FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(första avdelningen i utökad sammansättning)
den 18 september 1995 *

I mål T-548/93,

Ladbroke Racing Ltd, bolag bildat enligt engelsk rätt, företrätt av Jeremy Lever, QC, Christopher Vadja, advokat i England och Wales, och Stephen Kon, solicitor, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Winandy et Err, 60, avenue Gaston Diderich,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Francisco Enrique González Díaz och Richard Lyal, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

* Rättegångsspråk: engelska.

Republiken Frankrike, företrädd av Edwige Belliard, biträdande direktör på rättsavdelningen vid utrikesministeriet, Catherine de Salins, sous-directeur på samma avdelning, och Jean-Marc Belorgey, uppdragsansvarig på samma avdelning, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard Prince Henri,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 29 juli 1993 om ogillande av ett klagomål anfört på grundval av artiklarna 85 och 86 i EEG-fördraget, liksom en omedelbar omprövning av klagomålet (IV/33.374),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av J.L. Cruz Vilaça, ordförande, samt A. Saggio, H. Kirschner, A. Kalogeropoulos och V. Tiili, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 11 maj 1995,

följande

Dom

Sakförhållanden och förfarande

1 Sökanden — Ladbroke Racing Ltd (nedan kallat "Ladbroke") — är ett bolag bildat enligt engelsk rätt som kontrolleras av Ladbroke Group plc och som en av sina verksamheter tillhandahåller vadhållning vid hästtävlingar, som utövas genom filialer och dotterbolag i Förenade konungariket och andra länder i Europeiska gemenskapen.

2 Den 24 november 1989 anförde Ladbroke — för sin egen och för sina dotterbolags och medintressenters räkning — klagomål (IV/33.374) vid kommissionen som riktade sig mot: a) Republiken Frankrike, b) de tio största tävlingsbolagen i Frankrike som var de enda som enligt den franska lagstiftningen hade tillstånd att organisera totalisatorspel vid hästtävlingar — först vid tävlingsbanorna (artikel 5 i den franska lagen av den 2 juni 1891 om regleringen av tillstånd och verksamheten vid hästtävlingar) och senare utanför tävlingsbanorna (artikel 186 i den franska finanslagen av den 16 april 1930) — medan övriga tävlingsbolag endast kunde ta upp vad vid tävlingsbanan avseende de tävlingar de organiserade själva och c) Pari mutuel urbain (Vadhållningsbyrån) (nedan kallad "PMU").

3 PMU är en intresseorganisation för ekonomiska frågor sammansatt av de största tävlingsbolagen i Frankrike (artikel 21 i förordning nr 83-878, av den 4 oktober 1983, om hästtävlingsbolag och totalisatorspel) som bildats för att handha dessa bolags rätt att organisera totalisatorspel utanför tävlingsbanor. PMU: s handhavande av tävlingsbolagens rättigheter att organisera denna vadhållning garanterades inledningsvis genom en gemensam verksamhet som verkade i enlighet med en förordning av den 11 juli 1930 om utvidgning av totalisatorspelet utanför tävlingsbanan, i vilken det — med tillämpning av artikel 186 i den ovan nämnda franska finanslagen av den 16 april 1930 — i artikel 1 föreskrevs: "Med jordbruksministerns tillstånd får tävlingsbolag från Paris tillsammans i samarbete med tävlingsbolag från landsorten organisera och driva totalisatorspel utanför tävlingsbanorna".

Enligt bestämmelserna i artikel 13 i förordning nr 74-954, av den 14 november 1974, om hästtävlingsbolag, skall PMU från dagen för ikraftträdandet med ensamrätt garantera handhavandet av tävlingsbolagens rätt att organisera totalisatorspel utanför tävlingsbanor, i den utsträckning det i dessa bestämmelser föreskrivs att "de tävlingsbolag som får organisera totalisatorspel utanför tävlingsbanorna ... överlåter handhavandet av detta till en gemensam verksamhet som benämns Pari mutuel urbain". Denna PMU: s ensamrätt skyddas dessutom av ett förbud för andra än PMU att ingå eller ta upp vad för hästtävlingar (artikel 8 i kungörelsen av den 13 september 1985, om reglering av Pari mutuel urbain). Den gäller de vad som tagits upp i utlandet som avser tävlingar som organiseras i Frankrike liksom vad som tagits upp i Frankrike som avser tävlingar som organiseras i utlandet, som inte heller de kan ingås av andra än auktoriserade bolag och/eller PMU (artikel 15.3 i lag nr 64-1279, av den 23 december 1964, förlängning av tillämpningstiden för finanslagen för 1965, och artikel 21 i ovannämnda förordning nr 83-878, av den 4 oktober 1983).

4 Totalisatorsystemet — som är det enda som är tillåtet i Frankrike — karakteriseras av det faktum att insatserna utgör ett gemensamt belopp som efter olika avdrag delas ut till vinnarna. De som satsar pengar spelar mot varandra, vinsten beror på insatsernas belopp och antalet vinnare och den som organiserar vadhållningen får inte vederlag i förhållande till spelarnas förlorade insatser utan genom avgifter på summan av insatserna.

