ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
18 september 1995 *

In zaak T-548/93,

Ladbroke Racing Limited, vennootschap naar Engels recht, vertegenwoordigd door J. Lever, QC, C. Vajda, Barrister bij de balie van Engeland en Wales, en S. Kon, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Winandy en Err, advocaten aldaar, Avenue Gaston Diderich 60,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. E. González-Díaz en R. Lyal, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

* Procestaal: Engels.

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Belliard, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, C. de Salins, onderdirecteur bij die directie, en J.-M. Belorgey, speciaal afgezant bij voornoemde directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 29 juli 1993 houdende afwijzing van een klacht krachtens de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag, alsook tot onmiddellijk heronderzoek van de klacht (IV/33.374),.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: J. L. Cruz Vilaça, president, A. Saggio, H. Kirschner, A. Kalogeropoulos en V. Tiili, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 11 mei 1995,

het navolgende

Arrest

Feiten en procesverloop

1 Verzoekster, Ladbroke Racing Limited (hierna: „Ladbroke"), is een vennootschap naar Engels recht, dochter van Ladbroke Group plc, die onder meer diensten inzake weddenschappen op paardenrennen aanbiedt en organiseert, hetgeen zij doet via filialen en dochterondernemingen in het Verenigd Koninkrijk en andere landen van de Europese Gemeenschap.

2 Op 24 november 1989 diende Ladbroke in eigen naam en in naam van haar dochterondernemingen en partners bij de Commissie een klacht in (IV/33.374) tegen a) de Franse Republiek, b) de tien belangrijkste „sociétés de courses" in Frankrijk, die volgens de Franse wettelijke regeling bij uitsluiting bevoegd zijn om volgens het totalisatorsysteem weddenschappen op paardenrennen te organiseren, aanvankelijk op hun renbanen (artikel 5 van de Franse wet van 2 juni 1891 houdende regeling van de vergunning en de werking van de paardenrennen) en later ook buiten de renbaan (artikel 186 van de Franse begrotingswet van 16 april 1930), terwijl de andere „sociétés de courses" enkel op de renbaan weddenschappen op door hen georganiseerde paardenrennen mogen aannemen, en c) Pari mutuel urbain (hierna: „PMU").

3 PMU is een economisch samenwerkingsverband van de belangrijkste „sociétés de courses" in Frankrijk (artikel 21 van decreet nr. 83-878 van 4 oktober 1983 betreffende de „sociétés de courses de chevaux" en weddenschappen volgens het totalisatorsysteem), dat is opgericht om de rechten van die vennootschappen op de organisatie van totalisatorweddenschappen buiten de renbaan te beheren. Het beheer door PMU van de rechten van die vennootschappen op de organisatie van die weddenschappen was aanvankelijk geregeld in de vorm van een „gemeenschappelijke dienst", die optrad in het kader van een decreet van 11 juli 1930 betreffende de uitbreiding van totalisatorweddenschappen buiten de renbaan, dat was vastgesteld op basis van artikel 186 van de begrotingswet van 16 april 1930 (reeds aangehaald) en in artikel 1 het volgende bepaalde: „Met vergunning van de minister van Landbouw kan worden overgegaan tot de organisatie en exploitatie van de Pari mutuel (totalisatorweddenschappen) buiten de renbanen door de gezamenlijk optredende

‚sociétés de courses' te Parijs, in samenwerking met de ‚sociétés de courses' buiten de hoofdstad." Volgens artikel 13 van decreet nr. 74-954 van 14 november 1974 betreffende de „sociétés de courses de chevaux" verzorgt PMU sinds die datum volledig het beheer van de rechten van de „sociétés de courses" op totalisatorweddenschappen buiten de renbaan. Dit artikel bepaalt namelijk, dat „de sociétés de courses die totalisatorweddenschappen buiten de renbaan mogen organiseren (...) het beheer daarvan opdragen aan een gemeenschappelijke dienst, genaamd Pari mutuel urbain". Dit exclusieve recht van PMU wordt bovendien beschermd doordat het anderen dan PMU verboden is, weddenschappen op paardenrennen af te sluiten of aan te gaan (artikel 8 van het interministerieel besluit van 13 september 1985 houdende reglement van de Pari mutuel urbain). Het geldt ook voor in het buitenland aangegane weddenschappen op paardenrennen in Frankrijk en in Frankrijk aangegane weddenschappen op in het buitenland gehouden paardenrennen, die eveneens slechts mogen worden aangegaan door de toegelaten vennootschappen en/of door PMU (artikel 15, lid 3, van wet nr. 64-1279 van 23 december 1964 houdende de begrotingswet voor 1965, en artikel 21 van voornoemd decreet nr. 83-878 van 4 oktober 1983).

4 Het systeem van totalisatorweddenschappen, het enige dat in Frankrijk is toegestaan, wordt gekenmerkt doordat de inzetten een gemeenschappelijke massa vormen die, na verschillende inhoudingen, aan de winnaars wordt uitgekeerd. De deelnemers spelen tegen elkaar, de winstverhouding hangt af van het bedrag van de inzetten en het aantal winnaars, en de organisator van de weddenschap wordt niet beloond uit de verloren inzetten van de spelers, maar uit de op de massa van de weddenschappen gedane inhoudingen.

