteydelsesvirksomhed, der stemmer bedre overens med deres og spillernes interesser. Desuden bevirker isoleringen af det franske marked i kraft af den franske lovgivning, at tildelingen af enerettigheder til PMU ikke kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvad angår misbruget af dominerende stilling som følge af PMU's udnyttelse af spillerne foreligger der ikke en formelig anmodning om, at det konstateres, at der hermed foreligger en overtrædelse.

18 I øvrigt finder ifølge Kommissionen traktatens artikel 86 ligesom artikel 85 ikke anvendelse på ansøgningerne om, at der ydes statsstøtte til PMU.

19 Kommissionen har endelig fundet, at selv om det lægges til grund, at forbindelserne mellem væddeløbsselskaberne indbyrdes og disses forbindelser med PMU henhører under traktatens artikel 85 og 86, kan de konkurrencebegrænsninger, der eventuelt vil kunne foreligge i den forbindelse, kun fastslås i det omfang, de har foreligget i tiden fra 1962, da forordning nr. 17 blev vedtaget, til 1974, idet udpegelsen af PMU som eneste fælles organ sidstnævnte år i enhver henseende ophørte med at være et resultat af aftale og blev en lovmæssig forpligtelse for deltagerselskaberne, jf. bestemmelserne i det tidligere nævnte dekret af 14. november 1974. På baggrund heraf er det ikke forbundet med nogen interesse for Fællesskabet, at det fastslås, at der eventuelt har foreligget en overtrædelse, for så vidt som dette alene vil kunne tjene det formål at gøre det lettere for Ladbroke at rejse krav om erstatning for eventuelle tab i perioden 1962 til 1974.

20 På baggrund heraf har Ladbroke ved stævning indgivet den 19. oktober 1993 anlagt nærværende sag.

21 Den Franske Republik har ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 18. februar 1994 fremsat begæring om tilladelse i henhold til artikel 115 i procesreglementet til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

22 Formanden for Rettens Anden Afdeling har ved kendelse afsagt den 25. april 1994 imødekommet Den Franske Republiks begæring om at intervenere i sagen.

23 Den franske regering har den 20. juni 1994 indgivet skriftligt indlæg. Sagsøgeren har fremsat bemærkninger til den franske regerings skriftlige indlæg den 17. oktober 1994. Kommissionen har ikke fremsat bemærkninger.

24 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. Ved Rettens beslutning af 2. juni 1994 er den refererende dommer blevet tilknyttet Rettens Første Udvidede Afdeling, som sagen derfor er blevet henvist til. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har opfordret parterne til at besvare forskellige skriftlige spørgsmål. Parterne har fristmæssigt efterkommet denne anmodning.

25 Parterne har i retsmødet den 11. maj 1995 afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten.

Parternes påstande

26 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Beslutningen annulleres i medfør af EØF-traktatens artikel 173 og 174.

— Det pålægges i henhold til EØF-traktatens artikel 176 Kommissionen straks at genoptage behandlingen af klagen over de franske monopoler (IV/33.374).

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse, jf. traktatens artikel 173.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28 Intervenienten har nedlagt følgende påstand:

— Kommissionen frifindes.

Realiteten

Annullationspåstanden

29 Sagsøgeren har til støtte for sin påstand fremført fem anbringender. Det første anbringende går ud på, at Kommissionen har tilsidesat sin pligt til at behandle en klage med fornøden omhu, grundighed og hurtighed. Det andet og det tredje anbringende går ud på, at henholdsvis traktatens artikel 85 og artikel 86 er blevet anvendt forkert. Med det fjerde anbringende gøres det gældende, at afvisningen af klagen på grund af manglende interesse for Fællesskabet er ulovlig. Det femte anbringende går endelig ud på, at beslutningens begrundelse er mangelfuld, selvmodsigende og ufuldstændig.

Det første anbringende om Kommissionens tilsidesættelse af pligten til at behandle en klage omhyggeligt, grundigt og hurtigt

— Sammenfatning af parternes argumentation

30 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin pligt til at behandle de argumenter, sagsøgeren har fremført i klagen, med den nødvendige omhu, grundighed og hurtighed (jf. Rettens dom af 29.6.1993, sag T-7/92, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 669, præmis 34, 35 og 36), hvilket fremgår af den omstændighed, at den under henvisning til de indviklede og vanskelige spørgsmål, sagen rejser, har brugt over tre og et halvt år på at færdigbehandle klagen og endelig afvise denne på grundlag af nogle få meget enkle betragtninger.

