ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Primeira Secção Alargada)
18 de Setembro de 1995 *

No processo T-548/93,

Ladbroke Racing Ltd, sociedade de direito inglês, representada por Jeremy Lever, QC, Christopher Vadja, barrister, do foro da Inglaterra e do País de Gales, e Stephen Kon, solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Winandy e Err, 60, avenue Gaston Diderich,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Francisco Enrique González Díaz e Richard Lyal, membros do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do seu Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada por

* Língua do processo: inglês.

República Francesa, representada por Edwige Belliard, director adjunto na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Catherine de Salins, subdirectora na mesma direcção, e Jean-Marc Belorgey, encarregado de missão na mesma direcção, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da Embaixada de França, 9, boulevard Prince Henri,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 29 de Julho de 1993 que desatende uma queixa apresentada com base nos artigos 85.° e 86.° do Tratado CEE, bem como o seu reexame imediato (IV/33.374),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção Alargada),

composto por: J. L. Cruz Vilaça, presidente, A. Saggio, H. Kirschner, A. Kalogeropoulos e V. Tiili, juízes,

secretário: H. Jung

vistos os autos e após a audiência de 11 de Maio de 1995,

profere o presente

Acórdão

Factos e tramitação processual

1 A recorrente, Ladbroke Racing Ltd (a seguir «Ladbroke»), é uma sociedade de direito inglês, controlada pela Ladbroke Groupe plc, sendo uma das suas actividades a organização e o fornecimento de serviços de apostas nas corridas de cavalos, actividade que exerce por intermédio de sucursais e filiais, no Reino Unido e outros países da Comunidade Europeia.

2 Em 24 de Novembro de 1989, a Ladbroke, agindo em seu nome e no das suas filiais e associadas, apresentou à Comissão uma queixa (IV/33.374) contra: a) República Francesa; b) as dez principais sociedades de corridas em França, únicas autorizadas, nos termos da legislação francesa, a organizar apostas mútuas sobre as corridas de cavalos, inicialmente nos respectivos hipódromos (artigo 5.° da lei francesa de 2 de Junho de 1891 que tem por objecto a regulamentação da autorização e do funcionamento das corridas de cavalos) e posteriormente fora do hipódromo (artigo 186.° da lei francesa de finanças de 16 de Abril de 1930), sendo as outras sociedades de corridas autorizadas a aceitar apostas no hipódromo apenas nas corridas que organizem, e c) a Pari mutuel urbain (a seguir «PMU»).

3 A PMU é um agrupamento de interesse económico constituído pelas principais sociedades de corridas em França (artigo 21.° do Decreto n.° 83-878, de 4 de Outubro de 1983, relativo às sociedades de corridas de cavalos e a aposta mútua), constituída para gerir os direitos destas sociedades à organização de apostas mútuas fora do hipódromo. A gestão pela PMU dos direitos das sociedades de corridas para organização destas apostas era assegurada inicialmente sob a forma de «serviço comum» prestado no quadro de um decreto de 11 de Julho de 1930, relativo à extensão da aposta mútua fora do hipódromo, que, publicado com base no artigo 186.° da lei de finanças de 16 de Abril de 1930, já referida, dispunha no seu artigo 1.°: «Poderá proceder-se, com a autorização do ministro da Agricultura, à organização e funcionamento da aposta mútua fora dos hipódromos através de sociedades de corridas parisienses que actuem conjuntamente com sociedades de corridas de província».

Segundo o disposto no artigo 13.° do Decreto n.° 74-954, de 14 de Novembro de 1974, relativo às sociedades de corridas de cavalos, a PMU assegura, a partir daquela data, a gestão dos direitos de sociedades de corridas nas apostas mútuas fora do hipódromo, a título exclusivo, na medida em que tais disposições prevêem que «as sociedades de corridas autorizadas a organizar a aposta mútua fora dos hipódromos... confiem a sua gestão a um serviço comum denominado aposta mútua urbana». Esta exclusividade da PMU é além disso protegida pela proibição de outras pessoas promoverem ou aceitarem apostas sobre as corridas de cavalos (artigo 8.° do despacho interministerial de 13 de Setembro de 1985, relativo à regulamentação da aposta mútua urbana). Esta exclusividade abrange as apostas no estrangeiro sobre as corridas organizadas em França, bem como as aceites em França sobre as corridas organizadas no estrangeiro, que apenas podem ser promovidas pelas sociedades autorizadas e/ou a PMU (artigo 15.°, n.° 3, da Lei n.° 64-1279, de 23 de Dezembro de 1964, lei de finanças para 1965, e artigo 21.° do Decreto n.° 83-878, de 4 de Outubro de 1983, já referido).