5 Till den del klagomålet riktade sig mot PMU och dess medlemsbolag begärde Ladbroke — på grundval av artikel 3 i rådets förordning nr 17, av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT nr 13, 1962, s. 204, nedan kallad "förordning nr 17") — att kommissionen i första hand skulle fastställa och föreskriva att överträdelser av artikel 85.1 i fördraget, som följde av avtal eller samordnade förfaranden mellan de tävlingsbolag som var tillåtna i Frankrike samt mellan tävlingsbolagen och PMU, skulle upphöra. Dessa avtal eller samordnade förfaranden hade som syfte att för det första bevilja PMU exklusiv rätt att handha och organisera totalisatorspel utanför tävlingsbanor för tävlingar som organiserades eller kontrollerades av nämnda bolag, för det andra att stödja en begäran om statligt stöd till PMU och slutligen möjliggöra för PMU att utsträcka sina aktiviteter till andra medlemsstater än Republiken Frankrike.

6 I andra hand begärde Ladbroke i sitt klagomål att kommissionen skulle fastställa och föreskriva att de överträdelser av artikel 86 i EEG-fördraget som för det första följde av beviljandet av exklusiva rättigheter för PMU att handha och organisera vadhållning utanför tävlingsbanor och för det andra följde av att PMU hade erhållit olagligt statligt stöd, som givit fördelar som kunnat användas för att möta konkurrensen, skulle upphöra. Sökanden begärde även att kommissionen skulle föreskriva att PMU skulle återbetala det olagliga statliga stöd som den på detta sätt dragit fördel av med tillägg av marknadsmässiga räntor. Dessutom påpekade Ladbroke annat missbruk av dominerande ställning från PMU: s sida för kommissionen, som bestod i att man utnyttjade spelarna — som använde sig av dess tjänster — på grund av att det inte organiserades någon vadhållning för de tävlingar som ägde rum på banor som inte tillhörde de största tävlingsbolagen samt att vad ofullständigt upptogs vid de tävlingar som ägde rum på tävlingsbanor som tillhörde tävlingsbolagen — på grund av att det antal tävlingar som hölls öppna för vadhållning var lägre än i andra medlemsstater — och som bestod av PMU: s och dess kontors begränsade täckning av utländska tävlingar liksom den dåliga kvaliteten på de tjänster som erbjudits av PMU och dess kontor. Slutligen skulle konkurrensen hindras, begränsas eller snedvridas av de nära band som förenade PMU med dennes huvudsakliga leverantörer.

7 Till den del klagomålet var riktat mot Republiken Frankrike begärde Ladbroke — i enlighet med artikel 90 i EEG-fördraget — att kommissionen skulle fatta ett beslut på grundval av tredje punkten i den artikeln för att få slut på Republiken Frankrikes överträdelse av: a) bestämmelser i artiklarna 3 f, 5, 52, 53, 85, 86, och 90.1 i EEG-fördraget, på grund av utfärdandet och bibehållandet av den ovan nämnda lagstiftningen (se ovan punkterna 2 och 3), som gav en rättslig grund åt avtalen mellan tävlingsbolagen å ena sidan och mellan dessa och PMU å andra sidan, som beviljat den senare exklusiva rättigheter vad gällde upptagande av vad utanför tävlingsbanor och som förbjudit var och en att på annat sätt än med PMU som mellanhand ingå eller ta upp vad utanför tävlingsbanor för hästtävlingar som organiserades i Frankrike, b) bestämmelser i artiklarna 3 f, 52, 53, 59, 62, 85, 86, och 90.1 i EEG-fördraget, på grund av utfärdandet och bibehållandet av den ovan nämnda lagstiftningen som förbjöd vadhållning i Frankrike avseende tävlingar som organiserades i utlandet på annat sätt än genom de bolag som hade tillstånd och/eller PMU, och c) artiklarna 90.1, 92 och 93 i EEG-fördraget, på grund av de olagliga statliga stöd som beviljats PMU vars återbetalning borde förordnas genom ett beslut av kommissionen i enlighet med artikel 90.1 och 90.3.

8 Genom ett brev av den 11 augusti 1992 sände Ladbroke en formell underrättelse till kommissionen — i enlighet med artikel 175 i EEG-fördraget — i syfte att denna inom två månader skulle ta ställning till Ladbrokes klagomål av den 24 november 1989. Ladbroke begärde särskilt att kommissionen skulle meddela sökanden sina skäl i enlighet med artikel 6 i kommissionens förordning nr 99/63/EEG av den 25 juli 1963 om sådana förhör som avses i artikel 19.1 och 19.2 i rådets förordning nr 17 (EGT nr 127, 1963, s. 2268, nedan kallad "förordning nr 99/63"), för det fall att den skulle anse att det inte förelåg tillräcklig grund för att efterkomma Ladbrokes klagomål till den del detta grundade sig på artikel 90.3 i fördraget. Slutligen — för det fall att kommissionen skulle önska undvika att följa det förfarande som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 99/63 — anmodade Ladbroke kommissionen att ta ställning till dess klagomål — i enlighet med artiklarna 85, 86 och 90.3 — genom ett motiverat beslut som kunde överklagas i enlighet med artikel 173 i EEG-fördraget.

