ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 11ης Νοεμβρίου 1997 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-359/95 P και C-379/95 P,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τους Francisco Enrique González Díaz και Richard Lyal, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

και

Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπουμένη από τον Jean-François Dobelle, βοηθό διευθυντή στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από την Catherine de Salins, υποδιευθύντρια στην ίδια διεύθυνση, και από τον Jean-Marc Belorgey, chargé de mission στην ίδια διεύθυνση, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Γαλλίας, 8, boulevard Joseph II,

αναιρεσείουσες,

που έχουν ως αντικείμενο δύο αιτήσεις αναιρέσεως κατά της αποφάσεως που εξέδωσε στις 18 Σεπτεμβρίου 1995 το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (πρώτο πενταμελές τμήμα) στην υπόθεση T-548/93, Ladbroke Racing κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. II-2265), με τις οποίες ζητείται η αναίρεση της αποφάσεως αυτής,

όπου ο έτερος διάδικος είναι η

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

Ladbroke Racing Ltd, εταιρία αγγλικού δικαίου, εκπροσωπουμένη από τους Jeremy Lever, QC, Christopher Vadja, barrister, κατόπιν παραγγελίας του Stephen Kon, solicitor, με αντικλήτους στο Λουξεμβούργο τους δικηγόρους Winandy & Err, 60, avenue Gaston Diderich,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, C. Gulmann, H. Ragnemalm και R. Schintgen, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (εισηγητή), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch και P. Jann, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Γ. Κοσμάς
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 21ης Ιανουαρίου 1997,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 13ης Μαΐου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφα που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 22 και στις 27 Νοεμβρίου 1995, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (C-359/95 P) και η Γαλλική Δημοκρατία (C-379/95 P) άσκησαν εκάστη, βάσει του άρθρου 49 του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου, αίτηση αναιρέσεως κατά της αποφάσεως του Πρωτοδικείου της 18ης Σεπτεμβρίου 1995, Τ-548/93, Ladbroke Racing κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. II-2265, στο εξής: αναιρε-

σιβαλλομένη απόφαση), με την οποία το Πρωτοδικείο ακύρωσε την περιεχομένη στο από 29 Ιουλίου 1993 έγγραφο απόφαση της Επιτροπής περί απορρίψεως της καταγγελίας που είχε υποβάλει η Ladbroke Racing Ltd (στο εξής: Ladbroke) βάσει των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης ΕΚ (στο εξής: επίδικη απόφαση).

2 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 29ης Ιανουαρίου 1996, οι υποθέσεις C-359/95 P και C-379/95 P ενώθηκαν προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και έκδοση κοινής αποφάσεως.

3 Όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλομένη απόφαση (σκέψεις 2 έως 7), στις 24 Νοεμβρίου 1989 η Ladbroke υπέβαλε στην Επιτροπή καταγγελία (IV/33.374) στρεφομένη, αφενός, κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας βάσει του άρθρου 90 της Συνθήκης ΕΚ και, αφετέρου, βάσει των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, κατά των δέκα κυριοτέρων εταιριών ιπποδρομιών στη Γαλλία καθώς και κατά του Pari mutuel urbain, δηλαδή ενός ομίλου οικονομικού σκοπού που συστήθηκε από αυτές τις δέκα εταιρίες ιπποδρομιών στη Γαλλία προκειμένου να διαχειρίζεται τα δικαιώματα των εταιριών αυτών στην οργάνωση στοιχημάτων ιπποδρομιών, τύπου pari mutuel εκτός ιπποδρόμου (στο εξής: PMU).