5 Voor zover haar klacht was gericht tegen PMU en de leden daarvan, verzocht Ladbroke de Commissie op grond van artikel 3 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204; hierna: „verordening nr. 17"), in de eerste plaats, te gelasten, dat een eind werd gemaakt aan inbreuken op artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag, voortvloeiend uit de overeenkomsten tussen of de onderling afgestemde feitelijke gedragingen van de in Frankrijk toegelaten „sociétés de courses" onderling en met PMU. Die overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen zouden enerzijds tot doel hebben, aan PMU exclusieve rechten toe te kennen op het gebied van het beheer en de organisatie van totalisatorweddenschappen buiten de renbaan op door die vennootschappen georganiseerde of gecontroleerde rennen, anderzijds een verzoek om staatssteun voor PMU te steunen, en ten slotte PMU in staat te stellen, haar activiteiten uit te breiden tot andere Lid-Staten dan de Franse Republiek.

6 In de tweede plaats verzocht Ladbroke de Commissie in haar klacht, te gelasten, dat een eind werd gemaakt aan inbreuken op artikel 86 EEG-Verdrag, voortvloeiend uit enerzijds de toekenning aan PMU van de exclusieve rechten voor het beheer en de organisatie van weddenschappen buiten de renbaan, en anderzijds de verkrijging door PMU van onwettige staatssteun en het gebruik van de met die steun verkregen concurrentievoordelen. Ook verzocht zij de Commissie, te gelasten dat PMU de ontvangen onwettige steun, vermeerderd met de marktrente, zou terugbetalen. Voorts wees Ladbroke de Commissie op andere misbruiken van machtspositie door PMU, te weten de exploitatie van de wedders die van haar diensten gebruik maakten, doordat er geen weddenschappen werden georganiseerd op rennen die werden gelopen op terreinen die geen eigendom waren van de belangrijkste „sociétés de courses" en er niet op alle rennen die werden gelopen op terreinen die dat wel waren, weddenschappen werden aangeboden, aangezien een geringer aantal rennen voor het aangaan van weddenschappen werd aangeboden dan daartoe in andere Lid-Staten beschikbaar was, buitenlandse rennen slechts beperkt door PMU en haar agenten werden gedekt, en de diensten die door PMU en haar agenten werden aangeboden, van slechte kwaliteit waren. Ten slotte zou de mededinging worden verhinderd, belemmerd of vervalst wegens de nauwe banden tussen PMU en haar belangrijkste leveranciers.

7 Voor zover haar klacht was gericht tegen de Franse Republiek, verzocht Ladbroke de Commissie krachtens artikel 90 EEG-Verdrag, een beschikking te geven op grond van artikel 90, lid 3, EEG-Verdrag, om een eind te maken aan de schending door de Franse Republiek van: a) de artikelen 3, sub f, 5, 52, 53, 85, 86 en 90, lid 1, EEG-Verdrag door het uitvaardigen en handhaven van voormelde wettelijke regeling (zie hiervoor, r. o. 2 en 3), die een wettelijke grondslag bood aan de tussen de „sociétés de courses" onderling en met PMU gesloten overeenkomsten waarbij aan PMU exclusieve rechten inzake het aangaan van weddenschappen buiten de renbaan werden verleend, en die een algemeen verbod inhield om via andere tussenpersonen dan PMU buiten de renbaan weddenschappen op in Frankrijk gehouden paardenrennen aan te gaan; b) de artikelen 3, sub f, 52, 53, 59, 62, 85, 86 en 90, lid 1, EEG-Verdrag door het uitvaardigen en handhaven van voormelde wettelijke regeling, die het anders dan via toegelaten vennootschappen en/of PMU afsluiten van weddenschappen op buiten Frankrijk gehouden rennen verbood; en c) de artikelen 90, lid 1, 92 en 93 EEG-Verdrag door het toekennen aan PMU van onwettige steun, waarvan de Commissie bij een beschikking op grond van artikel 90, leden 1 en 3, de terugbetaling zou moeten gelasten.

8 Bij brief van 11 augustus 1992 maande Ladbroke de Commissie overeenkomstig artikel 175 EEG-Verdrag aan, binnen een termijn van twee maanden haar standpunt te bepalen over de klacht van 24 november 1989. Zij verzocht de Commissie met name, haar krachtens artikel 6 van verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie van 25 juli 1963 over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 17 van de Raad (PB 1963, blz. 2268; hierna: „verordening nr. 99/63"), schriftelijk in kennis te stellen indien zij van mening was dat er onvoldoende redenen waren om gevolg te geven aan de klacht op grond van artikel 90, lid 3, van het Verdrag. Voor het geval de Commissie de procedure van artikel 6 van verordening nr. 99/63 wenste te vermijden, verzocht Ladbroke haar ten slotte, ingevolge de artikelen 85, 86 en 90, lid 3, haar standpunt te bepalen over haar klacht bij met redenen omklede beschikking waartegen beroep openstaat krachtens artikel 173 EEG-Verdrag.

9 Bij brief van 12 oktober 1992 deelde de adjunct-directeur-generaal van het directoraat-generaal Mededinging Ladbroke mee, dat zijn diensten de klacht nog steeds in onderzoek hadden, maar dat dit onderzoek door de ingewikkeldheid en de bijzondere kenmerken van de betrokken sector veel tijd vergde. Hij voegde daaraan toe, dat klaagster zo vlug mogelijk van het resultaat in kennis zou worden gesteld.