4 O sistema da aposta mútua, o único autorizado em França, caracteriza-se por as quantias em jogo constituírem uma massa comum que, após diferentes deduções, é distribuída aos que ganharem. Os apostadores jogam uns contra os outros, dependendo a relação de ganho do montante das importâncias em jogo e do número de ganhantes e o organizador da aposta não é remunerado pelas quantias apostadas perdidas mas pelas deduções feitas no montante das apostas.

5 Na medida em que a sua queixa era contra a PMU e as sociedades membros, a Ladbroke pediu à Comissão, com base no artigo 3.° do Regulamento n.° 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigo 85.° e 86.° do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22, a seguir «Regulamento n.° 17»), em primeiro lugar, que verifique a sua existência e ordene que seja posto fim às infracções ao artigo 85.°, n.° 1, do Tratado CEE, decorrentes dos acordos e práticas concertadas das sociedades de corridas autorizadas em França entre si e com a PMU. Tais acordos ou práticas concertadas têm por objecto, por um lado, conceder à PMU direitos exclusivos para a gestão e organização da aposta mútua fora do hipódromo sobre as corridas organizadas ou controladas pelas mesmas sociedades, por outro, apoiar um pedido de obtenção de um auxílio de Estado a favor da PMU e, finalmente, permitir à PMU alargar as suas actividades a outros Estados-Membros, além da França.

6 Em segundo lugar, a Ladbroke, na queixa que apresentou, pediu à Comissão que apurasse a existência e ordenasse que fosse posto fim a infracções ao artigo 86.° do Tratado CEE, resultantes, por um lado, da concessão à PMU dos direitos exclusivos da gestão e organização das apostas fora do hipódromo, por outro, da obtenção pela PMU de um auxílio de Estado ilegal e da utilização das vantagens por esta oferecidas para afrontar a concorrência. A recorrente pediu igualmente à Comissão que ordenasse à PMU o reembolso do auxílio de Estado ilegal de que tinha beneficiado, acrescido de juros à taxa de mercado. Além disso, a Ladbroke denunciou à Comissão outros abusos de posição dominante por parte da PMU, consistentes na exploração dos apostadores, utilizadores dos seus serviços, em virtude da inexistência de organização de apostas nas corridas realizadas em terrenos que não pertençam às principais sociedades de corridas e da abertura incompleta das apostas nas corridas realizadas fora dos hipódromos pertencentes a estas em virtude de um número de corridas oferecidas para a realização de apostas inferior ao número das disponíveis noutros Estados-Membros, da cobertura limitada das corridas estrangeiras pela PMU e suas agências, bem como da oferta pela PMU e suas agências de serviços de má qualidade. Finalmente, a concorrência era impedida, restringida ou falseada em virtude dos laços estreitos que uniam a PMU aos seus principais fornecedores.

7 Na parte em que a sua queixa tinha como objecto a República Francesa, a Ladbroke pedia à Comissão, nos termos do artigo 90.° do Tratado CEE, que tomasse uma decisão com base no n.° 3, deste artigo, para pôr termo à violação pela República Francesa: a) das disposições dos artigos 3.°, alínea f), 5.°, 52.°, 53.°, 85.°, 86.° e 90.°, n.° 1, do Tratado CEE, com a publicação e a manutenção da legislação acima mencionada (v. *supra* n.^{os} 2 e 3) e que dá base legal aos acordos das sociedades de corridas entre si, por um lado, e com a PMU, por outro, concedendo a esta direitos exclusivos em matéria de aceitação de apostas fora do hipódromo e proibindo a quem quer que seja promover ou aceitar, a não ser por intermédio da PMU, apostas fora dos hipódromos sobre as corridas de cavalos organizadas em França; b) das disposições dos artigos 3.°, alínea f), 52.°, 53.°, 59.°, 62.°, 85.°, 86.° e 90.°, n.° 1, do Tratado CEE, em virtude da publicação e manutenção da legislação acima mencionada, que proíbe a realização em França de apostas sobre as corridas organizadas no estrangeiro, a não ser mediante as sociedades autorizadas e/ou da PMU; e c) os artigos 90.°, n.° 1, 92.° e 93.° do Tratado CEE, em virtude dos auxílios ilegais concedidos à PMU, cuja restituição deve ser ordenada por decisão a tomar pela Comissão nos termos do artigo 90.°, n.^{os} 1 e 3.

8 Por carta de 11 de Agosto de 1992, a Ladbroke deu à Comissão, nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE, o prazo de dois meses para tomar posição sobre a queixa de 24 de Novembro de 1989. Pedia, em especial, que lhe fosse dirigida uma carta, nos termos do artigo 6.° do Regulamento n.° 99/63/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1963, relativo às audições referidas nos n.^{os} 1 e 2 do artigo 19.° do Regulamento n.° 17 do Conselho (JO 19693, 127, p. 2268; EE 08 F1 p. 62, a seguir «Regulamento n.° 99/63»), se entendesse não haver fundamentação suficiente para dar seguimento à sua queixa, na medida em que se baseava no artigo 90.°, n.° 3 do Tratado. Finalmente, na hipótese de a Comissão não pretender instaurar o processo previsto no artigo 6.° do Regulamento n.° 99/63, a Ladbroke solicitava-lhe que tomasse posição sobre a queixa, nos termos dos artigos 85.°, 86.° e 90.°, n.° 3, através de decisão fundamentada e passível de recurso, com base no artigo 173.° do Tratado CEE.