4 Η διαχείριση από το PMU των δικαιωμάτων των εταιριών ιπποδρομιών για την οργάνωση των στοιχημάτων αυτών εξασφαλιζόταν αρχικώς υπό τη μορφή «κοινής υπηρεσίας», λειτουργούσας στο πλαίσιο του διατάγματος της 11ης Ιουλίου 1930, περί της επεκτάσεως του στοιχήματος pari mutuel εκτός ιπποδρόμου, το οποίο, εκδοθέν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 186 του νόμου περί δημοσίων οικονομικών της 16ης Απριλίου 1930, όριζε στο άρθρο 1 τα εξής: «Επιτρέπεται, κατόπιν αδείας του Υπουργείου Γεωργίας, η οργάνωση και η λειτουργία στοιχημάτων του τύπου pari mutuel εκτός ιπποδρόμου από τις εταιρίες ιπποδρομιών του Παρισιού, ενεργούσες από κοινού, με τη σύμπραξη των εταιριών ιπποδρομιών της επαρχίας.» Κατά το άρθρο 13 του διατάγματος 74-954, της 14ης Νοεμβρίου 1974, περί των εταιριών ιπποδρομιών, το PMU εξασφαλίζει, από την ημερομηνία αυτή, τη διαχείριση των δικαιωμάτων των εταιριών ιπποδρομιών επί των στοιχημάτων του τύπου pari mutuel εκτός ιπποδρόμου, κατ' αποκλειστικότητα, καθόσον το άρθρο αυτό ορίζει ότι: «οι εταιρίες ιπποδρομιών που έχουν λάβει την άδεια να οργανώνουν στοιχήματα τύπου pari mutuel εκτός ιπποδρόμου (...) αναθέτουν τη διαχείριση αυτών σε κοινή υπηρεσία ονομαζόμενη Pari mutuel urbain». Επιπλέον, η αποκλειστικότητα αυτή του PMU προστατεύεται διά της απαγορεύσεως σε άλλα πρόσωπα, εκτός του PMU, να συνάπτουν ή να δέχονται στοιχήματα επί των ιπποδρομιών (άρθρο 8 της κοινής υπουργικής αποφάσεως της 13ης

Σεπτεμβρίου 1985, περί κανονισμού του Pari mutuel urbain). Η αποκλειστικότητα αυτή επεκτείνεται στα στοιχήματα που συνάπτονται στην αλλοδαπή επί ιπποδρομιών που οργανώνονται στη Γαλλία, καθώς και στα στοιχήματα που συνάπτονται στη Γαλλία επί ιπποδρομιών που οργανώνονται στην αλλοδαπή, τα οποία μπορούν επίσης να συνάπτονται μόνον από τις εταιρίες που έχουν λάβει άδεια και/ή το PMU (άρθρο 15, παράγραφος 3, του νόμου 64-1279, της 23ης Δεκεμβρίου 1964, περί των δημοσίων οικονομικών του 1965, και άρθρο 21 του διατάγματος 83-878, της 4ης Οκτωβρίου 1983, περί εταιριών ιπποδρομιών και στοιχημάτων pari mutuel) (σκέψη 3 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

5 Η καταγγελία αφορούσε κυρίως αυτό τον τύπο οργανώσεως στη Γαλλία στοιχημάτων εκτός ιπποδρόμου.

6 Κατά το μέτρο που η καταγγελία της στρεφόταν κατά του PMU και των εταιριών-μελών του, η Ladbroke επικαλέστηκε την ύπαρξη συμφωνιών ή εναρμονισμένων πρακτικών των εγκεκριμένων στη Γαλλία εταιριών ιπποδρομιών, μεταξύ τους και με το PMU, που είχαν ως αντικείμενο την κατά παράβαση του άρθρου 85 της Συνθήκης χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων στο PMU για τη διαχείριση και την οργάνωση στοιχημάτων του τύπου pari mutuel εκτός ιπποδρόμου επί των ιπποδρομιών που οργανώνονται ή ελέγχονται από τις εν λόγω εταιρίες (σκέψη 5 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως). Η χορήγηση αυτών των αποκλειστικών δικαιωμάτων στο PMU συνιστούσε επίσης, κατά παράβαση του άρθρου 86 της Συνθήκης, κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης εκ μέρους των εταιριών ιπποδρομιών (σκέψη 6 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

7 Το τμήμα αυτό της καταγγελίας αφορούσε επίσης τις συμφωνίες ή εναρμονισμένες πρακτικές που είχαν ως αντικείμενο, κατά παράβαση του άρθρου 85 της Συνθήκης, να υποστηρίξουν την αίτηση χορηγήσεως και να φροντίσουν για τη χορήγηση κρατικής ενισχύσεως υπέρ του PMU καθώς και να δώσουν τη δυνατότητα στο PMU να επεκτείνει τις δραστηριότητές του σε άλλα κράτη μέλη, εκτός της Γαλλικής Δημοκρατίας (σκέψη 5 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως). Στο τμήμα αυτό της καταγγελίας η καταγγέλλουσα ζήτησε επίσης την παύση των παραβάσεων του άρθρου 86 της Συνθήκης που απέρρεαν από τη χορήγηση στο PMU παράνομης κρατικής ενισχύσεως και από τη χρησιμοποίηση των πλεονεκτημάτων που παρέχει η ενίσχυση αυτή για την αντιμετώπιση του ανταγωνισμού. Τέλος, η Ladbroke ενημέρωσε την Επιτροπή για άλλες περιπτώσεις καταχρήσεως δεσπόζουσας θέσης εκ μέρους του PMU, συνισταμένης στην εκμετάλλευση των παικτών που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του (σκέψη 6 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