10 Op 21 december 1992 stelde Ladbroke bij het Hof beroep wegens nalaten in krachtens artikel 175 van het Verdrag, tot vaststelling, dat de Commissie in strijd met het Verdrag had nagelaten een beschikking te geven op haar klacht ingevolge artikel 90. Deze zaak werd vervolgens verwezen naar het Gerecht, waar zij werd ingeschreven onder nummer T-32/93. Uitspraak doende op de door de Commissie tegen dit beroep opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, oordeelde het Gerecht, dat de Commissie niet verplicht is om na een aanmaning in de zin van artikel 175 jegens een Lid-Staat een beschikking te geven, en dat het beroep wegens nalaten dat verzoekster tegen de Commissie had ingesteld op grond dat zij geen gebruik had gemaakt van de haar door artikel 90, lid 3, van het Verdrag verleende bevoegdheden, derhalve niet-ontvankelijk was (arrest van 27 oktober 1994, zaak T-32/93, Ladbroke, Jurispr. 1994, blz. II-1015, r. o. 37).

11 Wat de onderdelen van de klacht van Ladbroke betreft die betrekking hadden op de beweerde schendingen van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag door de Franse „sociétés de courses" en PMU, deelde de Commissie Ladbroke bij brief van 9 februari 1993 krachtens artikel 6 van verordening nr. 99/63 mee, dat zij niet voornemens was daarop in gunstige zin te beslissen.

12 Bij brief van 5 mei 1993 maakte Ladbroke haar opmerkingen over de brief van de Commissie van 9 februari 1993 kenbaar.

13 Bij beschikking vervat in een brief van 29 juli 1993 (hierna: „beschikking") wees de Commissie de klacht van Ladbroke af op gronden vervat in zowel de beschikking als de brief van 9 februari 1993, die klaagster was gezonden ingevolge artikel 6 van verordening nr. 99/63.

14 Betreffende de gestelde inbreuken op artikel 85, lid 1, van het Verdrag wegens de aan PMU toegekende exclusieve rechten voor het beheer van totalisatorweddenschappen in Frankrijk, die volgens Ladbroke voortvloeiden uit overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen de belangrijkste „sociétés de courses", was de Commissie van mening dat deze bepaling niet van toepassing was. Reeds sinds de wet van 2 juni 1891 immers maakte de Franse wetgeving elke mededinging inzake het wedden bij de paardenrennen onmogelijk, behalve tussen de „sociétés de courses". Bij de wettelijke regeling van 1930, met name het decreet van 11 juli 1930, was echter de „sociétés de courses" opgedragen, bij de organisatie van totalisatorweddenschappen gezamenlijk op te treden en ook gezamenlijk een beheerder aan te wijzen voor de totalisatie van hun weddenschappen. Bijgevolg was decreet nr. 74-954 van 14 november 1974, waarbij aan PMU exclusieve rechten op dit gebied werden toegekend, niet te beschouwen als een legalisering van mededingingsregelingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van de „sociétés de courses".

15 Voorts zou artikel 85, lid 1, van het Verdrag niet van toepassing zijn op de door Ladbroke gestelde mededingingsregelingen, die erop waren gericht de activiteiten van PMU buiten Frankrijk uit te breiden. Enerzijds was het wegens de isolatie van

de Franse markt door de nationale wettelijke regeling onmogelijk, dat de handel tussen de Lid-Staten nadelig werd beïnvloed. Anderzijds hadden de toegelaten „sociétés de courses", door hun activiteit buiten Frankrijk uit te breiden via een vennootschap genaamd „Pari mutuel international", belast met het verkopen van hun diensten in het buitenland, in wezen niets anders gedaan dan in het buitenland hun intellectuele-eigendomsrechten uitoefenen op dezelfde wijze als in Frankrijk, zodat niet alleen artikel 85, lid 1, niet van toepassing was, maar ook de mededinging werd versterkt doordat de keuze van de aan de wedders aangeboden weddenschappen werd verruimd. Weliswaar kunnen bepaalde activiteiten van PMU, die zijn onderzocht in het kader van andere klachten van Ladbroke (IV/33.375, IV/33.699), volgens de Commissie de handel tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden, maar dergelijke gevolgen kunnen niet het rechtstreekse gevolg zijn van de gezamenlijke aanwijzing door de „sociétés de courses" van PMU als gemeenschappelijk beheerder, het enige punt dat in de onderhavige procedure aan de orde is.

16 Volgens de Commissie is artikel 85, lid 1, van het Verdrag evenmin van toepassing op de stappen die volgens Ladbroke bij de overheid zijn ondernomen voor het verkrijgen van staatssteun voor PMU, aangezien artikel 85, lid 1, alleen betrekking heeft op gedragingen van ondernemingen, die de marktvoorwaarden beïnvloeden, en niet op eenvoudige verzoeken aan de overheid. Bovendien zou Ladbroke voor deze stappen geen bewijs hebben geleverd.