9 Genom en skrivelse av den 12 oktober 1992 meddelade biträdande generaldirektören för generaldirektoratet för konkurrens Ladbroke att klagomålet var under fortsatt granskning men att denna granskning — på grund av den ifrågavarande marknadens invecklade beskaffenhet och särdrag — krävde avsevärd tid. Han tillade att den klagande parten skulle meddelas resultaten så snart som möjligt.

10 Den 21 december 1992 väckte Ladbroke — i enlighet med artikel 175 i fördraget — en passivitetstalan vid domstolen angående fastställelse av att kommissionen i strid med fördraget hade underlåtit att fatta ett beslut avseende de delar av klagomålet som grundade sig på artikel 90. Detta mål överlämnades därefter till förstainstansrätten där det registrerades under målnummer T-32/93. På grundval av den av kommissionen framförda invändningen om att talan inte kunde prövas uttalade förstainstansrätten att kommissionen inte var förpliktad att — till följd av en formell underrättelse som avses i artikel 175 — rikta ett beslut till en medlemsstat och att sökanden följaktligen inte kunde få en passivitetstalan mot kommissionen prövad på grundval av att denna inte hade använt de möjligheter som artikel 90.3 i fördraget gav (dom av den 27 oktober 1994, Ladbroke mot kommissionen, T-32/93, s. II-1015, punkt 37).

11 Beträffande de delar av Ladbrokes klagomål som gällde de franska tävlingsbolagen och PMU: s påstådda brott mot artiklarna 85 och 86 i fördraget meddelade kommissionen Ladbroke genom en skrivelse av den 9 februari 1993 — i enlighet med artikel 6 i förordning nr 99/63 — att den inte hade för avsikt att bifalla dem.

12 Genom en skrivelse daterad den 5 maj 1993 framförde Ladbroke sina synpunkter beträffande kommissionens skrivelse av den 9 februari 1993.

13 Genom ett beslut som ingick i en skrivelse daterad den 29 juli 1993 (nedan kallat "beslut") ogillade kommissionen Ladbrokes klagomål på grund av skäl som anfördes såväl i denna skrivelse som i den av den 9 februari 1993, som i enlighet med artikel 6 i förordning nr 99/63 skickats till den part som anfört klagomål.

14 Eftersom det rörde sig om påstådda överträdelser av bestämmelserna i artikel 85.1 i fördraget — på grund av den ensamrätt som givits PMU att handha totalisatorspel i Frankrike, som enligt Ladbroke var följden av avtal eller samordnade förfaranden mellan de största tävlingsbolagen — ansåg kommissionen att dessa bestämmelser inte kunde tillämpas. I den franska lagstiftningen var redan — sedan lagen av den 2 juni 1891 — all konkurrens vid upptagande av vad i samband med hästtävlingar avskaffad förutom mellan tävlingsbolagen. Lagstiftningen som antagits år 1930 — i synnerhet förordningen av den 11 juli 1930 — genom vilken tävlingsbolagen ålades att gemensamt organisera totalisatorspel, innebar även en skyldighet för dessa att gemensamt utse någon ansvarig för sammanräkning av deras vadhållning. Följaktligen kunde man inte anse att förordning nr 74-954 av den 14 november 1974 — som beviljade PMU ensamrätt på detta område — legaliserade karteller eller samordnade förfaranden mellan tävlingsbolagen.

15 Dessutom var artikel 85.1 i fördraget inte tillämplig på de karteller som Ladbroke påstod förelåg och som skulle ha som syfte att utsträcka PMU: s verksamhet utanför Frankrike. Å ena sidan innebar den isolering av den franska marknaden

som den nationella lagstiftningen ledde till att mellanstatlig handel blev omöjlig. Å andra sidan hade tävlingsbolagen — genom att utsträcka sin verksamhet utanför Frankrike genom ett bolag som givits namnet "Pari mutuel international", som avsåg att marknadsföra deras tjänster i andra länder — egentligen inte gjort något annat än att utöva sina immateriella rättigheter utomlands på samma sätt som de gjorde i Frankrike, vilket inte bara skulle leda till att artikel 85.1 inte skulle vara tillämplig utan konkurrensen skulle också stärkas på grund av det ökade utbudet av vadhållning som skulle erbjudas vadhållarna. Även om vissa av PMU: s aktiviteter — sedda i samband med Ladbrokes andra klagomål (IV/33.375, IV/33.699) — enligt kommissionen kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna kunde sådana verkningar inte vara direkta följder av tävlingsbolagens utseende av PMU som gemensam företrädare, vilket var det enda som var ifrågasatt i detta mål.

16 Enligt kommissionen var bestämmelserna i artikel 85.1 i fördraget inte heller tillämpliga på de åtgärder som enligt Ladbroke vidtagits hos myndigheter för att statligt stöd skulle beviljas PMU, på grund av att artikel 85.1 endast åsyftar företags uppträdande som påverkar villkoren på marknaden och inte rena ansökningar till myndigheter. Dessutom hade Ladbroke inte lämnat in något bevis för sådana åtgärder.