8 Όσον αφορά το τήμα της καταγγελίας που στρεφόταν κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας, η Ladbroke υποστήριξε ότι η τελευταία είχε παραβεί, κατ' αρχάς, τα άρθρα 3, στοιχείο ζ' (πρώην άρθρο 3, στοιχείο στ'), 5, 52, 53, 85, 86 και 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, λόγω της θεσπίσεως και της διατηρήσεως σε ισχύ νομοθεσίας η οποία παρέχει νομική βάση στις συμφωνίες των εταιριών ιπποδρομιών, αφενός μεταξύ τους και αφετέρου με το PMU, με τις οποίες παρέχονται στο τελευταίο αποκλειστικά δικαιώματα όσον αφορά τη σύναψη στοιχημάτων εκτός ιπποδρόμου και απαγορεύει στους πάντες να συνάπτουν ή να δέχονται, με άλλον τρόπο πλην μέσω του PMU, στοιχήματα εκτός ιπποδρόμου επί των ιπποδρομιών που οργανώνονται στη Γαλλία. Η καταγγέλλουσα υποστήριξε περαιτέρω ότι η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη επίσης τα άρθρα 3, στοιχείο ζ' (πρώην άρθρο 3, στοιχείο στ'), 52, 53, 59, 62, 85, 86 και 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, λόγω της θεσπίσεως και της διατηρήσεως σε ισχύ της νομοθεσίας που απαγορεύει την κατ' άλλο τρόπο πλην μέσω των εταιριών που έχουν λάβει άδεια και/ή του PMU σύναψη εντός Γαλλίας στοιχημάτων επί ιπποδρομιών που οργανώνονται στην αλλοδαπή. Τέλος, κατά την καταγγέλλουσα, η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη τα άρθρα 90, παράγραφος 1, 92 και 93 της Συνθήκης ΕΚ, λόγω της χορηγήσεως παρανόμων ενισχύσεων στο PMU (σκέψη 7 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

9 Με την επίδικη απόφαση, η Επιτροπή απέρριψε τη βάσει των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης υποβληθείσα καταγγελία κατά του PMU και των εταιριών μελών του, με την αιτιολογία, αφενός, ότι δεν έχουν εφαρμογή τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης και, αφετέρου, ότι δεν υπάρχει κοινοτικό συμφέρον (σκέψεις 13 έως 19 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

10 Η Επιτροπή δεν έλαβε θέση ως προς το μέρος της καταγγελίας που στρέφεται κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας βάσει του άρθρου 90 της Συνθήκης. Πριν η Επιτροπή εκδώσει την επίδικη απόφαση, το Πρωτοδικείο, με απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1994, Τ-32/93, Ladbroke κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-1015, σκέψη 37), απέρριψε την προσφυγή κατά παραλείψεως που είχε ασκήσει η Ladbroke υποστηρίζοντας ότι η Επιτροπή παρέλειψε να χρησιμοποιήσει την εξουσία που της παρέχει το άρθρο 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης (σκέψη 10 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

11 Με την αναιρεσιβαλλομένη απόφαση, το Πρωτοδικείο ακύρωσε την επίδικη απόφαση, με το σκεπτικό ότι η Επιτροπή, απορρίπτοντας οριστικά το στρεφόμενο κατά του PMU και των εταιριών μελών του τμήμα της καταγγελίας με την αιτιολογία ότι δεν έχουν εφαρμογή τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης και ότι δεν υπάρχει κοινοτικό συμφέρον, χωρίς προηγουμένως να έχει ολοκλη-

ρώσει την εξέταση του ζητήματος αν η γαλλική νομοθεσία συμβιβάζεται προς τους περί ανταγωνισμού κανόνες της Συνθήκης, δεν εκπλήρωσε την υποχρέωσή της να εξετάσει προσεκτικά τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που της έθεσαν υπόψη οι καταγγέλλουσες ώστε να ικανοποιείται η απαίτηση της βεβαιότητας που πρέπει να χαρακτηρίζει μια τελική απόφαση περί της υπάρξεως ή μη υπάρξεως παραβάσεως (σκέψη 50 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως). Η Επιτροπή στήριξε δηλαδή τη συλλογιστική της σε νομικώς εσφαλμένη ερμηνεία των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορεί να γίνει οριστική εκτίμηση περί της υπάρξεως ή μη των προβαλλομένων παραβάσεων (σκέψη 51 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

12 Στις σκέψεις 1 έως 19 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως εκτίθεται διεξοδικά το ιστορικό της διαφοράς.