17 Wat de door Ladbroke gestelde schendingen van artikel 86 van het Verdrag betreft, erkent de Commissie, dat de „sociétés de courses" in Frankrijk een monopolie hebben voor het aannemen van weddenschappen buiten de renbaan en dat PMU, als enig beheerder van die ondernemingen, een machtspositie inneemt op de Franse markt voor die weddenschappen. Niettemin is de Commissie van mening, dat wat de aan de belangrijkste „sociétés de courses" verweten misbruiken betreft, artikel 86 van het Verdrag niet van toepassing is op het feit dat die ondernemingen PMU de coördinatie en totalisatie van hun weddenschappen hebben opgedragen, hetgeen niet meer is dan een rationalisatie van hun diensten teneinde hun belangen en die van de wedders beter te kunnen behartigen. Voorts kan wegens de isolatie van de Franse markt door de nationale wettelijke regeling, de toekenning van exclusieve rechten aan PMU de handel tussen de Lid-Staten niet ongunstig beïnvloeden. Het misbruik van machtspositie wegens de exploitatie van de wedders door PMU ten slotte is niet het voorwerp geweest van een formeel verzoek om vaststelling van een inbreuk.

18 Bovendien is, aldus de Commissie, artikel 86 van het Verdrag evenmin als artikel 85 van toepassing op de verzoeken tot verkrijging van staatssteun voor PMU.

19 Ten slotte is de Commissie van mening dat, gesteld al dat de betrekkingen tussen de „sociétés de courses" onderling en met PMU onder de artikelen 85 en 86 zouden vallen, de beperkingen van de mededinging die hen zouden kunnen worden toegeschreven, slechts zouden kunnen worden vastgesteld voor zover deze zich hebben voorgedaan in de periode tussen 1962 — het jaar waarin verordening nr. 17 is vastgesteld — en 1974 — in welk jaar de aanwijzing van PMU als enig beheerder haar contractuele grondslag verloor en een wettelijke verplichting werd voor de „sociétés de courses", op grond van eerdergenoemd decreet van 14 november 1974. In die omstandigheden heeft de vaststelling van een eventuele inbreuk geen gemeenschapsbelang, aangezien zij slechts zou kunnen dienen ter vergemakkelijking van een verzoek van Ladbroke om schadevergoeding voor de schade die zij in de periode van 1962 tot 1974 mocht hebben geleden.

20 In die omstandigheden heeft Ladbroke bij op 19 oktober 1993 neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.

21 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 februari 1994, heeft de Franse Republiek overeenkomstig artikel 115 van het Reglement voor de procesvoering verzocht te mogen interveniëren aan de zijde van de Commissie.

22 Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 25 april 1994 is de Franse Republiek tot interventie in het geding toegelaten.

23 Op 20 juni 1994 heeft de Franse Republiek haar memorie in interventie ingediend. Verzoekster heeft over deze memorie op 17 oktober 1994 haar opmerkingen kenbaar gemaakt. De Commissie heeft geen opmerkingen ingediend.

24 De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad. Bij beschikking van het Gerecht van 2 juni 1994 is de rechter-rapporteur benoemd in de Eerste kamer (uitgebreid), naar welke kamer de zaak bijgevolg is verwezen. Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) besloten, tot de mondelinge behandeling over te gaan, en partijen verzocht, enkele schriftelijke vragen te beantwoorden. Partijen hebben binnen de gestelde termijnen aan het verzoek van het Gerecht voldaan.

25 Ter terechtzitting van 11 mei 1995 zijn partijen in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

26 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikking overeenkomstig de artikelen 173 en 174 EEG-Verdrag nietig te verklaren;

— de Commissie krachtens artikel 176 EEG-Verdrag te gelasten, onmiddellijk een heronderzoek te verrichten naar de klacht tegen de Franse monopolies (IV/33.374);

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

27 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep krachtens artikel 173 ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

28 Interveniënte concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen.

Ten gronde

De conclusies tot nietigverklaring

29 Verzoekster doet de conclusies van haar beroep in wezen steunen op vijf middelen. Het eerste middel is ontleend aan schending door de Commissie van haar verplichting, een klacht met de vereiste zorg, ernst en voortvarendheid te instrueren. Het tweede middel is ontleend aan onjuiste toepassing van artikel 85 van het Verdrag en het derde aan onjuiste toepassing van artikel 86 van het Verdrag. Het vierde middel is ontleend aan onwettigheid van de afwijzing van de klacht wegens het ontbreken van gemeenschapsbelang. Het vijfde middel ten slotte is ontleend aan een gebrekkige, tegenstrijdige en onvolledige motivering van de beschikking.

Het eerste middel: schending door de Commissie van haar verplichting, een klacht nauwgezet, serieus en met voortvarendheid te onderzoeken

— Samenvatting van de argumenten van partijen

30 Verzoekster betoogt, dat de Commissie niet heeft voldaan aan haar verplichting om de in de klacht opgesomde feiten en argumenten met de vereiste zorg, ernst en voortvarendheid te onderzoeken (arrest Gerecht van 29 juni 1993, zaak T-7/92, Asia Motor France e. a., Jurispr. 1993, blz. II-669, r. o. 34-36), hetgeen zou blijken uit het feit dat zij er met een beroep op de ingewikkeldheid en moeilijkheid van de zaak meer dan drieëneenhalf jaar over heeft gedaan om tot een conclusie te komen over haar klacht en deze uiteindelijk op grond van enkele heel eenvoudige elementen heeft afgewezen.

31 Voorts zou de gebrekkige instructie van de klacht door de Commissie blijken uit de omstandigheid dat een aantal feiten waarop de beschikking berust, onjuist is of daarin in het geheel niet wordt vermeld.