17 Vad gällde de av Ladbroke påstådda överträdelserna av artikel 86 i fördraget medgav kommissionen att det förelåg ett monopol i Frankrike för tävlingsbolagen för upptagande av vad utanför tävlingsbanor och att PMU — som enda företrädare för dessa företag — intog en dominerande ställning på den franska marknaden för denna typ av vadhållning. Likväl ansåg kommissionen — vad gällde det missbruk som tillskrevs de största tävlingsbolagen — att bestämmelserna i artikel 86 i fördraget inte var tillämpliga vad gällde det faktum att dessa bolag hade överlåtit samordningen och sammanräkningen av vadhållningen till PMU, vilket endast utgjorde en rationalisering av deras tjänster som bättre tjänade både deras och spelarnas syften. Dessutom medförde isoleringen av den franska marknaden genom den nationella lagstiftningen att tilldelningen av exklusiva rättigheter till PMU inte kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna. Vad gällde missbruk av dominerande ställning på grund av PMU: s utnyttjande av spelarna hade detta inte varit föremål för en formell begäran om fastställande av överträdelse.

18 För övrigt ansåg kommissionen att artikel 86 i fördraget, liksom artikel 85, inte var tillämplig på ansökningar som hade till syfte att utverka statligt stöd för PMU: s räkning.

19 Slutligen ansåg kommissionen att även om man antog att förbindelserna mellan tävlingsbolagen och mellan tävlingsbolagen och PMU föll under tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i fördraget kunde de konkurrensbegränsningar som följde av dessa endast konstateras för perioden mellan år 1962 — då förordning nr 17 antogs — och år 1974 — då utseendet av PMU som ensam företrädare förlorade all karaktär av ett avtal för att övergå till att bli en lagstadgad skyldighet för tävlingsbolagen till följd av bestämmelserna i den ovan nämnda förordningen av den 14 november 1974. Under dessa omständigheter förelåg det inte något gemenskapsintresse av att konstatera en eventuell överträdelse, eftersom detta endast kunde tjäna till att underlätta för Ladbroke att begära skadestånd för de skador som eventuellt uppstått för denne under perioden mellan åren 1962 och 1974.

20 Det är under dessa omständigheter som Ladbroke den 19 oktober 1993 väckte denna talan.

21 Genom en handling som inlämnades till förstainstansrättens kansli den 18 februari 1994 begärde Republiken Frankrike att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden i enlighet med artikel 115 i rättegångsreglerna.

22 Genom ett beslut av den 25 april 1994 av ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning tilläts Republiken Frankrike att intervenera.

23 Den 20 juni 1994 inkom den franska regeringen med sin interventionsinlaga. Sökanden inkom den 17 oktober 1994 med sitt bemötande av den franska regeringens interventionsinlaga. Kommissionen inkom inte med något bemötande.

24 Det skriftliga förfarandet förlöpte regelmässigt. Genom förstainstansrättens beslut av den 2 juni 1994 utsågs en referent på den första avdelningen i utökad sammansättning som följaktligen tilldelades målet. Med hänsyn till referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet och uppmanade parterna att svara på vissa skriftliga frågor. Parterna följde uppmaningen inom den av förstainstansrätten fastställda fristen.

25 Vid sammanträdet den 11 maj 1995 hördes parternas pläderingar och deras svar på förstainstansrättens muntliga frågor.

Parternas yrkanden

26 Sökanden har begärt att förstainstansrätten skall

— förklara beslutet ogiltigt i enlighet med artiklarna 173 och 174 i EEG-fördraget,

— anmoda kommissionen att omedelbart ompröva klagomålet mot de franska monopolen (IV/33.374) i enlighet med artikel 176 i EEG-fördraget,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Kommissionen har begärt att förstainstansrätten skall

— ogilla talan såsom ogrundad i enlighet med artikel 173,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna för förfarandet vid förstainstansrätten.

28 Intervenienten har begärt att förstainstansrätten skall

— ogilla talan.

Sakfrågan

Yrkandena om ogiltigförklaring

29 Till stöd för sin talan har sökanden i huvudsak åberopat fem grunder. Den första grunden baserar sig på kommissionens underlåtenhet att fullgöra sin skyldighet att handlägga ett klagomål med den noggrannhet, ansvarsfullhet och skyndsamhet som krävs. Den andra grunden baserar sig på en felaktig tillämpning av artikel 85 i fördraget och den tredje på en felaktig tillämpning av artikel 86 i fördraget. Den fjärde grunden baserar sig på olagligheten av att ha ogillat klagomålet på grund av avsaknad av gemenskapsintresse. Den femte grunden slutligen, baserar sig på att motiveringen av beslutet är bristfällig, motsägelsefull och ofullständig.

Den första grunden, som avser kommissionens underlåtenhet att fullgöra sin skyldighet att handlägga ett ärende med noggrannhet, ansvarsfullhet och skyndsamhet

— Sammanfattning av parternas argument

30 Sökanden har påstått att kommissionen har brustit i sin skyldighet att behandla de fakta och de påståenden som framgår av klagomålet med den noggrannhet, ansvarsfullhet och skyndsamhet som krävs (förstainstansrättens dom av den 29 juni 1993, Asia Motor France m. fl. mot kommissionen, T-7/92, Rec. s. II-669, punkt 34—36) vilket bevisas av det faktum att kommissionen — med åberopande av ärendets invecklade beskaffenhet och svårighetsgrad — tog mer än tre och ett halvt år på sig för att avgöra klagomålet genom att till slut ogilla det på vissa mycket enkla grunder.