31 Kommissionens mangelfulde behandling af klagen fremgår desuden af, at forskellige forhold, som beslutningen grundes på, er ukorrekte eller overhovedet ikke nævnt i beslutningen.

32 Kommissionen har for det første ifølge sagsøgeren ligget under for vildfarelser vedrørende visse faktiske forhold, såsom selve forekomsten af de udtrykkelige eller stiltiende aftaler mellem væddeløbsselskaberne indbyrdes og med PMU før udstedelsen af dekret nr. 74-954 af 14. november 1974 samt disse aftalers sammenhæng med den nationale lovgivning. Ifølge Ladbroke har Kommissionen faktisk ikke forstået, at ovennævnte dekret af 11. juli 1930 i det højeste forpligtede væddeløbsselskaberne til fælles handling uden derfor at angive, hvorledes dette samarbejde nærmere skulle foregå, eller uden at de derved blev forpligtet til at overdrage samtlige de af dem afsluttede off-course-væddemål udelukkende til én anden virksomhed. Desuden har Kommissionen ikke taget hensyn til dekret nr. 48-891 af 12. maj 1948, der ved ændringer af og tilføjelser til artikel 1 i dekretet af 11. juli 1930 gjorde det muligt for de parisiske væddeløbsselskaber at afholde off-course-væddemål efter totalisatorsystemet tilsyneladende på individuel basis. Dengang traktaten og forordning nr. 17 trådte i kraft, stod det altså de førende væddeløbsselskaber frit for at organisere deres egne off-course-væddemål, og det gjorde de ved i henhold til aftale at betro PMU at organisere disse væddemål. Såfremt Kommissionen havde vurderet disse kendsgerninger rigtigt, ville den derfor ifølge sagsøgeren være nået til det

resultat, at dekret nr. 74-954 som en offentlig retsakt, der forpligtede de autoriserede væddeløbsselskaber til at overlade deres off-course-væddemål til PMU, legaliserede de tidligere på aftale beroende ordninger.

33 Sagsøgeren har gjort gældende, at en sådan stadfæstelse ved lovgivning af allerede eksisterende og mod traktatens artikel 85 stridende aftaler dog ikke har bevirket, at disse aftaler derefter ikke henhører under denne traktatbestemmelses anvendelsesområde (jf. Domstolens dom af 30.1.1985, sag 123/83, BNIC, Sml. s. 391, præmis 23, 24 og 25, af 1.10.1987, sag 311/85, VVR, Sml. s. 3801, præmis 21, 22 og 23, af 3.12.1987, sag 136/86, BNIC, Sml. s. 4789, især generaladvokat Sir Gordon Slynn's forslag til afgørelse, på s. 4805, og af 21.9.1988, sag 267/88, Van Eycke, Sml. s. 4769, præmis 16). Det er dermed i det højeste gjort klart, at det var nødvendigt for Kommissionen at undersøge, om de franske lovbestemmelser er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, for på grundlag heraf at kunne afgøre, om dekret nr. 74-954 ikke ulovligt stadfæstede de allerede eksisterende aftaler og blot skulle legitimere en samordnet praksis mellem de selskaber, der deltager i PMU, og PMU. Sagsøgeren har i den forbindelse fremhævet, at klagen også var rettet mod Den Franske Republik i henhold til traktatens artikel 90, og at den indeholdt en begæring om passende erklæringer fra Kommissionens side på grundlag af forordning nr. 17 og traktatens artikel 90, stk. 3, samt om udstedelse af beslutninger, hvorved det pålægges Den Franske Republik at bringe de påståede overtrædelser til ophør.