32 In de eerste plaats zou de Commissie feitelijk hebben gedwaald ten aanzien van het bestaan van uitdrukkelijke of stilzwijgende overeenkomsten tussen de „sociétés de courses" onderling en met PMU, vóór de vaststelling van decreet nr. 74-954 van 14 november 1974, en ten aanzien van het verband tussen die overeenkomsten en de nationale wettelijke regeling. Volgens Ladbroke had de Commissie namelijk niet begrepen, dat eerdergenoemd decreet van 11 juli 1930 de „sociétés de courses" hooguit verplichtte tot gemeenschappelijk optreden, zonder evenwel de details van een dergelijke samenwerking vast te leggen of hen te verplichten, al hun weddenschappen buiten de renbaan bij uitsluiting op te dragen aan één enkele derde onderneming. Voorts zou de Commissie geen rekening hebben gehouden met decreet nr. 48-891 van 12 mei 1948, dat, onder wijziging en aanvulling van artikel 1 van het decreet van 11 juli 1930, de Parijse „sociétés de courses" toestond om, kennelijk elk voor zich, totalisatorweddenschappen buiten de renbaan te organiseren. Ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag en verordening nr. 17 konden de belangrijkste „sociétés de courses" hun weddenschappen buiten de renbaan dan ook vrij organiseren, hetgeen zij hadden gedaan door met onderling goedvinden deze

organisatie op te dragen aan PMU. Indien de Commissie de feiten naar behoren had beoordeeld, zou zij, aldus verzoekster, derhalve hebben geconcludeerd dat decreet nr. 74-954, als publiekrechtelijke handeling die de toegelaten „sociétés de courses" verplichtte, hun weddenschappen buiten de renbaan op te dragen aan PMU, een legalisering was van de bestaande onderhandse regelingen.

33 Een dergelijke wettelijke bekrachtiging van reeds bestaande, met artikel 85 van het Verdrag strijdige overeenkomsten had volgens verzoekster evenwel niet tot gevolg, dat die overeenkomsten buiten de werkingssfeer van deze verdragsbepaling kwamen te vallen (arresten Hof van 30 januari 1985, zaak 123/83, BNIC, Jurispr. 1985, blz. 391, r. o. 23-25; 1 oktober 1987, zaak 311/85, VVR, Jurispr. 1987, blz. 3801, r. o. 21-23; 3 december 1987, zaak 136/86, BNIC, Jurispr. 1987, blz. 4789, en met name de conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn op blz. 4805, en 21 september 1988, zaak 267/86, Van Eycke, Jurispr. 1988, blz. 4769, r. o. 16). Deze bekrachtiging toonde hooguit aan, dat de Commissie moest onderzoeken of de Franse wettelijke regeling verenigbaar was met de bepalingen van het Verdrag, teneinde na te gaan of decreet nr. 74-954 niet op onwettige wijze reeds bestaande mededingingsregelingen had bekrachtigd en niet eenvoudigweg een wettelijke dekking was voor een onderling afgestemde feitelijke gedraging tussen de van PMU deel uitmakende ondernemingen en PMU. Dienaangaande merkt verzoekster op, dat haar klacht krachtens artikel 90 van het Verdrag ook was gericht tegen de Franse Republiek en dat zij de Commissie overeenkomstig verordening nr. 17 en artikel 90, lid 3, van het Verdrag had verzocht, zich daarover naar behoren uit te spreken en de Franse Republiek bij beschikking te gelasten aan de gestelde schendingen een eind te maken.

34 In de tweede plaats, aldus verzoekster, heeft het ontoereikend onderzoek van de klacht door de Commissie geleid tot dwaling ten aanzien van de feiten die bij het onderzoek naar de gevolgen voor de tussenstaatse handel in aanmerking moesten worden genomen. In de eerste plaats namelijk kunnen ingevolge een overeenkomst tussen PMU Frankrijk en PMU België Franse wedders wedden op Belgische paardenrennen, vervolgens verbiedt de Franse wettelijke regeling niet, buiten Frankrijk weddenschappen op Franse rennen aan te nemen, en ten slotte heeft de Commissie in een voorlopige beschikking van 11 juni 1991 op een andere klacht van verzoekster erkend, dat de aan PMU verleende staatssteun de handel tussen de Lid-Staten ongunstig kon beïnvloeden.

35 In de derde plaats, aldus verzoekster, wordt in de beschikking voorbijgegaan aan belangrijke punten die zij in haar klacht had opgeworpen betreffende de machtspositie van de belangrijkste „sociétés de courses" op de Franse markt voor paardenrennen en de ongeoorloofde uitbreiding van die machtspositie tot de bijkomende activiteit van het aangaan van weddenschappen buiten de renbaan. Voorts had de Commissie het merendeel van de in de klacht genoemde misbruiken door PMU betreffende de exploitatie van de wedders genegeerd (zie hiervoor r. o. 6).

36 De Commissie houdt staande, dat verzoeksters klacht met voortvarendheid is behandeld, en wijst op de ingewikkeldheid van de zaak en de omvang van de in casu gerezen problemen in verband met de uitlegging van de artikelen 52, 53, 59, 62, 85, 86 en 90, lid 1, van het Verdrag, in een sector waarin zij tot op heden nog nooit had ingegrepen en die vragen opwerpt van morele, culturele, maatschappelijke en fiscale aard.