31 Dessutom påvisas kommissionens bristfälliga handläggning av klagomålet av det faktum att vissa fakta på vilka beslutet grundar sig är oriktiga eller inte alls nämns i beslutet.

32 För det första har kommissionen misstagit sig beträffande fakta som avser förekomsten av — uttalade eller underförstådda — avtal som ingåtts av tävlingsbolagen sinsemellan och med PMU före tillkomsten av förordning nr 74-954, av den 14 november 1974, liksom sambandet mellan dessa avtal och den nationella lagstiftningen. Enligt Ladbroke har kommissionen inte förstått att det i den ovan nämnda förordningen av den 11 juli 1930 bara ålades tävlingsbolagen att handla gemensamt, utan att för den skull slå fast formerna för ett sådant samarbete eller ålägga dem att överlåta all vadslagning utanför tävlingsbanor till ett enda utomstående företag. Dessutom har kommissionen inte beaktat förordning nr 48-891, av den 12 maj 1948 genom vilken — då man med den ändrat och kompletterat artikel 1 i förordningen av den 11 juli 1930 — tävlingsbolagen från Paris tydligen individuellt tilläts att organisera totalisatorspel utanför tävlingsbanor. När fördraget liksom förordning nr 17 trädde i kraft stod det således de huvudsakliga tävlingsbolagen fritt att organisera vadslagning utanför tävlingsbanorna, vilket de också gjorde genom att med ett gemensamt avtal överlåta till PMU att organisera denna vadslagning. Om

kommissionen skulle ha bedömt fakta på ett riktigt sätt skulle den följaktligen enligt sökanden kommit till den slutsatsen att förordning nr 74-954 — som en offentlig rättsakt genom vilken de tillåtna tävlingsbolagen tvingades att överlåta sin vadhållning utanför tävlingsbanor till PMU — legaliserade redan förekommande gemensamma avtal.

33 Sökanden har framhållit att en sådan legalisering av redan förekommande avtal, som strider mot bestämmelserna i artikel 85 i fördraget, i varje fall inte leder till att dessa avtal faller utanför tillämpningsområdet för denna artikel i fördraget (domstolens domar av den 30 januari 1985, BNIC, 123/83, Rec. s. 391, punkt 23—25, av den 1 oktober 1987, VVR, 311/85, Rec. s. 3801, punkt 21—23, av den 3 december 1987, BNIC, 136/86, Rec. s. 4789 och speciellt förslag till avgörande av generaladvokat Sir Gordon Slynn, Rec. s. 4805, och dom av den 21 september 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. s. 4769, punkt 16). Legaliseringen skulle som mest ha kunnat visa på behovet av en granskning från kommissionens sida av om den nationella franska lagstiftningen överensstämde med bestämmelserna i fördraget, för att efterforska om man med förordning nr 74-954 inte på ett olagligt sätt hade godkänt redan förekommande karteller och om det inte var frågan om att ge lagligt stöd till ett samordnat förfarande mellan de bolag som deltog i PMU och PMU. Vad detta beträffar har sökanden understrukit att talan även var riktad mot Republiken Frankrike i enlighet med artikel 90 i fördraget och att man hade begärt att kommissionen — i enlighet med förordning nr 17 och artikel 90.3 i fördraget — skulle göra lämpliga tillkännagivanden samt fatta beslut genom vilka Republiken Frankrike skulle åläggas att upphöra med de påstådda överträdelserna.

34 För det andra har kommissionens bristfälliga granskning av klagomålet lett till ett fel vad beträffar de fakta som skall beaktas vid bedömningen av påverkan av handeln mellan medlemsstaterna. Detta fel berodde på att de franska spelarna — med tillämpning av ett avtal mellan den franska PMU och den belgiska PMU — kunde spela på belgiska tävlingar och på att den franska lagstiftningen inte förbjuder upptagande utanför Frankrike av vad avseende franska tävlingar och slutligen på att kommissionen till följd av ett annat klagomål från sökanden i ett provisoriskt beslut av den 11 juni 1991 hade uttalat att det statliga stöd som beviljats PMU var sådant att det kunde påverka handelsutbytet mellan medlemsstaterna.

35 För det tredje har kommissionen enligt sökanden när den fattade beslutet inte beaktat viktiga synpunkter, som denne hade framfört i sitt klagomål, avseende de huvudsakliga tävlingsbolagens dominerande ställning på den franska marknaden för hästtävlingar respektive den lagstridiga utvidgningen av denna dominerande ställning till den tillhörande verksamheten som utgörs av vadhållning utanför tävlingsbanor. Dessutom har kommissionen när den fattade beslutet underlåtit att beakta större delen av det missbruk från PMU: s sida — som angivits i klagomålet — angående utnyttjandet av spelarna (se ovan punkt 6).

36 Kommissionen har påstått att sökandens klagomål har behandlats med skyndsamhet och understryker ärendets invecklade beskaffenhet och betydelsen av de frågeställningar som framkommit i det aktuella fallet avseende tolkningen av artiklarna 52, 53, 59, 62, 85, 86 och 90.1 i fördraget på ett område där kommissionen inte har ingripit fram till nu och som berör moraliska, kulturella, sociala och fiskala frågor.