13 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλομένη απόφαση κατά το μέτρο που ακύρωσε την επίδικη απόφαση·

2) να απορρίψει την προσφυγή βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ ως αβάσιμη και

3) να καταδικάσει τη Ladbroke στα δικαστικά έξοδα τόσο ενώπιον του Πρωτοδικείου όσο και ενώπιον του Δικαστηρίου.

14 Η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να αναιρέσει την προσβαλλομένη απόφαση κατά το μέτρο που ακύρωσε την επίδικη απόφαση και

2) να δεχθεί τα αιτήματα που διατύπωσε η Επιτροπή ενώπιον του Πρωτοδικείου.

15 Η Ladbroke ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει τις αιτήσεις αναιρέσεως στις υποθέσεις C-359/95 P και C-379/95 P·

2) να καταδικάσει την Επιτροπή και τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα της Ladbroke·

3) επικουρικώς, αν το Δικαστήριο δεχθεί τις αιτήσεις αναιρέσεως, να εκδικάσει την υπόθεση και να αποφανθεί επί των μη επιλυθέντων σημείων της προσφυγής της Ladbroke στην υπόθεση T-548/93 ή να αναπέμψει την υπόθεση στο Πρωτοδικείο προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί των σημείων αυτών.

16 Προς στήριξη της αιτήσεως αναιρέσεως, η Επιτροπή προβάλλει τρεις λόγους αναιρέσεως. Ο πρώτος αφορά νομική πλάνη, καθότι το Πρωτοδικείο έκρινε ότι, οσάκις το άρθρο 90, αφενός, και τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης, αφετέρου, συμβαίνει να είναι κρίσιμα για την επίλυση της ίδιας υποθέσεως, η Επιτροπή οφείλει να ολοκληρώσει την εξέτασή της από πλευράς άρθρου 90, πριν λάβει θέση ως προς το ζήτημα της εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 ή ως προς την ύπαρξη κοινοτικού συμφέροντος στην εξέταση της καταγγελίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Πρωτοδικείο όρισε σειρά προτεραιότητας μεταξύ της διαδικασίας που προβλέπει ο κανονισμός 17 του Συμβουλίου, της 6ης Φεβρουαρίου 1962, πρώτος κανονισμός εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 25) και της διαδικασίας που στρέφεται κατά κράτους μέλους λόγω παραβάσεως των υποχρεώσεών του, πράγμα που δεν συμβιβάζεται με τη διακριτική ευχέρεια που έχει η Επιτροπή να αποφασίζει ποια πτυχή μιας καταγγελίας πρέπει να εξετάζεται κατά προτεραιότητα και κατά τίνος (των επιχειρήσεων ή του κράτους μέλους) πρέπει να κινηθεί η διαδικασία.

17 Ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως συνίσταται στο ότι το Πρωτοδικείο έσφαλε κατά νόμο, καθότι έκρινε ότι η γενική αυτή αρχή πρέπει να εφαρμόζεται ακόμη και όταν μια διαπίστωση σχετική με το άρθρο 90 της Συνθήκης δεν

αποτελεί μια λογικώς αναγκαία προϋπόθεση για μια διαπίστωση σχετική με το κατά πόσον έχουν εφαρμογή τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης. Εν προκειμένω το Πρωτοδικείο αγνόησε τη διαπίστωση της Επιτροπής ότι, ανεξαρτήτως του αν η γαλλική νομοθεσία συμβιβάζεται προς τη Συνθήκη, ελλείπουν ορισμένες προϋποθέσεις απαραίτητες για την εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 και, εν πάση περιπτώσει, δεν υπάρχει συμφέρον σε επαρκή βαθμό για την εξέταση της καταγγελίας από πλευράς των άρθρων 85 και 86.