9 Por carta de 12 de Outubro de 1992, o director-geral adjunto da Direcção-Geral da Concorrência informou a Ladbroke de que os seus serviços continuavam a examinar activamente a sua queixa, mas que, em virtude da complexidade e características específicas do sector em causa, tal exame necessitava de tempo considerável. Acrescentou que a queixosa seria informada o mais cedo possível dos resultados obtidos.

10 Em 21 de Dezembro de 1992, a Ladbroke interpôs recurso por omissão no Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 175.° do Tratado, solicitando que fosse reconhecido que a Comissão, violara o Tratado ao não tomar uma decisão sobre os aspectos da sua queixa que relevam do artigo 90.° Este processo foi remetido, seguidamente, ao Tribunal de Primeira Instância onde foi registado sob o número T-32/93. Conhecendo da excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão no recurso interposto, o Tribunal considerou que a Comissão não tem o dever, na sequência do pedido de intervenção com base no artigo 175.°, de dirigir uma decisão a um Estado-Membro e que, por isso, a recorrente não tinha legitimidade para interpor recurso por omissão contra a Comissão por esta não ter usado os poderes conferidos pelo artigo 90.°, n.° 3, do Tratado (acórdão de 27 de Outubro de 1994, Ladbroke/Comissão, T-32/93, Colect., p. II-1015, n.° 37).

11 Quanto aos aspectos da queixa da Ladbroke referentes às alegadas violações dos artigos 85.° e 86.° do Tratado pelas sociedades de corridas francesas e a PMU, a Comissão, por carta de 9 de Fevereiro de 1993, informou a Ladbroke, para efeitos do artigo 6.° do Regulamento n.° 99/63, que não tencionava dar-lhe seguimento favorável.

12 Por carta de 5 de Maio de 1993, a Ladbroke apresentou observações referentes à carta da Comissão de 9 de Fevereiro de 1993.

13 Por decisão constante de carta datada de 29 de Julho de 1993 (a seguir «decisão»), a Comissão desatendeu a queixa da Ladbroke com fundamentos contidos tanto nesta carta como na carta de 9 de Fevereiro de 1993, remetida à queixosa nos termos do artigo 6.° do Regulamento n.° 99/63.

14 Quanto às alegadas infracções ao disposto no artigo 85.°, n.° 1, do Tratado, decorrentes da exclusividade concedida à PMU para a gestão da aposta mútua em França, que, segundo a Ladbroke, tinham sido o resultado de acordos ou de práticas concertadas entre as principais sociedades de corridas, a Comissão considerou que estas disposições não eram aplicáveis. Efectivamente, a partir da publicação da lei de 2 de Junho de 1891, a lei francesa suprimiu toda a concorrência em matéria de aceitação de apostas sobre as corridas de cavalos, salvo entre as sociedades de corridas. No entanto, a legislação publicada em 1930, nomeadamente o decreto de 11 de Julho de 1930, tendo imposto às sociedades de corridas que agissem em comum para a organização da aposta mútua, impôs-lhes igualmente a designação em comum de um operador para a totalização das suas apostas. Por conseguinte, o Decreto n.° 74-954, de 14 de Novembro de 1974, que concedeu à PMU direitos exclusivos nesta matéria, não pode ser considerado como tendo legalizado acordos ou práticas concertadas das sociedades de corridas.

15 Além disso, o artigo 85.°, n.° 1, do Tratado é inaplicável aos acordos invocados pela Ladbroke, que, em seu entender, tinham por objectivo alargar actividades da PMU para além da França. Por um lado, o isolamento do mercado francês pela legislação

nacional tornava a afectação do comércio interestadual impossível. Por outro, ao alargar as suas actividades para fora da França, por intermédio de uma sociedade designada «Pari mutuel international», com o encargo de comercializar os respectivos serviços no estrangeiro, as sociedades de corridas autorizadas não teriam feito, na realidade, mais do que exercer no estrangeiro os direitos de propriedade intelectual da mesma forma que os exercem em França, de modo que não somente o artigo 85.°, n.° 1 era inaplicável, como a concorrência saía reforçada pelo aumento da escolha de apostas oferecidas aos apostadores. Se certas actividades da PMU, examinadas no quadro de outras queixas da Ladbroke (IV/33.375, IV/33.699), podem, segundo a Comissão, afectar o comércio entre Estados-Membros, tais efeitos não podem ser consequência directa da designação, pelas sociedades de corridas, da PMU como operador comum, única em causa no presente processo.