34 Kommissionens mangelfulde behandling af klagen har for det andet ifølge sagsøgeren givet anledning til en faktisk vildfarelse vedrørende de forhold, der skal tages i betragtning ved undersøgelsen af virkningerne for samhandelen mellem medlemsstater. Denne vildfarelse beror for det første på, at de franske spillere i henhold til en aftale mellem PMU i Frankrig og PMU i Belgien kan spille i belgiske væddeløb, endvidere på, at det ikke efter fransk lovgivning er forbudt uden for Frankrig at indgå væddemål i franske væddeløb, og endelig på, at Kommissionen i en foreløbig beslutning, der blev vedtaget den 11. juni 1991 i anledning af en anden klage fra sagsøgeren, anerkendte, at den støtte, der var blevet ydet PMU, kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

35 For det tredje beskæftiger beslutningen sig ifølge sagsøgeren ikke med forskellige vigtige spørgsmål, der blev omtalt i klagen, og som vedrører de førende væddeløbsselskabers dominerende stilling på det franske marked for hestevæddeløb samt den misbrugsagtige udvidelse af denne dominerende stilling inden for den tilknyttede virksomhed med afslutning af off-course-væddemål. Beslutningen beskæftiger sig heller ikke med de fleste af de i klagen kritiserede misbrug fra PMU's side i form af udnyttelse af spillerne (jf. ovenfor, præmis 6).

36 Kommissionen har anført, at behandlingen af sagsøgerens klage blev fremmet behørigt, og har fremhævet, at sagen er indviklet og rejser betydelige problemer hvad angår fortolkningen i den foreliggende sag af traktatens artikel 52, 53, 59, 62, 85, 86 og artikel 90, stk. 1, på et område, som Kommissionen aldrig tidligere har beskæftiget sig med, og hvor der foreligger moralske, kulturelle, sociale og fiskale hensyn.

37 Kommissionen har med hensyn til, hvorledes den prioriterede de forskellige i klagen omhandlede spørgsmål under dennes behandling, forklaret, at den traf sit valg ud fra en betragtning om, at selv om det blev lagt til grund, at aftalerne mellem væddeløbsselskaberne indbyrdes og med PMU og disse parters adfærd, som hævdet af Ladbroke, udgjorde overtrædelser af traktatens artikel 85 og 86, ville en konstatering af disse overtrædelser kun vedrøre tiden fra 1962 til 1974 og kun have tjent det formål til at gøre det lettere for sagsøgeren eventuelt at rejse krav om erstatning. Derfor var ifølge Kommissionen den bedst egnede fremgangsmåde med henblik på en løsning af det i klagen rejste konkurrencespørgsmål ikke at konstatere, at der før 1974 havde fundet sådanne overtrædelser sted, hvilket ikke ville fjerne de hindringer for adgangen til det pågældende marked, som var etableret ved den i 1974 vedtagne franske lovgivning, men at foretage en vurdering af retmæssigheden efter traktatens konkurrencebestemmelser af det lovmonopol, som PMU havde, der mutatis mutandis ville have haft gyldighed for enhver tidligere eller fremtidig aftale mellem væddeløbsselskaberne på markedet for levering af tjenesteydelser vedrørende off-course-totalisatorvæddemål i Frankrig.

38 Det er således Kommissionens opfattelse, at den, stillet over for sagsøgerens anmodning vedrørende den aktuelt foreliggende situation på det franske marked, der eventuelt kunne foranledige den til at gribe ind over for den franske stat, samt en anmodning fra sagsøgeren, der i hovedsagen drejede sig om væddeløbsselskaberne og PMU's tidligere adfærd på baggrund af traktatens artikel 85 og 86, med

føje i overensstemmelse med Rettens dom af 18. september 1992, sag T-24/90, Automec mod Kommissionen (Sml. II, s. 2223), kunne bruge mest tid og flest kræfter på at behandle den første og ikke den anden af disse anmodninger. Den har forklaret, at den således først efter modtagelsen af sagsøgerens skrivelse af 11. august 1992, hvori denne forlangte, at Kommissionen udtrykkeligt tog stilling til den del af selskabets klage, der vedrørte artikel 85 og 86, og i betragtning af, at der kunne blive anlagt et søgsmål i medfør af traktatens artikel 175, besluttede at koncentrere sin indsats om den del af klagen, der vedrørte statslige foranstaltninger, og i øvrigt afvise klagen på grund af manglende interesse for Fællesskabet.