18 Ο τρίτος λόγος αναιρέσεως αφορά ανεπάρκεια αιτιολογήσεως, καθότι το Πρωτοδικείο παρέβη την υποχρέωση, αφενός, να εξηγήσει για ποιο λόγο η Επιτροπή όφειλε να εξετάσει τη γαλλική νομοθεσία από πλευράς του άρθρου 90 πριν απορρίψει τα αιτήματα της καταγγελίας που στηρίζονταν στα άρθρα 85 και 86 και, αφετέρου, να αιτιολογήσει γιατί η Επιτροπή δεν μπορούσε να λάβει υπόψη το κοινοτικό συμφέρον για να ορίσει τη σειρά με την οποία θα έπρεπε να εξεταστούν οι διάφορες πτυχές της καταγγελίας ή για ποιο λόγο θεώρησε ότι υπήρξε προδήλως εσφαλμένη η εκ μέρους της Επιτροπής εκτίμηση του κοινοτικού συμφέροντος στην παρούσα υπόθεση.

19 Η Γαλλική Δημοκρατία προβάλλει επίσης τρεις λόγους αναιρέσεως προς στήριξη της αιτήσεώς της. Ο πρώτος είναι ότι το Πρωτοδικείο έσφαλε κατά νόμο διότι δεν έλαβε υπόψη τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία, οσάκις τα κρατικά μέτρα δεν αφήνουν ελευθερία δράσεως στις επιχειρήσεις, όπως συμβαίνει στην παρούσα υπόθεση μετά το 1974, τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης δεν μπορούν να εφαρμοστούν στις επιχειρήσεις αυτές για όσο διάστημα τα μέτρα αυτά παραμένουν σε ισχύ.

20 Απαντώντας στον λόγο αυτό της Γαλλικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή διευκρινίζει πάντως ότι πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των κρατικών μέτρων που επιβάλλουν στις επιχειρήσεις συμπεριφορές αντίθετες προς τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης και εκείνων που, χωρίς να επιβάλλουν κάποια αντίθετη προς προς τις διατάξεις αυτές συμπεριφορά, δημιουργούν ένα νομικό πλαίσιο το οποίο, από μόνο του, περιορίζει τον ανταγωνισμό. Στην πρώτη περίπτωση, η Επιτροπή φρονεί ότι το άρθρο 85 έχει εφαρμογή στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων παρά την ύπαρξη εθνικών εκ του νόμου υποχρεώσεων, ανεξαρτήτως ενδεχομένης εφαρμογής των άρθρων 3, στοιχείο ζ', 5 και 85 της Συν-

θήκης στα εν λόγω κρατικά μέτρα. Η Επιτροπή υποστηρίζει δηλαδή ότι μια επιχείρηση όχι μόνο μπορεί αλλά και οφείλει, λόγω της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και του αμέσου αποτελέσματος των άρθρων 85, παράγραφος 1, και 86 της Συνθήκης, να αρνηθεί να συμμορφωθεί προς ένα εθνικό μέτρο που επιβάλλει συμπεριφορά αντίθετη προς τις διατάξεις αυτές.

21 Αντιθέτως, στη δεύτερη περίπτωση, το άρθρο 85 μπορεί υπό ορισμένες περιστάσεις να μην εφαρμόζεται. Αυτό συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση, στην οποία η νομοθεσία του 1974 δεν επιβάλλει τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ των κυριοτέρων εταιριών ιπποδρομιών, αλλά αναθέτει κατ' αποκλειστικότητα στο PMU την οργάνωση του στοιχήματος pari mutuel εκτός ιπποδρόμου. Το περιοριστικό του ανταγωνισμού αποτέλεσμα απορρέει δηλαδή απ' ευθείας από την εθνική νομοθεσία και δεν απαιτείται ορισμένη συμπεριφορά των επιχειρήσεων.

22 Ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως της Γαλλικής Κυβερνήσεως αφορά νομική πλάνη συνισταμένη στο ότι το Πρωτοδικείο δεν έλαβε υπόψη την πάγια νομολογία, κατά την οποία ο υποβάλλων καταγγελία δυνάμει του κανονισμού 17 δεν δικαιούται να απαιτήσει την έκδοση οριστικής αποφάσεως ως προς την ύπαρξη ή την απουσία της προβαλλομένης παραβάσεως των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης. Συγκεκριμένα το Πρωτοδικείο αγνόησε την αιτιολογία της Επιτροπής όσον αφορά την έλλειψη κοινοτικού συμφέροντος στην εξέταση της καταγγελίας που στηρίχθηκε στο στοιχείο ότι, από το 1974, η έλλειψη ανταγωνισμού στη γαλλική αγορά στοιχημάτων ιπποδρομιών ήταν άμεση απόρροια της νομοθεσίας, οπότε η ενδεχομένη διαπίστωση παραβάσεως των άρθρων 85 και 86 από τις εταιρίες ιπποδρομιών και το PMU δεν θα επηρέαζε αποτελεσματικά τις συνθήκες ανταγωνισμού μετά τη χρονολογία αυτή· όσον αφορά τον πριν το 1974 χρόνο, η διαπίστωση ενδεχομένης παραβάσεως των κανόνων της Συνθήκης δεν θα μπορούσε να οδηγήσει παρά μόνο στην επιδίκαση αποζημιώσεων, την καταβολή των οποίων δεν είναι αρμόδια να διατάξει η Επιτροπή.