16 Segundo a Comissão, o disposto no artigo 85.°, n.° 1, do Tratado é igualmente inaplicável às diligências efectuadas, segundo a Ladbroke, junto das autoridades públicas para obter a concessão de uma auxílio de Estado em favor da PMU, em virtude de o artigo 85.°, n.° 1, apenas ter como objecto o comportamento das empresas que afectem as condições do mercado e não os meros pedidos feitos às autoridades públicas. Além disso, a Ladbroke não fez a prova de tais diligências.

17 Quanto às violações do artigo 86.° do Tratado invocadas pela Ladbroke, a Comissão admitiu que as sociedades de corridas beneficiam em França de um monopólio na aceitação de apostas fora do hipódromo e que a PMU, enquanto operador único dessas sociedades, ocupa uma posição dominante no mercado francês dessas apostas. No entanto, a Comissão considerou, quanto aos abusos atribuídos às principais sociedades de corridas, que o disposto no n.° 86.° do Tratado não se aplicava ao facto de tais sociedades confiarem à PMU a coordenação e a totalização das suas apostas, o que constituía uma mera racionalização dos seus serviços, servindo melhor os seus interesses e os dos apostadores. Além disso, o isolamento do mercado francês pela legislação nacional fazia com que a atribuição de direitos exclusivos à PMU não pudesse afectar o comércio entre Estados-Membros. Quanto aos abusos de posição dominante devido à exploração dos apostadores pela PMU, não foram objecto de pedido formal de apuramento de infracção.

18 Aliás, segundo a Comissão, o artigo 86.° do Tratado é, tal como o artigo 85.°, inaplicável aos pedidos de auxílio de Estado em benefício da PMU.

19 Finalmente, a Comissão considerou que, supondo mesmo que as relações entre as sociedades de corridas bem como entre estas e a PMU relevavam dos artigos 85.° e 86.° do Tratado, as restrições à concorrência que a elas poderiam estar ligadas só podiam ser consideradas se se situassem no período entre 1962 — data do Regulamento n.° 17 — e 1974, data em que a designação da PMU como operador único perdeu todo o carácter convencional para se tornar numa obrigação legal para as sociedades de corridas, em virtude do disposto no referido decreto de 14 Novembro de 1974. Nestas condições, a verificação da existência de uma eventual infracção não revestia interesse comunitário, na medida em que apenas poderia servir para facilitar um pedido de indemnização da parte da Ladbroke pelos prejuízos que poderia ter sofrido ao longo do período de 1962 a 1974.

20 Foi nestas condições que, por petição apresentada em 19 de Outubro de 1993, a Ladbroke interpôs o presente recurso.

21 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 18 de Fevereiro de 1994, a República Francesa solicitou que fosse admitida a intervir, nos termos do artigo 115.° do Regulamento Processual, em apoio dos pedidos da Comissão.

22 Por despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal de 25 de Abril de 1994, a República Francesa foi admitida a intervir no litígio.

23 Em 20 de Junho de 1994, o Governo francês apresentou alegações de intervenção. A recorrente apresentou observações às alegações de intervenção do Governo francês em 17 de Outubro de 1994. A Comissão não apresentou observações.

24 A fase escrita do processo decorreu regularmente. Por decisão do Tribunal de 2 de Junho de 1994, o juiz-relator foi afectado à Primeira Secção Alargada, a que o processo foi, por consequência, atribuído. Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral, solicitando às partes resposta a certas perguntas escritas. As partes satisfizeram o pedido do Tribunal nos prazos fixados.

25 Na audiência de 11 de Maio de 1995, as partes foram ouvidas em alegações e nas respostas às questões orais formuladas pelo Tribunal.

Pedidos das partes

26 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão nos termos dos artigos 173.° e 174.° do Tratado CEE;

— ordenar à Comissão que reexamine imediatamente a queixa contra os monopólios franceses (IV/33.374), nos termos do artigo 176.° do tratado CEE;

— condenar a Comissão nas despesas.

27 A Comissão pede que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso nos termos do artigo 173.°, por carecer de fundamento.

— condenar a recorrente nas despesas do processo.

28 A interveniente pede que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso.

Quanto ao mérito

Quanto ao pedido de anulação

29 Em apoio do seu pedido, a recorrente invoca, em substância, cinco fundamentos. O primeiro fundamento consiste na violação, pela Comissão, do dever de instruir uma queixa com o cuidado, a seriedade e diligência devidos. O segundo fudnamento consiste na aplicação incorrecta do artigo 85.° do Tratado e o terceiro fundamento na aplicação incorrecta do artigo 86.° do Tratado. O quarto fundamento consiste, na ilegalidade da rejeição da queixa por não ter interesse comunitário. Finalmente, o quinto fundamento consiste na fundamentação defeituosa, contraditória e incompleta da decisão.