39 Kommissionen har vedrørende de faktiske forhold, der af sagsøgeren hævdes at være urigtige eller uomtalt i beslutningen, angiveligt som følge af manglende omhu ved behandlingen af klagen, således i første række forekomsten af udtrykkelige eller stiltiende aftaler og disses sammenhæng med national lovgivning, gjort gældende, at det må udelukkes, at der under den nationale lovgivning, der var gældende fra 1974, har foreligget sådanne aftaler — det er allerede tvivlsomt, om det var tilfældet forinden — idet der ved dekret nr. 74-954 ikke levnes plads for aftaler eller samordnet praksis, og idet væddeløbsselskaberne siden da ikke har gjort andet end at indrette sig efter de krav, der var blevet pålagt ved den nationale lovgivning.

40 Kommissionen har med hensyn til de omstændigheder, som sagsøgeren hævder burde være taget i betragtning ved undersøgelsen af virkningerne for samhandelen mellem medlemsstater af den i klagen omtalte adfærd, anført — på den ene side — at denne adfærd, der direkte følger af loven, ikke kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater i traktatens artikel 85's forstand, og at en aftale mellem væddeløbsselskaber, hvorved det gives én enkelt erhvervsdrivende i opdrag at formidle væddemål i indenlandske hestevæddeløb, ikke i sig selv har virkninger for den mellemstatslige handel. Og selv om samhandelen mellem medlemsstater i det højeste kan blive påvirket ved, at den franske stat har tildelt PMU enerettigheder vedrørende afslutningen af væddemål i udenlandske løb, har sagsøgeren ifølge Kommissionen på den anden side ikke givet præcise oplysninger om, hvor mange væddemål det drejer sig om. Endelig er dens stillingtagen i dens beslutning af 11. juni 1991, der var foranlediget af en anden klage fra sagsøgeren, som vedrører statsstøtte, udtryk for, at virkningerne for samhandelen skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde, og modsiger ikke de resultater, Kommissionen i den foreliggende sag er nået til vedrørende dette spørgsmål.

41 Kommissionen har endelig fremhævet, at en undersøgelse af spørgsmålet om de førende væddeløbsselskabers dominerende stilling på det franske marked med henblik på at afgøre, om der eventuelt foreligger et misbrug, var overflødig, fordi tildelingen af enerettigheder til PMU er en forpligtelse, der påhviler væddeløbsselskaberne i henhold til lov. Og selv om det antages, at der ikke har været en sådan lovbestemt forpligtelse, udgør sagsøgerens undladelse af i tiden før 1974 at ansøge om at måtte levere de samme tjenesteydelser som PMU ifølge Kommissionen endnu en grund til at undlade at undersøge spørgsmålet om væddeløbsselskabernes dominerende stilling. Desuden har væddeløbsselskaberne ved at overlade PMU med eneret at forvalte deres væddemål ikke gjort sig skyldig i et misbrug af dominerende stilling, idet de dermed ganske enkelt har valgt en ordning for udbydelsen af væddemål, der bedst muligt tjener deres egne og publikums interesser og fritager dem for hver især at opbygge deres egen ordning. Kommissionen har vedrørende dens påståede undladelse af at fastslå, at der foreligger andre former for misbrug af dominerende stilling fra PMU's side (jf. ovenfor, præmis 35), fremhævet dels, at de påståede misbrug ikke har været genstand for en formelig anmodning om, at det konstateres, at der foreligger en overtrædelse, og dels, at det sagsøgende selskab ikke har nogen retlig interesse, idet der ikke er forvoldt det selv skade ved de påståede misbrug, og desuden har det ikke bevist, at de foreligger.

42 Intervenienten, den franske regering, har fremhævet, at den selv og den franske væddeløbsorganisation har modtaget et meget stort antal henvendelser fra Kommissionen i 1990, 1991 og 1992 i forbindelse med behandlingen af klagen, og at de har forsynet den med en omfangsrig dokumentation. Den franske regering har desuden fremhævet, at Kommissionen ved behandlingen af klager har ikke blot en ret, men også en pligt til at foretage en prioritering ved behandlingen af de spørgsmål, klagerne rejser. Den har i den forbindelse henvist til Rettens dom af 18. november 1992 (sag T-16/91, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2417), hvori Retten fastslog, at Kommissionen ikke med henblik på at bringe en overtrædelse af traktatens artikel 85 til ophør kan forpligte virksomhederne til at foretage handlinger i strid med en national lov uden at foretage en bedømmelse af denne ud fra fællesskabsretten.