23 Ο τρίτος λόγος αναιρέσεως της Γαλλικής Κυβερνήσεως αφορά νομική πλάνη συνισταμένη στο ότι το Πρωτοδικείο αμφισβήτησε τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να στραφεί κατά κράτους μέλους λόγω νομοθεσίας αντιβαίνουσας, κατά την άποψή της, στη Συνθήκη.

24 Πρέπει να σημειωθεί ότι, με τους διαφόρους λόγους αναιρέσεως που προβάλλουν, η Επιτροπή και η Γαλλική Δημοκρατία αμφισβητούν, καίτοι με διαφο-

ρετική διατύπωση και προοπτική, το βάσιμο της επιχειρηματολογίας του Πρωτοδικείου, κατά την οποία η Επιτροπή όφειλε, πρώτα, να ολοκληρώσει την εξέταση του ζητήματος αν η γαλλική νομοθεσία συμβιβάζεται προς τους περί ανταγωνισμού κανόνες της Συνθήκης πριν απορρίψει οριστικά τη βάσει των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης υποβληθείσα καταγγελία.

25 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί η επιχειρηματολογία αυτή καθώς και η συλλογιστική που τη στηρίζει.

26 Στη σκέψη 46 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Πρωτοδικείο διαπίστωσε ότι «η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία εξετάσεως της καταγγελίας της προσφεύγουσας δυνάμει του άρθρου 90 της Συνθήκης, προκειμένου να εκτιμήσει αν η εσωτερική γαλλική νομοθεσία συμβιβάζεται προς τις άλλες διατάξεις της Συνθήκης, και ότι η διαδικασία αυτή εκκρεμεί ακόμη». Κατά το Πρωτοδικείο, πρέπει «κατά συνέπεια να εξετασθεί αν η Επιτροπή μπορούσε να απορρίψει οριστικώς την καταγγελία της προσφεύγουσας δυνάμει των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης και του κανονισμού 17, χωρίς προηγουμένως να έχει ολοκληρώσει την εξέταση της καταγγελίας από πλευράς άρθρου 90 της Συνθήκης».

27 Στη σκέψη 47 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Πρωτοδικείο επισημαίνει ότι «η Επιτροπή υποστήριξε, στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας και κατά την προφορική διαδικασία, ότι το πρόβλημα ανταγωνισμού που θέτει η καταγγελία δεν μπορεί να λυθεί παρά μόνο με την εξέταση του αν η εσωτερική γαλλική νομοθεσία περί του εκ του νόμου μονοπωλίου του PMU συμβιβάζεται προς τους κανόνες της Συνθήκης και με την ενδεχόμενη παρέμβαση δυνάμει του άρθρου 90 της Συνθήκης και ότι, ως εκ τούτου, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην εξέταση αυτή, δεδομένου ότι τα αποτελέσματά της ισχύουν για όλες τις προηγούμενες ή μέλλουσες συμφωνίες μεταξύ των εταιριών ιπποδρομιών (υπόμνημα αντικρούσεως, σημείο 46)». Το Πρωτοδικείο συνήγαγε ότι, «κατά συνέπεια, το Πρωτοδικείο φρονεί ότι η εκτίμηση, από πλευράς των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, της συμπεριφοράς των εταιριών ιπποδρομιών και του PMU, τις οποίες επισήμανε με την καταγγελία της η Ladbroke, δεν ήταν δυνατόν να ολοκληρωθεί χωρίς την προηγούμενη εκτίμηση της εσωτερικής νομοθεσίας από πλευράς των διατάξεων της Συνθήκης».