Quanto ao primeiro fundamento baseado na violação pela Comissão do dever de proceder a uma averiguação cuidadosa, séria e diligente de uma queixa

— Resumo dos argumentos das partes

30 A recorrente sustenta que a Comissão não cumpriu a obrigação de examinar com o cuidado, a seriedade e a diligência devidas os factos e argumentos invocados na sua queixa (acórdão do Tribunal de 29 de Junho de 1993, Asia Motor France e o./Comissão, T-7/92, Colect., p. II-669, n.os 34 a 36), como se verifica pelo facto de, invocando a complexidade e a dificuldade do caso, ter levado mais de três anos e meio para tomar uma decisão sobre a queixa apresentada, acabando por a rejeitar com base em alguns elementos muito simples.

31 Além disso, a instrução deficiente da queixa pela Comissão é demonstrada pela circunstância de certo número de factos em que se baseia a decisão serem inexactos ou totalmente omitidos.

32 Em primeiro lugar, a Comissão cometeu erros de facto quanto à própria existência dos acordos, expressos ou tácitos, feitos pelas sociedades de corridas entre si e com a PMU, antes da publicação do Decreto n.° 74-954, de 14 de Novembro de 1974, bem como das relações de tais acordos com a legislação nacional. Segundo a Ladbroke, a Comissão não compreendeu efectivamente que o decreto acima referido de 11 de Julho de 1930 impunha, quando muito, às sociedades de corridas que actuassem em comum, sem no entanto fixar as modalidades de tal cooperação ou as obrigar a confiar todas as suas apostas fora do hipódromo exclusivamente a uma única empresa terceira. Além disso, não teve em conta o decreto n.° 48-891, de 12 de Maio de 1948, que, tendo modificado e completado o artigo 1.° do decreto de 11 de Julho de 1930, permitia às sociedades de corridas parisienses organizar, aparentemente de maneira individual, apostas mútuas fora do hipódromo. Aquando da entrada em vigor do Tratado, bem como do Regulamento n.° 17, as principais sociedades de corridas tinham, portanto, a liberdade de organizar as suas apostas fora do hipódromo, o que fizeram confiando à PMU, por acordo, a organização de

tais apostas. Por conseguinte, se a Comissão tivesse avaliado convenientemente os factos, teria concluído, no entender da recorrente, que o Decreto n.° 74-954, enquanto acto jurídico público que obrigou as sociedades de corridas autorizadas a confiar as suas apostas fora do hipódromo à PMU, legalizou acordos já existentes.

33 A recorrente sustenta que um tal sancionamento legal de acordos já existentes e contrários às disposições do artigo 85.° do Tratado não teve, todavia, por efeito retirar tais acordos do âmbito de aplicação deste artigo do Tratado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 30 de Janeiro de 1985, BNIC, 123/83, Recueil, p. 391, n.os 23 a 25, de 1 de Outubro de 1987, VVR, 311/85, Recueil, p. 3801, n.os 21 a 23, de 3 de Dezembro de 1987, BNIC, 136/86, Colect., p. 4789, e, em especial, as conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn, Recueil, p. 4805, e de 21 de Setembro de 1988, Van Eycke, 267/86, Colect., p. 4769, n.° 16). Aquele sancionamento legal demonstrava, no máximo, a necessidade de a Comissão examinar a compatibilidade da legislação nacional francesa com as disposições do Tratado para averiguar se o Decreto n.° 74-954 não tinha constituído uma ratificação ilegal de acordos preexistentes e se não era uma mera cobertura legal de uma acção concertada entre as sociedades membros da PMU e a PMU. A este propósito, sublinha que a queixa que apresentou era também dirigida contra a República Francesa, com base no artigo 90.° do Tratado, e que tinha solicitado declarações adequadas à Comissão, nos termos do Regulamento n.° 17 e do artigo 90.°, n.° 3, do Tratado, bem como decisões que impusessem à República Francesa que pusesse termo às violações invocadas.

34 Em segundo lugar, no entender da recorrente, o exame deficiente da sua queixa pela Comissão conduziu a um erro quanto aos factos a tomar em conta no exame dos efeitos sobre o comércio entre Estados-Membros. Tal erro consistiu, antes de mais, em que, nos termos de um acordo entre a PMU francesa e a PMU belga, os apostadores franceses poderem apostar nas corridas belgas e, seguidamente, a legislação francesa não proibir a aceitação fora da França de apostas nas corridas francesas e, finalmente, a Comissão ter reconhecido, numa decisão provisória tomada em 11 de Junho de 1991, após outra queixa apresentada pela recorrente, que os auxílios de Estado concedidos à PMU eram susceptíveis de afectar as trocas entre Estados-Membros.

35 Em terceiro lugar, no entender da recorrente, a decisão ignorou pontos importantes da sua queixa, relativos à posição dominante das principais sociedades de corridas no mercado francês das corridas de cavalos e ao alargamento abusivo daquela posição dominante para a actividade acessória da aceitação de apostas fora do hipódromo. Ignorou, além disso, a maior parte dos abusos, pela PMU, denunciados na sua queixa, no que respeita à exploração dos apostadores (v. *supra* n.° 6).