— Rettens bemærkninger

43 Retten finder, at det i denne sag er anbringendet om behandlingen af klagens to dele om de påståede overtrædelser af henholdsvis traktatens artikel 85 og 86 og

dens artikel 90, der først skal undersøges, for så vidt som der hermed rejses kritik af den måde, hvorpå Kommissionen generelt har gennemført behandlingen af klagen. Navnlig må det undersøges, om Kommissionen har været forpligtet til at tage stilling til, om de nationale franske lovregler er i overensstemmelse med traktaten, før den vedtog den anfægtede beslutning i henhold til traktatens artikel 85 og 86.

44 I den forbindelse bemærkes først, at Kommissionen, når den får forelagt en klage i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17, under hensyntagen til Fællesskabets interesse kan bestemme, hvilken prioritet der skal gives denne klage (jf. ovennævnte dom i sagen Automec mod Kommissionen, præmis 85, og Rettens dom af 24.1.1995, sag T-74/92, Ladbroke mod Kommissionen, Sml. II, s. 115, præmis 58), ligesom den kan beslutte at indlede og fortsætte sagens behandling på grundlag af de forskellige bestemmelser i traktaten, der er påberåbt i en klage, når den af hensyn til Fællesskabets interesse finder en sådan behandling af klagen påkrævet (ovennævnte dom af 24.1.1995 i sagen Ladbroke mod Kommissionen, præmis 60).

45 Dernæst bemærkes, at Kommissionen ved opfyldelsen af den forpligtelse til at handle, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3, ikke, selv om den er forpligtet til efter traktatens artikel 90, stk. 1, at udøve sine tilsynsbeføjelser vedrørende medlemsstaternes overholdelse af konkurrencebestemmelserne, kan være forpligtet til efter anmodning fra en privatperson at gribe ind i medfør af traktatens artikel 90, stk. 3 (jf. ovennævnte dom af 27.10.1994 i sagen Ladbroke mod Kommissionen), og specielt ikke over for virksomheder, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, navnlig når en sådan indgriben indebærer, at der skal tages stilling til, om en national lovgivning er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

46 Kommissionen ses i den foreliggende sag at have indledt behandlingen af sagsøgerens klage i henhold til traktatens artikel 90 med henblik på at afgøre, om den nationale franske lovgivning er i overensstemmelse med traktatens øvrige bestemmelser, hvilken behandling ikke er afsluttet. Det må derfor undersøges, om

Kommissionen endeligt kunne afvise sagsøgerens klage i henhold til traktatens artikel 85 og 86 og forordning nr. 17 uden forinden at have afsluttet behandlingen af klagen i henhold til traktatens artikel 90.

47 Retten bemærker i den forbindelse, at Kommissionen under den skriftlige forhandling og under den mundtlige forhandling har gjort gældende, at det konkurrencespørgsmål, der blev rejst i sagsøgerens klage, kun kunne behandles ved en undersøgelse af, om den nationale franske lovgivning om PMU's lovbestemte monopol var i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, og efter omstændighederne ved en indgriben på grundlag af traktatens artikel 90, og at nævnte undersøgelse derfor måtte prioriteres først, idet dens resultater havde gyldighed for alle tidligere eller fremtidige aftaler mellem væddeløbsselskaberne (svarskriftet, punkt 46). Retten finder derfor, at vurderingen på grundlag af traktatens artikel 85 og 86 af den adfærd fra væddeløbsselskabernes og PMU's side, som Ladbroke har rejst kritik af i klagen, ikke fuldt ud har kunnet gennemføres uden en forudgående bedømmelse af den nationale lovgivning efter traktatens bestemmelser.