37 Vad gäller de prioriteringar som gjorts av vissa delar av klagomålet har kommissionen förklarat att dess val har avgjorts av det övervägande enligt vilket konstaterandet av dessa överträdelser — även för det fall att det medges att tävlingsföretagens och PMU: s avtal och beteenden skulle utgöra överträdelser av artikel 85 och 86 i fördraget, vilket Ladbroke påstår — endast angår tidsperioden mellan åren 1962 och 1974 och bara skulle ha tjänat till att underlätta en eventuell begäran om skadestånd och räntor från sökandens sida. Följaktligen skulle enligt kommissionen det bästa sättet att lösa det konkurrensproblem som framkommit genom klagomålet inte vara att konstatera sådana överträdelser som begåtts före år 1974 — vilket inte skulle undanröja de hinder för tillträde till marknaden i fråga som uppstått i och med den franska lagstiftning som antagits år 1974 — utan en bedömning av huruvida PMU: s lagstadgade monopol överensstämde med konkurrensreglerna i fördraget, som till lika delar skulle ha gällt alla tidigare eller framtida avtal mellan tävlingsbolag på marknaden för tillhandahållande av totalisatorspel utanför tävlingsbanor i Frankrike.

38 Kommissionen har således ansett att den — när den ställdes inför sökandens begäran angående den föreliggande situationen på den franska marknaden, i vilken det begärdes ett eventuellt ingrepp från kommissionens sida mot den franska staten, respektive sökandens begäran angående huvudsakligen tävlingsbolagens och PMU: s tidigare uppträdande i förhållande till artiklarna 85 och 86 i fördraget — hade rätt

att i enlighet med förstainstansrättens dom av den 18 september 1992, Automec mot kommissionen (T-24/90, Rec. s. II-2223), ägna en större del av sin tid och sina resurser åt den första än åt den andra av de båda frågorna. Kommissionen har förklarat att det endast var på grund av sökandens brev av den 11 augusti 1992, i vilket denne vidhöll sin begäran om ett formellt ställningstagande avseende den del av dess klagomål som avsåg artiklarna 85 och 86, och med hänsyn till hotet om en talan enligt artikel 175 i fördraget, som denna beslutade att koncentrera sina ansträngningar på den del av klagomålet som rörde de statliga åtgärderna, och att i övrigt ogilla klagomålet på grund av bristande gemenskapsintresse.

39 Vad gäller de fakta som enligt sökanden skulle vara felaktiga eller inte omnämnda i beslutet — på grund av en bristfällig beredning av klagomålet — angående för det första förekomsten av uttalade eller underförstådda avtal och dessas anknytning till nationell lagstiftning, har kommissionen framhållit att dessa överenskommelser — som redan före år 1974 var tveksamma — mot bakgrund av den nationella lagstiftning som varit i kraft sedan år 1974 inte behöver prövas, eftersom förordning nr 74-954 inte lämnar något utrymme för avtal eller samordnade förfaranden och tävlingsbolagen därefter inte har gjort annat än att följa bestämmelserna i den nationella lagstiftningen.

40 Vad gäller de fakta som enligt sökanden borde ha beaktats för en bedömning av de i klagomålet avsedda uppträdandenas påverkan på handeln mellan medlemsstaterna har kommissionen å ena sidan ansett att dessa uppträdanden — som följer direkt av lagen — inte kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 85 i fördraget och att ett avtal mellan tävlingsbolagen, med vilket man skulle överlåta upptagande av vad på nationella hästtävlingar till en enda företrädare, inte i sig skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna. Om å andra sidan handelsutbytet mellan medlemsstaterna enligt kommissionen som mest kan påverkas av den franska statens beviljande av ensamrätt till PMU för upptagande av vad på utländska tävlingar har sökanden inte givit noggranna angivelser av omfattningen av dessa vad. Slutligen påvisar ställningstagandet i kommissionens beslut av den 11 juni 1991 — avseende ett annat klagomål från sökanden beträffande statligt stöd — behovet av att göra en bedömning av påverkan på handeln i varje enskilt fall och motsäger inte kommissionens yrkanden på den punkten i detta mål.

41 Slutligen har kommissionen understrukit att bedömningen av de största tävlingsbolagens dominerande ställning på den franska marknaden — för konstaterande av ett eventuellt missbruk — var överflödig på grund av det faktum att beviljandet av ensamrätt till PMU utgjorde en lagstadgad skyldighet för tävlingsbolagen. Utöver detta utgör enligt kommissionen — även om man antar att en sådan lagstadgad skyldighet inte hade förelegat — sökandens underlåtenhet att före 1974 begära att få rätt att tillhandahålla samma tjänster som PMU, ytterligare en anledning att inte bedöma frågan om tävlingsbolagens dominerande ställning. Dessutom har tävlingsbolagen genom att överlåta handhavandet av sin vadhållning endast till PMU inte gjort sig skyldiga till missbruk av dominerande ställning, utan helt enkelt valt ett system för handhavande av vadhållningen som bättre tjänar deras och publikens syften och som befriar dem från att inrätta individuella system för handhavandet. Vad gäller den påstådda underlåtelsen att konstatera andra missbruk av dominerande ställning från PMU: s sida (se ovan punkt 35) har kommissionen å ena sidan understrukit att de påstådda missbruken inte har varit föremål för en formell begäran om att det skall konstateras att en överträdelse har skett och å andra sidan att sökanden inte har något intresse av att agera, eftersom han inte har lidit någon skada som skulle ha orsakats av de påstådda missbruken som han dessutom inte har bevisat.