37 Wat de aan de verschillende onderdelen van de klacht verleende prioriteiten betreft, zet de Commissie uiteen, dat haar keuze is ingegeven door de overweging dat, gesteld al dat de overeenkomsten en gedragingen van de „sociétés de courses" en PMU, gelijk Ladbroke stelt, inbreuken waren op de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, de vaststelling van die inbreuken enkel betrekking had op de periode tussen 1962 en 1974 en alleen zou hebben gediend ter vergemakkelijking van een eventueel verzoek om schadevergoeding door verzoekster. Bijgevolg kan het door de klacht opgeworpen mededingingsprobleem het beste worden opgelost, niet door de vaststelling van dergelijke inbreuken gepleegd vóór 1974, die de door de Franse wettelijke regeling van 1974 opgeworpen belemmeringen voor de toegang tot de betrokken markt niet uit de weg zou ruimen, maar door een beoordeling van de verenigbaarheid van het wettelijk monopolie van PMU met de mededingingsregels van het Verdrag. Deze beoordeling zou mutatis mutandis gelden voor alle in het verleden of de toekomst tussen de „sociétés de courses" gesloten overeenkomsten op de markt voor de verlening van diensten op het gebied van totalisatorweddenschappen buiten de renbaan in Frankrijk.

38 De Commissie is dan ook van mening dat zij, geplaatst voor verzoeksters verzoek betreffende de huidige situatie op de Franse markt, op grond waarvan zij in voorkomend geval moest optreden tegenover de Franse Staat, en verzoeksters verzoek dat in hoofdzaak betrekking had op gedragingen in het verleden van de „sociétés de courses" en PMU in het licht van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag,

op grond van het arrest van het Gerecht van 18 september 1992 (zaak T-24/90, Automec, Jurispr. 1992, blz. II-2223) gerechtigd was, het grootste deel van haar tijd en haar middelen aan het eerste en niet aan het tweede verzoek te besteden. Daarop heeft zij, nadat verzoekster er in haar brief van 11 augustus 1992 op had aangedrongen dat de Commissie een formeel standpunt zou innemen met betrekking tot het onderdeel van haar klacht betreffende de artikelen 85 en 86, en nadat met een beroep krachtens artikel 175 van het Verdrag was gedreigd, besloten haar inspanning te concentreren op het onderdeel van de klacht dat betrekking had op de overheidsmaatregelen en deze klacht voor het overige af te wijzen wegens het ontbreken van gemeenschapsbelang.

39 Aangaande de feiten die volgens verzoekster onjuist zijn of niet in de beschikking worden vermeld wegens ontoereikend onderzoek van de klacht, en die in de eerste plaats betrekking hebben op het bestaan van uitdrukkelijke of stilzwijgende overeenkomsten en de verhouding daarvan tot de nationale wettelijke regeling, is de Commissie van mening, dat het bestaan van die overeenkomsten, dat vóór 1974 reeds twijfelachtig was, in het kader van de sinds die datum geldende nationale wettelijke regeling moet worden uitgesloten, daar decreet nr. 74-954 geen ruimte laat voor overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen en de „sociétés de courses" zich sindsdien slechts houden aan de door de nationale wettelijke regeling opgelegde verplichtingen.

40 Met betrekking tot de feiten die volgens verzoekster in aanmerking hadden moeten worden genomen bij het onderzoek van de gevolgen voor de handel tussen de Lid-Staten van de in de klacht bedoelde gedragingen, is de Commissie van mening, dat die gedragingen, die rechtstreeks uit de wet voortvloeien, geen gevolgen voor de handel tussen de Lid-Staten kunnen hebben in de zin van artikel 85 van het Verdrag, en dat een overeenkomst tussen de „sociétés de courses", waarbij het aannemen van weddenschappen op paardenrennen op nationaal niveau aan één beheerder wordt opgedragen, op zich geen gevolgen voor de tussenstaatse handel heeft. Voorts kan de handel tussen de Lid-Staten weliswaar hooguit nadelig worden beïnvloed doordat de Franse staat PMU voor het aannemen van weddenschappen op buitenlandse rennen exclusieve rechten heeft toegekend, maar verzoekster heeft de omvang van die weddenschappen niet nauwkeurig aangegeven. Ten slotte geeft het standpunt dat de Commissie in haar beschikking van 11 juni 1991 heeft ingenomen over een andere klacht van verzoekster, betreffende staatssteun, aan dat de gevolgen voor de handel van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Dit is niet in tegenspraak met haar conclusies op dit punt in de onderhavige zaak.

41 Ten slotte beklemtoont de Commissie, dat het onderzoek naar de machtspositie op de Franse markt van de belangrijkste „sociétés de courses", teneinde vast te stellen of er sprake was van misbruik, overbodig was aangezien de toekenning van exclusieve rechten aan PMU een op de „sociétés de courses" rustende wettelijke verplichting vormt. Voorts, en gesteld al dat een dergelijke wettelijke verplichting ontbrak, is het feit dat verzoekster vóór 1974 niet heeft gevraagd haar het recht te geven om dezelfde diensten te verlenen als PMU, een reden te meer om geen onderzoek te doen naar de machtspositie van de „sociétés de courses". Bovendien hebben de „sociétés de courses", door het beheer van hun weddenschappen uitsluitend aan PMU op te dragen, geen misbruik van machtspositie gemaakt, maar eenvoudigweg een systeem voor het beheer van weddenschappen gekozen dat hun belangen en die van het publiek het beste dient en waardoor zij niet ieder voor zich een beheerssysteem behoeven in te voeren. Voor zover zij zou hebben nagelaten, andere misbruiken van machtspositie door PMU vast te stellen (zie hiervoor, r. o. 35), merkt de Commissie op, dat de gestelde misbruiken niet het voorwerp zijn geweest van een formeel verzoek tot vaststelling van een inbreuk, en dat verzoekster ter zake geen procesbelang heeft, daar zij geen persoonlijke schade heeft geleden door de gestelde misbruiken, waarvoor zij bovendien geen bewijs heeft geleverd.