48 Såfremt Kommissionen nemlig fastslår, at den omhandlede nationale lovgivning er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, vil den omstændighed, at væddeløbsselskaberne og PMU's adfærd er i overensstemmelse med denne nationale lovgivning, bevirke, at denne adfærd også må anses for at være i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86, medens det, såfremt adfærden er i strid med den nationale lovgivning, er muligt at konstatere, at denne adfærd udgør selvstændige overtrædelser af disse bestemmelser i traktaten.

49 Omvendt må Kommissionen, såfremt den finder, at den nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, dernæst undersøge, om den omstændighed, at selskaberne og PMU følger bestemmelserne i den mod traktatens bestemmelser stridende nationale lovgivning, kan medføre, at der vedtages foranstaltninger over for dem med henblik på at bringe overtrædelser af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 til ophør.

50 Kommissionen kan herefter ikke med vedtagelsen af beslutningen om endeligt at afvise sagsøgerens klage i henhold til traktatens artikel 85 og 86 uden forinden at have afsluttet undersøgelsen af, om den nationale franske lovgivning er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, antages at have opfyldt sin forpligtelse til omhyggeligt at undersøge de faktiske og retlige omstændigheder, som meddeles den af klagere (jf. ovennævnte dom i sagen Automec mod Kommissionen, præmis 79), for dermed at tilgodese det krav om sikkerhed, som en endelig beslutning vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse, skal opfylde (jf. Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 61). Den kunne altså ikke retmæssigt på dette trin i sagen fastslå, at de nævnte traktatbestemmelser ikke fandt anvendelse på den adfærd fra de førende franske væddeløbsselskabers og PMU's side, som sagsøgeren havde kritiseret, og dernæst, at det var uden interesse for Fællesskabet at fastslå, hvorvidt de af sagsøgeren påståede overtrædelser havde fundet sted, fordi der var tale om overtrædelser af konkurrencereglerne af ældre dato.

51 Af det anførte følger, at Kommissionen med den endelige afvisning af sagsøgerens klage under henvisning til uanvendeligheden af traktatens artikel 85 og 86 og den manglende interesse for Fællesskabet, før den havde afsluttet sin undersøgelse af, om den i nævnte klage kritiserede franske lovgivning var i overensstemmelse med traktatens konkurrencebestemmelser, har argumenteret på grundlag af en fejlagtig fortolkning af de retlige betingelser for, at der kan tages endelig stilling til, om de påståede overtrædelser foreligger.

52 Den anfægtede beslutning skal derfor annulleres, idet det er ufornødent at undersøge de andre anbringender, hvormed sagsøgeren har anfægtet Kommissionens beslutning.

Påstanden om, at det pålægges Kommissionen at genoptage behandlingen af klagen

53 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at det pålægges Kommissionen straks at genoptage behandlingen af klagen i henhold til traktatens artikel 176.

54 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis tilkommer det ikke Fællesskabets retsinstanser at rette påbud til institutionerne eller træffe afgørelser på disses vegne (jf. Rettens dom af 11.7.1991, sag T-19/90, Von Hoessle mod Revisionsretten, Sml. II, s. 615, præmis 30) inden for rammerne af den af dem udøvede legalitetskontrol, og det påhviler den pågældende institution i medfør af traktatens artikel 176 at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelsen af en dom i et annullationssøgsmål (jf. Domstolens dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO mod Kommissionen, Sml. s. 1965, Rettens dom af 7.7.1994, sag T-43/92, Dunlop mod Kommissionen, Sml. II, s. 441, præmis 18, og af 7.3.1995, forenede sager T-432/93, T-433/93 og T-434/93, Socurte m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 503, præmis 54).

55 Det følger af det anførte, at sagsøgerens påstand om, at det pålægges Kommissionen at genoptage behandlingen af klagen, skal afvises.

Sagens omkostninger

56 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen i alt væsentligt har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

57 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) Kommissionens beslutning i henhold til skrivelse af 29. juli 1993 om afvisning af sagsøgerens klage af 24. november 1989 (IV/33.374) annulleres.

2) I øvrigt afvises sagen.

3) Det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger, bortset fra intervenientens omkostninger, som denne selv betaler.

Cruz Vilaça Saggio Kirschner

Kalogeropoulos Tiili

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. september 1995.

H. Jung J.L. Cruz Vilaça

Justitssekretær Præsident