42 Den franska regeringen, som är intervenient, har understrukit att den och Institution française des courses har rådfrågats åtskilliga gånger av kommissionen under åren 1990, 1991 och 1992 inom ramen för beredningen av klagomålet och att de har försett denna med ett stort antal dokument. Den franska regeringen har dessutom understrukit att prioriteringen i samband med behandlingen av klagomål inte bara utgör en rättighet utan även en skyldighet för kommissionen. Den franska regeringen har i detta syfte åberopat domen av den 18 november 1992, Rendo m. fl. mot kommissionen (T-16/91, Rec. s. II-2417), i vilken förstainstansrätten har uttalat att kommissionen inte — för att få slut på en överträdelse av artikel 85 i fördraget — kan tvinga företag att uppträda på ett sätt som strider mot en nationell lag utan att göra en granskning av denna med beaktande av gemenskapsrätten.

— Förstainstansrättens bedömning

43 Förstainstansrätten anser att det i det förevarande fallet är lämpligt att först och främst bedöma målet i den del som avser överträdelserna av artiklarna 85,

86 respektive 90 i fördraget, i den utsträckning denna fråga medför ett allmänt ifrågasättande av det sätt på vilket kommissionen har granskat klagomålet. Det finns anledning att särskilt undersöka frågan om kommissionen var skyldig att granska den franska nationella lagstiftningens överenstämmelse med fördraget innan man i enlighet med artiklarna 85 och 86 fattade det ifrågasatta beslutet.

44 I detta avseende påminner förstainstansrätten i första hand om att kommissionen — när ett klagomål har anförts i enlighet med artikel 3 i förordning nr 17 — har möjlighet att avgöra med vilken prioritet den skall behandla detta klagomål med beaktande av gemenskapsintresset (se förstainstansrättens dom i målet Automec mot kommissionen, nämnd ovan, punkt 85, och av den 24 januari 1995, Ladbroke mot kommissionen, T-74/92, REG s. II-115, punkt 58), liksom den har möjlighet att påbörja och fortsätta beredningen av ärendet i enlighet med olika bestämmelser i fördraget som har åberopats i ett klagomål när gemenskapsintresset förefaller kräva en sådan behandling av klagomålet (den ovan nämnda domen av den 24 januari 1995, Ladbroke mot kommissionen, punkt 60).

45 Förstainstansrätten påminner i andra hand om att vad gäller den skyldighet att handla som åligger kommissionen i enlighet med artikel 90.3 i fördraget är denna — medan den är skyldig att utöva sin behörighet att övervaka att konkurrensreglerna efterlevs av medlemsstaterna i enlighet med artikel 90.1 i fördraget — inte tvungen att ingripa på begäran av en enskild på grundval av artikel 90.3 i fördraget (se förstainstansrättens ovan nämnda dom av den 27 oktober 1994, Ladbroke mot kommissionen), i synnerhet vad gäller företag som är ålagda att handha tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt i de fall ett sådant ingripande omfattar en bedömning av en nationell lagstiftnings förenlighet med gemenskapsrätten.

46 Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen i detta fall har påbörjat förfarandet för granskning av sökandens klagomål, grundat på artikel 90 i fördraget, för att göra en bedömning av förenligheten av den nationella franska lagstiftningen med övriga bestämmelser i fördraget och att detta förfarande fortfarande pågår. Man bör följaktligen göra en bedömning av om kommissionen slutgiltigt kunde ogilla

sökandens klagomål grundat på artiklarna 85 och 86 i fördraget samt förordning nr 17 utan att dessförinnan ha avslutat bedömningen av klagomålet till den del detta grundade sig på artikel 90 i fördraget.

47 I detta avseende påpekar förstainstansrätten att kommissionen, inom ramen för det skriftliga förfarandet och under den muntliga förhandlingen, har påstått att det konkurrensproblem som har framkommit genom sökandens klagomål inte kan lösas på annat sätt än genom en bedömning av förenligheten av den nationella franska lagstiftningen avseende PMU: s lagstadgade monopol med reglerna i fördraget och genom ett eventuellt ingripande i enlighet med artikel 90 i fördraget och att denna bedömning följaktligen är prioriterad, eftersom resultatet kommer att vara tillämpligt för alla tidigare eller framtida avtal mellan tävlingsbolag (svarsinlagan, punkt 46). Förstainstansrätten anser följaktligen att bedömningen — med avseende på artiklarna 85 och 86 i fördraget — av uppträdandet från tävlingsbolagens och PMU: s sida som angivits av Ladbroke i dennes klagomål, inte har kunnat utföras på ett fullständigt sätt utan en föregående granskning av den nationella lagstiftningen i förhållande till bestämmelserna i fördraget.