42 De Franse regering, interveniënte, wijst erop, dat zijzelf en de Franse wedrenorganisatie in 1990, 1991 en 1992 veelvuldig door de Commissie zijn benaderd in het kader van het onderzoek van de klacht, en dat zij haar tal van stukken hebben overgelegd. Voorts is de toekenning van prioriteiten bij de behandeling van klachten niet alleen een recht, maar zelfs een verplichting van de Commissie. Op dit punt verwijst zij naar het arrest van 18 november 1992 (zaak T-16/91, Rendo e. a., Jurispr. 1992, blz. II-2417), waarin het Gerecht verklaarde, dat de Commissie ondernemingen niet kan verplichten, zich in strijd met een nationale wettelijke regeling te gedragen om een einde te maken aan een inbreuk op artikel 85 van het Verdrag, zonder deze wettelijke regeling aan het gemeenschapsrecht te toetsen.

— Beoordeling door het Gerecht

43 Het Gerecht acht het in casu op zijn plaats, allereerst de grief te onderzoeken betreffende de behandeling van de twee onderdelen van de klacht die betrekking

hebben op de beweerde schendingen van respectievelijk de artikelen 85 en 86 en van artikel 90 van het Verdrag, voor zover daarbij in algemene zin de wijze waarop de Commissie de klacht heeft onderzocht, aan de orde wordt gesteld. Met name moet worden onderzocht, of de Commissie gehouden was, te beoordelen of de Franse wettelijke regeling verenigbaar was met het Verdrag, alvorens krachtens de artikelen 85 en 86 van het Verdrag de bestreden beschikking te geven.

44 In dit verband herinnert het Gerecht er in de eerste plaats aan, dat de Commissie, wanneer krachtens artikel 3 van verordening nr. 17 bij haar een klacht is ingediend, de mogelijkheid heeft om met inachtneming van het gemeenschapsbelang de prioriteit te bepalen die aan deze klacht moet worden toegekend (zie arresten Gerecht van 18 september 1992, Automec, reeds aangehaald, r. o. 85, en 24 januari 1995, zaak T-74/92, Ladbroke Racing, Jurispr. 1995, blz. II-115, r. o. 58), alsook te besluiten het onderzoek van de zaak te openen en voort te zetten op grond van de verschillende bepalingen van het Verdrag, die in een klacht naar voren zijn gebracht, wanneer het gemeenschapsbelang een dergelijke behandeling van de klacht lijkt voor te schrijven (arrest van 24 januari 1995, Ladbroke Racing, reeds aangehaald, r. o. 60).

45 Het Gerecht herinnert er in de tweede plaats aan, dat waar het gaat om de verplichting tot handelen die op de Commissie rust ingevolge artikel 90, lid 3, van het Verdrag, de Commissie weliswaar gehouden is om ter zake van de inachtneming van de mededingingsregels door de Lid-Staten overeenkomstig artikel 90, lid 1, van het Verdrag, haar toezichthoudende bevoegdheid uit te oefenen, maar niet verplicht is op verzoek van een particulier in te grijpen op basis van artikel 90, lid 3, van het Verdrag (zie arrest Gerecht van 27 oktober 1994, Ladbroke, reeds aangehaald) en meer in het bijzonder ten aanzien van ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, met name wanneer een dergelijk ingrijpen impliceert dat een nationale wettelijke regeling aan het gemeenschapsrecht moet worden getoetst.

46 Het Gerecht stelt vast, dat de Commissie in casu is overgegaan tot de opening van het onderzoek van de klacht van verzoekster krachtens artikel 90 van het Verdrag, teneinde de verenigbaarheid van de Franse wettelijke regeling met de overige bepalingen van het Verdrag te beoordelen, en dat deze procedure nog loopt. Derhalve moet worden onderzocht, of de Commissie verzoeksters klacht uit hoofde van de

artikelen 85 en 86 van het Verdrag en verordening nr. 17 definitief kon afwijzen, zonder voordien het onderzoek van de klacht krachtens artikel 90 van het Verdrag te hebben afgesloten.

47 Dienaangaande merkt het Gerecht op, dat de Commissie in het kader van de schriftelijke procedure en tijdens de mondelinge behandeling heeft betoogd, dat het door verzoeksters klacht opgeworpen mededingingsprobleem enkel kon worden opgelost door een onderzoek in te stellen naar de verenigbaarheid van de Franse wettelijke regeling betreffende het wettelijk monopolie van PMU met de bepalingen van het Verdrag en door een eventueel ingrijpen krachtens artikel 90 van het Verdrag, en dat dit onderzoek voorrang had daar de uitkomst ervan gold voor alle vroegere of toekomstige overeenkomsten tussen de „sociétés de courses" (punt 46 van het verweerschrift). Het Gerecht meent dan ook, dat de beoordeling in het licht van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag van de gedragingen van de „sociétés de courses" en PMU waarover Ladbroke zich in haar klacht beklaagt, niet volledig kon zijn zonder een voorafgaande toetsing van de nationale wettelijke regeling aan de bepalingen van het Verdrag.