36 A Comissão sustenta que a queixa da recorrente foi tratada com diligência e sublinha a complexidade do caso e a importância dos problemas levantados para a interpretação dos artigos 52.°, 53.°, 59.°, 62.°, 85.°, 86.° e 90.°, n.° 1, do Tratado, num sector em que até ao presente nunca interviera e que respeita a questões de ordem moral, cultural, social e fiscal.

37 Quanto às prioridades concedidas aos diversos aspectos da queixa, a Comissão explica que a escolha foi ditada pela consideração de que, mesmo admitindo que os acordos e comportamentos das sociedades de corridas e da PMU constituíam, como pretende a Ladbroke, infracções aos artigos 85.° e 86.° do Tratado, o apuramento de tais infracções apenas respeitaria ao período entre 1962 e 1974 e apenas serviria para facilitar eventual pedido de indemnização por danos por parte da recorrente. Por conseguinte, o fundamento mais adequado para resolver o problema de concorrência suscitado na queixa era, no entender da Comissão, não o apuramento da existência de tais infracções, cometidas antes de 1974, que não eliminaria os obstáculos ao acesso ao mercado em causa criados pela legislação nacional francesa adoptada em 1974, mas a apreciação da compatibilidade do monopólio legal da PMU com as regras de concorrência do Tratado, o que seria válido, *mutatis mutandis,* para qualquer acordo, passado ou futuro, entre as sociedades de corridas no mercado do fornecimento de serviços de apostas mútuas fora do hipódromo em França.

38 A Comissão considera, assim, que, confrontada com o pedido da Comissão que se reporta à situação actual do mercado francês e que imporia, eventualmente, uma intervenção sua relativamente a este Estado, e ao pedido da recorrente relativo, no essencial, ao comportamento passado das sociedades de corridas e da PMU face ao disposto nos artigos 85.° e 86.° do Tratado, tinha o direito de, conforme ao acórdão

do Tribunal de 18 de Setembro de 1992, Automec/Comissão (T-24/90 Colect., p. II-2223), de consagrar a maior parte do seu tempo e recursos ao primeiro e não ao segundo daqueles pedidos. E só assim não aconteceu, explica a Comissão, perante a carta da recorrente de 11 de Agosto de 1992, em que insiste por uma tomada de posição formal sobre a parte da queixa referente aos artigos 85.° e 86.°, e tendo em conta a ameaça de um recurso com base no artigo 175.° do Tratado, o que a levou a concentrar os seus esforços na parte da queixa referente às medidas de Estado e a rejeitá-la, quanto ao mais, em virtude da inexistência de interesse comunitário.

39 Quanto aos factos que a recorrente considera inexactos ou omitidos na decisão, em razão de deficiente instrução da queixa, referente, em primeiro lugar, à existência de acordos expressos ou tácitos e à sua relação com a legislação nacional, a Comissão sustenta que a existência de tais acordos, já duvidosa antes de 1974, deve ser excluída no quadro da legislação nacional em vigor a partir desta data, em virtude do Decreto n.° 74-954 não deixar qualquer margem para tais acordos ou práticas concertadas, tendo-se as sociedades de corridas posteriormente limitado a cumprir as obrigações impostas pela legislação nacional.

40 Quanto aos factos que a recorrente entende deverem ter sido tomados em conta no exame dos efeitos sobre o comércio entre Estados-Membros dos comportamentos referidos na queixa, a Comissão considera, por um lado, que, resultando tais comportamentos directamente da lei, não podem ter efeitos no comércio entre Estados-Membros nos termos do artigo 85.° do Tratado, e que um acordo entre as sociedades de corridas que confie a um único operador a aceitação de apostas sobre corridas de cavalos no âmbito nacional não tem, por si só, efeitos no comércio interestadual. Por outro lado, ainda segundo a Comissão, se as trocas entre Estados-Membros podem, no máximo, ser afectadas pela concessão à PMU pelo Estado francês, de direitos exclusivos quanto à aceitação de apostas nas corridas estrangeiras, a recorrente não deu indicações precisas sobre o volume de tais apostas. Enfim, a posição tomada na decisão de 11 de Junho de 1991, sobre a outra queixa da recorrente, relativa a auxílios de Estado, reflecte a necessidade de avaliar os efeitos sobre o comércio caso a caso e não contradiz as conclusões a que chegou, na matéria, no presente caso.