48 För det fall att kommissionen skulle konstatera att den berörda nationella lagstiftningen överensstämmer med bestämmelserna i fördraget, skulle nämligen det faktum att tävlingsbolagens och PMU: s uppträdande överensstämde med denna nationella lagstiftning göra att dessa även skulle anses följa bestämmelserna i artiklarna 85 och 86 i fördraget, medan om det skulle konstateras att uppträdandet i fråga inte överensstämde med den nationella lagstiftningen detta skulle kunna leda till ett konstaterande av att de själva utgjorde överträdelser av bestämmelserna i fördraget.

49 Om kommissionen skulle konstatera att den nationella lagstiftningen inte överensstämmer med bestämmelserna i fördraget skulle den därefter ha att bedöma om det faktum att bolagen och PMU följde bestämmelser i en nationell lagstiftning som stred mot bestämmelserna i fördraget kunde eller inte kunde ge upphov till vidtagande av åtgärder mot bolagen i syfte att få slut på överträdelserna av bestämmelserna i artiklarna 85 och 86 i fördraget.

50 Alltså kan man inte anse att kommissionen — när den fattade beslutet att slutgiltigt ogilla sökandens klagomål grundat på artiklarna 85 och 86 i fördraget utan att före detta ha avslutat granskningen av den franska nationella lagstiftningens förenlighet med bestämmelserna i fördraget — har uppfyllt sin skyldighet att noggrant granska de faktiska och juridiska omständigheter som sökandena har gjort den uppmärksam på (se ovannämnda dom i målet Automec mot kommissionen, punkt 79), så att den uppfyller det villkor på tillförlitlighet som bör utmärka ett slutgiltigt beslut som avser huruvida det föreligger eller inte föreligger en överträdelse (se förstainstansrättens dom av den 24 januari 1992, La Cinq mot kommissionen, T-44/90, Rec. s. II-1, punkt 6). Kommissionen hade alltså på det stadiet inte rätt att dra slutsatsen att de ovan nämnda bestämmelserna i fördraget inte var tillämpliga på de största franska tävlingsbolagen och PMU — som ifrågasatts av sökanden — och som en följd av detta dra slutsatsen att det inte förelåg något gemenskapsintresse av att konstatera de av sökanden påstådda överträdelserna, på grund av att det rörde sig om gamla överträdelser av konkurrensreglerna.

51 Av det föregående följer att kommissionen, genom att slutgiltigt ha ogillat sökandens klagomål — med motiveringen att artiklarna 85 och 86 i fördraget inte var tillämpliga samt att det inte förelåg något gemenskapsintresse — innan den hade slutfört sin bedömning avseende förenligheten av den av sökanden ifrågasatta franska lagstiftningen med konkurrensreglerna i fördraget, har grundat sin slutledning på en felaktig juridisk tolkning av de förutsättningar under vilka en slutgiltig bedömning kan göras av om de påstådda överträdelserna förelegat eller inte.

52 Det beslut varom talan har väckts bör följaktligen ogiltigförklaras utan att det är nödvändigt för förstainstansrätten att bedöma de andra klagopunkter som framförts av sökanden mot beslutet i fråga.

Yrkandena om att kommissionen skall åläggas att ompröva klagomålet

53 Sökanden har begärt att förstainstansrätten skall ålägga kommissionen att omedelbart ompröva klagomålet i enlighet med artikel 176 i fördraget.

54 Förstainstansrätten påminner om att det enligt en fast rättspraxis inte åligger gemenskapens domstolar att rikta förelägganden till institutionerna eller sätta sig i deras ställe (se förstainstansrättens dom av den 11 juli 1991, von Hoessle mot revisionsrätten, T-19/90, Rec. s. II-615, punkt 30) inom ramen för den legalitetskontroll som de utövar och att det åligger den berörda institutionen att i enlighet med artikel 176 i fördraget vidta de åtgärder som en dom som avkunnats inom ramen för en talan om ogiltigförklaring medför (se domstolens dom av den 24 juni 1986, Akzo mot kommissionen, 53/85, Rec. s. 1965, förstainstansrättens dom av den 7 juli 1994, Dunlop mot kommissionen, T-43/92, Rec. s. II-441, punkt 18, och av den 7 mars 1995, Socurte m. fl. mot kommissionen, T-432/93, T-433/93 och T-434/93, REG s. II-503, punkt 54).

55 Av detta följer att sökandens yrkanden som syftar till att kommissionen skall åläggas att ompröva klagomålet inte kan prövas och bör avvisas.

Rättegångskostnader

56 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall den tappande parten förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Eftersom kommissionen har tappat vad gäller huvuddelen av sina grunder, skall denna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

57 Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Kommissionens beslut — som ingick i skrivelsen daterad den 29 juli 1993 — genom vilket den ogillade sökandens klagomål av den 24 november 1989 (IV/33.374) ogiltigförklaras.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Kommissionen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för intervenientens rättegångskostnader som denne själv skall bära.**

Cruz Vilaça Saggio Kirschner

Kalogeropoulos Tiili

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 september 1995.

H. Jung J. L. Vilaça

Justitiesekreterare Ordförande