48 Ingeval de Commissie immers zou vaststellen, dat de betrokken nationale wettelijke regeling in overeenstemming was met de bepalingen van het Verdrag, zou het feit dat de gedragingen van de „sociétés de courses" en PMU met die nationale wettelijke regeling in overeenstemming waren, betekenen dat ook die gedragingen in overeenstemming waren met de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, terwijl, indien die gedragingen niet met de nationale wettelijke regeling in overeenstemming waren, dit zou kunnen leiden tot de vaststelling dat zij inbreuken vormden op die bepalingen van het Verdrag.

49 Ingeval de Commissie daarentegen zou vaststellen, dat de nationale wettelijke regeling niet in overeenstemming was met de bepalingen van het Verdrag, had zij vervolgens moeten onderzoeken of het feit dat de „sociétés de courses" en PMU zich gedroegen overeenkomstig een met het Verdrag strijdige nationale wettelijke regeling, al dan niet aanleiding gaf tot het treffen van maatregelen tegen hen om een einde te maken aan inbreuken op de artikelen 85 en 86 van het Verdrag.

50 Bijgevolg kan de Commissie, door te besluiten de klacht van verzoekster uit hoofde van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag definitief te verwerpen zonder eerst haar onderzoek naar de verenigbaarheid van de Franse wettelijke regeling met de bepalingen van het Verdrag af te ronden, niet worden geacht te hebben voldaan aan haar verplichting, de haar door de klagers ter kennis gebrachte feitelijke en juridische elementen nauwgezet te onderzoeken (zie arrest Automec, reeds aangehaald, r. o. 79), teneinde te kunnen voldoen aan het zekerheidsvereiste waaraan een eindbeschikking betreffende het al dan niet bestaan van een inbreuk moet voldoen (zie arrest Gerecht van 24 januari 1992, zaak T-44/90, La Cinq, Jurispr. 1992, blz. II-1, r. o. 61). Zij mocht in dat stadium derhalve niet concluderen, dat eerdergenoemde bepalingen van het Verdrag niet van toepassing waren op de door verzoekster aan de orde gestelde gedragingen van de belangrijkste Franse „sociétés de courses" en PMU en, vervolgens, dat er geen gemeenschapsbelang verbonden was aan de vaststelling van de door verzoekster gestelde inbreuken, op grond dat het oude inbreuken op de mededingingsregels betrof.

51 Blijkens het voorgaande heeft de Commissie, door verzoeksters klacht met een beroep op de niet-toepasselijkheid van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag en het ontbreken van gemeenschapsbelang definitief af te wijzen alvorens haar onderzoek naar de verenigbaarheid van de in die klacht aan de orde gestelde Franse wettelijke regeling met de mededingingsregels van het Verdrag, af te ronden, haar redenering doen steunen op een rechtens onjuiste uitlegging van de voorwaarden waaronder een definitief oordeel over het al dan niet bestaan van de gestelde inbreuken kan worden uitgebracht.

52 Mitsdien moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard, zonder dat het Gerecht de overige door verzoekster tegen de bestreden beschikking opgeworpen grieven behoeft te onderzoeken.

De conclusies strekkende tot een bevel aan de Commissie tot heronderzoek van de klacht

53 Verzoekster verzoekt het Gerecht, de Commissie te gelasten over te gaan tot een onmiddellijk heronderzoek van de klacht ingevolge artikel 176 van het Verdrag.

54 Het Gerecht brengt in herinnering, dat de gemeenschapsrechter volgens vaste rechtspraak geen bevelen tot de instellingen kan richten of zich in hun plaats kan stellen (zie arrest Gerecht van 11 juli 1991, zaak T-19/90, Von Hoessle, Jurispr. 1991, blz. II-615, r. o. 30) in het kader van de door hem uitgeoefende wettigheidstoetsing en dat de betrokken instelling gehouden is, ingevolge artikel 176 van het Verdrag de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een op een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest (zie arrest Hof van 24 juni 1986, zaak 53/85, AKZO Chemie, Jurispr. 1986, blz. 1965; arresten Gerecht van 7 juli 1994, zaak T-43/92, Dunlop, Jurispr. 1994, blz. II-441, r. o. 181, en 7 maart 1995, gevoegde zaken T-432/93, T-433/93 en T-434/93, Socurte e. a., Jurispr. 1995, blz. II-503, r. o. 54).

55 Mitsdien zijn verzoeksters conclusies strekkende tot een bevel aan de Commissie tot heronderzoek van de klacht niet-ontvankelijk en moeten zij worden verworpen.

Kosten

56 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien zulks is gevorderd. Aangezien de Commissie op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

57 Ingevolge artikel 87, lid 4, dienen de Lid-Staten en instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten te dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

1) Verklaart nietig de beschikking van de Commissie vervat in de brief van 29 juli 1993 waarbij verzoeksters klacht van 24 november 1989 (IV/33.374) wordt afgewezen.

2) Verwerpt het beroep voor het overige.

3) Verwijst de Commissie in de kosten, uitgezonderd de kosten van interveniënte, die haar eigen kosten zal dragen.

Cruz Vilaça Saggio Kirschner

Kalogeropoulos Tiili

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 september 1995.

De griffier

H. Jung

De president

J. L. Cruz Vilaça