41 Finalmente, a Comissão sublinha que o exame da posição dominante no mercado francês das principais sociedades de corridas, para efeitos da averiguação da existência de eventual abuso, era supérfluo em virtude de a concessão de direitos exclusivos à PMU constituir uma obrigação legal que impende sobre as sociedades de corridas. Além disso, supondo mesmo que tal obrigação não existe, o facto de a recorrente não ter pedido, antes de 1974, que lhe fosse concedido o direito de fornecer os mesmos serviços que a PMU constitui, segundo a Comissão, razão suplementar para não examinar a questão da posição dominante das sociedades de corridas. Além do mais, confiando a gestão das suas apostas exclusivamente à PMU, as sociedades de corridas não cometeram abuso de posição dominante mas, muito simplesmente, escolheram um sistema de gestão de apostas que serve melhor os respectivos interesses e os do público e as dispensa de criar sistemas individuais de gestão. Quanto à pretensa não averiguação de outros abusos de posição dominante da parte da PMU (v. *supra* n.° 35), a Comissão sublinha, por um lado, que os abusos alegados não são objecto de medida formal para averiguação da existência de infracção e, por outro, que a recorrente não tinha interesse em agir por não ter prejuízo pessoal causado pelos abusos de que, além do mais, não forneceu prova.

42 O Governo francês, interveniente, sublinha que ele próprio e a instituição francesa das corridas foram abundantemente solicitados pela Comissão em 1990, 1991 e 1992, no quadro da instrução da queixa e que lhe forneceram numerosos documentos. Além disso, sublinha que a escolha de prioridades no tratamento das queixas constitui não apenas um direito, mas um dever da Comissão. Invoca neste sentido o acórdão de 18 de Novembro de 1992, Rendo e o./Comissão (T-16/91, Colect., p. II-2417), em que o Tribunal considerou que a Comissão não podia obrigar as empresas, para porem termo à infracção ao artigo 85.° do Tratado, a um comportamento contrário à lei nacional sem proceder à apreciação desta lei face ao direito comunitário.

— Apreciação do Tribunal

43 O Tribunal considera que, no caso em apreço, há que examinar antes de mais a acusação referente ao tratamento dos dois aspectos da queixa, respectivamente, as

alegadas violações dos artigos 85.° e 86.° e do artigo 90.° do Tratado, na medida em que esta questão põe em causa a forma geral como a Comissão procedeu ao exame da sua queixa. Há que examinar em particular a questão de saber se a Comissão era obrigada a apreciar a compatibilidade da legislação francesa com o Tratado com base nos artigos 85.° e 86.° do Tratado antes de tomar a decisão recorrida.

44 A este respeito, o Tribunal lembra, em primeiro lugar, que a Comissão, quando lhe é apresentada uma queixa com base no artigo 3.° do Regulamento n.° 17, tem a possibilidade de determinar o grau de prioridade a conceder a esta queixa tendo em conta o interesse comunitário (v. acórdãos do Tribunal Automec/Comissão, já referido, n.° 25, e de 24 de Janeiro de 1995, Ladbroke/Comissão, T-74/92, Colect., p. II-115, n.° 58) bem como a faculdade de iniciar e prosseguir a instrução do caso com base nas diferentes disposições do Tratado invocadas numa queixa quando o interesse comunitário lhe imponha um tal tratamento dessa queixa (acórdão Ladbroke/Comissão, já referido, n.° 60).

45 O Tribunal lembra, em segundo lugar, que, tratando-se da obrigação de agir que incumbe à Comissão nos termos do artigo 90.°, n.° 3, do Tratado, esta, continuando embora obrigada a exercer o seu poder de vigilância em matéria de respeito das regras de concorrência pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 90.°, n.° 1, do Tratado, não pode ser obrigada a intervir a pedido de um particular com base no artigo 90.°, n.° 3, do Tratado (v. acórdão do Tribunal de 27 de Outubro de 1994, Ladbroke/Comissão, já referido) e, mais particularmente, relativamente a empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, nomeadamente quando tal intervenção implica a apreciação da compatibilidade de uma legislação nacional com o direito comunitário.

46 O Tribunal verifica que, no caso em apreço, a Comissão procedeu à abertura do processo de exame da queixa da recorrente com base no artigo 90.° do Tratado, a fim de apreciar a compatibilidade da legislação nacional francesa com as outras disposições do Tratado e que tal procedimento ainda está pendente. Há, por conseguinte, que examinar se a Comissão podia rejeitar definitivamente a queixa da

recorrente com base nos artigos 85.° e 86.° do Tratado e do Regulamento n.° 17, sem antes ter terminado o exame da queixa com base no artigo 90.° do Tratado.

47 A este propósito, o Tribunal salienta que a Comissão sustentou, na fase escrita do processo e na audiência, que o problema de concorrência suscitado pela queixa da recorrente apenas podia ser resolvido mediante exame da compatibilidade da legislação nacional francesa sobre o monopólio legal da PMU com as normas do Tratado e uma eventual intervenção com base no artigo 90.° do Tratado e que, por isso, este exame revestia carácter prioritário, sendo o seu resultado válido para todos os acordos prévios ou futuros entre as sociedades de corridas (contestação, n.° 46). Por consequência, o Tribunal considera que a apreciação, face aos artigos 85.° e 86.° do Tratado, dos comportamentos das sociedades de corridas e da PMU denunciados pela Ladbroke na sua queixa não podia ser feito sem uma prévia avaliação da legislação nacional face às disposições do Tratado.