28 Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι, αν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι η οικεία εθνική νομοθεσία συμβιβάζεται με τις διατάξεις της Συνθήκης, η συμπεριφορά των

εταιριών ιπποδρομιών και του PMU που συμβιβάζεται με την εθνική αυτή νομοθεσία πρέπει να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται και με τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης, ενώ αν, η εν λόγω συμπεριφορά δεν συμβιβάζεται προς τη νομοθεσία αυτή, πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω αν συνιστά παράβαση των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης (σκέψη 48 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως). Αντιθέτως, αν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι η νομοθεσία συνιστά παράβαση της Συνθήκης, πρέπει να εξετάσει εν συνεχεία αν το γεγονός ότι οι εταιρίες και το PMU συμμορφώνονται προς τις διατάξεις της νομοθεσίας αυτής θα μπορούσε ή όχι να έχει ως συνέπεια τη λήψη μέτρων εναντίον τους με σκοπό την παύση των παραβάσεων των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης (σκέψη 49 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

29 Το Πρωτοδικείο έκρινε, κατά συνέπεια, στη σκέψη 50 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως ότι «δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας απόφαση περί οριστικής απορρίψεως της καταγγελίας της προσφεύγουσας, δυνάμει των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, χωρίς προηγουμένως να έχει ολοκληρώσει την εξέταση του αν η εσωτερική γαλλική νομοθεσία συμβιβάζεται με τις διατάξεις της Συνθήκης, εκπλήρωσε την υποχρέωσή της να εξετάσει προσεκτικά τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που της έθεσαν υπόψη οι καταγγέλλοντες, ώστε να μπορεί να συμμορφωθεί προς την απαίτηση περί της υπάρξεως βεβαιότητας, η οποία πρέπει να χαρακτηρίζει μια τελική απόφαση περί της υπάρξεως ή μη υπάρξεως παραβάσεως. Επομένως, η Επιτροπή δεν εδικαιούτο, στο παρόν στάδιο, να καταλήξει ότι δεν έχουν εφαρμογή οι προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης στη συμπεριφορά των κυριοτέρων γαλλικών εταιριών ιπποδρομιών και του PMU, κατά των οποίων έβαλε η προσφεύγουσα, και, ως εκ τούτου, στη μη ύπαρξη κοινοτικού συμφέροντος προκειμένου να διαπιστωθούν οι προβαλλόμενες από την προσφεύγουσα παραβάσεις, με την αιτιολογία ότι πρόκειται περί παλαιών παραβάσεων των κανόνων ανταγωνισμού».

30 Η συλλογιστική του Πρωτοδικείου στηρίζεται δηλαδή στην παραδοχή ότι το από πλευράς άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης νόμιμον της συμπεριφοράς των επιχειρήσεως που συμμορφώνονται προς την εθνική νομοθεσία καθώς και η διαδικασία που είναι σκόπιμο να κινηθεί κατά των επιχειρήσεων αυτών πρέπει να εκτιμώνται με γνώμονα το ζήτημα αν η νομοθεσία αυτή συμβιβάζεται προς τη Συνθήκη.

31 Πρέπει να σημειωθεί συναφώς ότι το ζήτημα αν μια εθνική νομοθεσία συμβιβάζεται προς τους περί ανταγωνισμού κανόνες της Συνθήκης δεν μπορεί να

θεωρηθεί καθοριστικό στο πλαίσιο της εξετάσεως του ζητήματος αν η συμπεριφορά των επιχειρήσεων που συμμορφώνονται προς τη νομοθεσία αυτή εμπίπτει στα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης.

32 Βεβαίως, η από πλευράς άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης εκτίμηση της συμπεριφοράς των εταιριών ιπποδρομιών και του PMU προϋποθέτει την εκτίμηση της γαλλικής νομοθεσίας, πλην όμως η εκτίμηση αυτή έχει ως μόνο αντικείμενο το κατά πόσο η νομοθεσία αυτή είναι ικανή να επηρεάσει την εν λόγω συμπεριφορά.