48 Efectivamente, no caso de a Comissão concluir pela conformidade entre a legislação nacional em causa e as normas do Tratado, a conformidade com a legislação nacional dos comportamentos das sociedades de corridas e da PMU faria com que tais comportamentos devessem ser igualmente considerados conformes às disposições dos artigos 85.° e 86.° do Tratado, ao passo que a não conformidade de tais comportamentos com a legislação nacional poderia conduzir à conclusão de que constituíam infracções àquelas disposições do Tratado.

49 Ao invés, caso a Comissão verificasse que a legislação nacional não era conforme às disposições do Tratado, teria que examinar seguidamente se o facto de as sociedades e a PMU actuarem de acordo com as disposições de uma legislação nacional contrária às normas do Tratado podia ou não determinar a adopção de medidas contra aquelas sociedades visando pôr termo às infracções ao disposto nos artigos 85.° e 86.° do Tratado.

50 Por isso, não pode considerar-se que a Comissão, ao rejeitar definitivamente a queixa da recorrente com base nos artigos 85.° e 86.° do Tratado sem previamente ter terminado o exame da compatibilidade da legislação nacional francesa com as disposições do Tratado, tenha cumprido a obrigação de examinar atentamente os elementos de facto e de direito trazidos ao seu conhecimento pelas queixosas (v. acórdão Automec/Comissão, já referido, n.° 79) para poder dar satisfação à exigência de certeza que deve caracterizar uma decisão final sobre a existência ou não de uma infracção (v. acórdão do Tribunal de 24 de Janeiro de 1992, La Cinq/Comissão, T-44/90, Colect., p. II-1, n.° 61). Não podia pois, nesta altura, concluir pela não aplicabilidade das disposições referidas do Tratado aos comportamentos das principais sociedades de corridas francesas e da PMU postos em causa pela recorrente e, consecutivamente, pela ausência de interesse comunitário na averiguação das infracções por ela alegadas com o fundamento de que se tratava de antigas violações às normas de concorrência.

51 Resulta do que antecede que, tendo rejeitado definitivamente a queixa da recorrente com base na inaplicabilidade dos artigos 85.° e 86.° do Tratado e na não existência de interesse comunitário antes de terminar o exame sob o aspecto da compatibilidade da legislação nacional francesa, posta em causa por tal queixa, com as regras da concorrência do Tratado, a Comissão assentou a sua fundamentação numa interpretação viciada por erro de direito quanto às condições em que pode ser feita uma apreciação definitiva quanto à existência ou não das infracções alegadas.

52 Há, por conseguinte, que anular a decisão impugnada, sem necessidade de o Tribunal examinar as outras acusações formuladas pela recorrente quanto à decisão impugnada.

Quanto ao pedido de que seja ordenado à Comissão o reexame da queixa

53 A recorrente solicita ao Tribunal que ordene à Comissão que reexamine imediatamente a queixa com base no artigo 176.° do Tratado.

54 O Tribunal lembra que, nos termos de jurisprudência constante, não compete ao juiz comunitário dar ordens às instituições ou a elas se substituir (v. acórdão de 11 de Julho de 1991, von Hoessle/Tribunal de Contas, T-19/90, Colect., p. II-615, n.° 30), no quadro do controlo da legalidade que exerce e que incumbe à instituição em causa tomar, por força do disposto no artigo 176.° do Tratado, as medidas que implica a execução de um acórdão proferido em recurso de anulação (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Junho de 1986, Akzo/Comissão, 53/85, Colect., p. 1965, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Julho de 1994, Dunlop/Comissão, T-43/92, Colect., p. II-441, n.° 18, e de 7 de Março de 1995, Socurte e o./Comissão, T-432/93, T-433/93 e T-434/93, Colect., p. II-503, n.° 54).

55 Do referido resulta que o pedido da recorrente de que seja ordenado à Comissão o reexame da sua queixa é inadmissível e deve ser indeferido.

Quanto às despesas

56 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

57 Nos termos do artigo 87.°, n.° 4, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio suportam as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção Alargada)

decide:

1) É anulada a decisão da Comissão constante da carta de 29 de Julho de 1993, que rejeita a queixa da recorrente de 24 de Novembro de 1989 (IV/33.374).

2) É negado provimento ao recurso na parte restante.

3) A Comissão é condenada nas despesas, à excepção das da interveniente que serão por ela suportadas.

Cruz Vilaça Saggio Kirschner

Kalogeropoulos Tiili

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Setembro de 1995.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. L. Cruz Vilaça