33 Πράγματι, τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης αφορούν μόνον ενέργειες θίγουσες τον ανταγωνισμό στις οποίες προβαίνουν οι επιχειρήσεις εξ ιδίας πρωτοβουλίας (βλ. κατ' αυτή την έννοια, σχετικά με το άρθρο 86 της Συνθήκης, τις αποφάσεις της 20ής Μαρτίου 1985, 41/83, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 873, σκέψεις 18, 19 και 20· της 19ης Μαρτίου 1991, C-202/88, Γαλλία κατά Επιτροπής, καλούμενη απόφαση «Τερματικά», Συλλογή 1991, σ. I-1223, σκέψη 55, και της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-18/88, GB-Inno-BM, Συλλογή 1991, σ. I-5941, σκέψη 20). Αν η θίγουσα τον ανταγωνισμό συμπεριφορά επιβάλλεται στις επιχειρήσεις από την εθνική νομοθεσία ή αν η τελευταία διαμορφώνει ένα νομικό πλαίσιο το οποίο, από μόνο του, αποκλείει κάθε δυνατότητα ανταγωνιστικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων, τα άρθρα 85 και 86 δεν έχουν εφαρμογή. Στην περίπτωση αυτή, ο περιορισμός του ανταγωνισμού δεν οφείλεται, όπως αφήνουν να εννοηθεί οι διατάξεις αυτές, σε αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων (βλ. επίσης απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1975, 40/73 έως 48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 και 114/73, Suiker Unie κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1975, σ. 513, σκέψεις 36 έως 72 και, ειδικότερα, σκέψεις 65 και 66 καθώς και 71 και 72).

34 Αντιθέτως, τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης μπορούν να εφαρμοστούν αν προκύπτει ότι η εθνική νομοθεσία αφήνει τη δυνατότητα ανταγωνισμού, ο οποίος ενδέχεται να εμποδίζεται, να περιορίζεται ή να στρεβλώνεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων (βλ. αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, 209/78 έως 215/78 και 218/78, Van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 207· της 10ης Δεκεμβρίου 1985, 240/82, 241/82, 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 και 269/82, Stichting Sigarettenindustrie κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 3831, και της 17ης Ιουλίου 1997, C-219/95 P, Ferriere Nord κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-4411).

35 Επομένως, στο πλαίσιο της εξετάσεως από την Επιτροπή του ενδεχομένου εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, η προηγουμένη εκτίμηση ορισμένης εθνικής νομοθεσίας που επηρεάζει τη συμπεριφορά αυτή αφορά μόνον το ζήτημα αν η νομοθεσία αυτή αφήνει τη δυνατότητα ανταγωνισμού, ο οποίος ενδέχεται να εμποδίζεται, να περιορίζεται ή να στρεβλώνεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων.

36 Κατά συνέπεια, το Πρωτοδικείο έσφαλε νομικώς κρίνοντας ότι η Επιτροπή, απορρίπτοντας οριστικά την καταγγελία, για τον λόγο ότι δεν είχαν εφαρμογή τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης και ότι δεν υπήρχε κοινοτικό συμφέρον, πριν ολοκληρώσει την εξέταση του ζητήματος αν η γαλλική εθνική νομοθεσία συμβιβάζεται προς τους περί ανταγωνισμού κανόνες της Συνθήκης, στήριξε τη συλλογιστική της σε νομικώς εσφαλμένη ερμηνεία των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορεί να γίνει οριστική εκτίμηση ως προς το αν διαπράχθηκαν ή όχι οι προβαλλόμενες παραβάσεις.

37 Κατόπιν αυτού, η προσβαλλομένη απόφαση πρέπει να αναιρεθεί χωρίς να απαιτείται να εξεταστούν τα λοιπά επιχειρήματα που ανέπτυξαν οι αναιρεσείουσες.

Ως προς την αναπομπή της υποθέσεως στο Πρωτοδικείο

38 Κατά το άρθρο 54, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου, όταν το Δικαστήριο κρίνει βάσιμη την αναίρεση, αναιρεί την απόφαση του Πρωτοδικείου. Στην περίπτωση αυτή μπορεί είτε το ίδιο να αποφανθεί οριστικά επί της διαφοράς, εφόσον είναι ώριμη προς εκδίκαση, είτε να την αναπέμψει στο Πρωτοδικείο για να την κρίνει.

39 Δεδομένου ότι η διαφορά δεν είναι ώριμη προς εκδίκαση, αφού το Πρωτοδικείο αποφάνθηκε μόνον επί μιας από τις αιτιάσεις που προέβαλε η Ladbroke, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί σ' αυτό.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Αναιρεί την απόφαση του Πρωτοδικείου της 18ης Σεπτεμβρίου 1995 στην υπόθεση Ladbroke Racing κατά Επιτροπής (Τ-548/93).

2) Αναπέμπει την υπόθεση στο Πρωτοδικείο.

3) Επιφυλάσσεται ως προς τα δικαστικά έξοδα.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Schintgen

Mancini Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 11 Νοεμβρίου 1997.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias