DOMSTOLENS DOM

16. maj 2000 *

I sag C-83/98 P,

Den Franske Republik ved kontorchef K. Rispal-Bellanger, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, og fuldmægtig F. Million og fuldmægtig J.-M. Belorgey, fra samme tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 27. januar 1998 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Anden Udvidede Afdeling) i sag T-67/94, Ladbroke Racing mod Kommissionen (Sml. II, s. 1), hvori der er nedlagt påstand om delvis ophævelse af denne dom,

de andre parter i appelsagen:

Ladbroke Racing Ltd, London (Det Forenede Kongerige), ved C. Vajda, QC, og solicitor S. Kon og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Arendt og Medernach, 9-10, rue Mathias Hardt,

sagsøger i første instans,

* Processprog: engelsk.

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet og J. Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón og R. Schintgen samt dommerne P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm og V. Skouris,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. november 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. marts 1998 har Den Franske Republik i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel mod dom afsagt af Retten i Første Instans den 27. januar 1998 i sag T-67/94, Ladbroke Racing mod Kommissionen (Sml. II, s. 1, herefter »den appellerede dom«), der delvis annullerede Kommissionens beslutning 93/625/EØF af 22. september 1993 om flere former for støtte, som den franske regering har ydet til Société du Pari mutuel urbain (PMU) og andre væddeløbsselskaber (EFT L 300, s. 15, herefter »den anfægtede beslutning«).

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger for Retten

2 Retten fastslog i den appellerede dom følgende:

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

2 Pari Mutuel Urbain (herefter 'PMU') er en økonomisk interessegruppe (herefter 'ØIG') med de førende væddeløbsselskaber i Frankrig som deltagere (artikel 21 i dekret 83-878 af 4.10.1983 om hestevæddeløbsselskaber og totalisatorspil, herefter 'dekret 83-878'), der er stiftet med henblik på at

udnytte disse selskabers rettigheder vedrørende afslutningen af væddemål uden for væddeløbsbanerne efter totalisatorsystemet. PMU's udnyttelse af selskabernes rettigheder foregik oprindeligt som 'fællesydelse' (dekret af 11.7.1930 om totalisatorvæddemål uden for væddeløbsbanerne). Efter bestemmelserne i artikel 13 i dekret 74-954 af 14. november 1974 om hestevæddeløbsselskaber (herefter 'dekret 74-954') har PMU fra nævnte dato med eneret varetaget væddeløbsselskabernes rettigheder vedrørende totalisatorvæddemål uden for væddeløbsbanerne. Denne eneret for PMU er endvidere beskyttet ved et forbud mod, at andre end PMU formidler eller afslutter væddemål i hestevæddeløb (artikel 8 i fællesministeriel anordning af 13.9.1985 om PMU). Den omfatter både væddemål, der organiseres i Frankrig, og væddemål, der indgås i Frankrig i væddeløb, der organiseres i udlandet, idet også disse kun må formidles af selskaber, der har fået tilladelse hertil, og/eller af PMU (artikel 15, stk. 3, i lov 64-1279 af 23.12.1964, 1965-finansloven og artikel 21 i nævnte dekret 83-878).

3 Den 7. april 1989 indgav syv selskaber i Ladbroke-koncernen, herunder sagsøgeren, en klage til Kommissionen over forskellige former for støtte, som den franske regering ydede til PMU, og som var i strid med fællesmarkedet.

...

5 Ved skrivelse af 11. januar 1991 meddelte Kommissionen de franske myndigheder, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende følgende syv former for støtte til PMU (EFT C 38, s. 3):

'1) likviditetsfordele i form af henstand med betalingen af afgifter til staten fra 1980 og 1981

2) afkald på totalisatorafgifter på 180 mio. FRF i afgifter i 1986

3) dispensation fra en-månedsreglen for momsindbetalinger

4) anvendelse af ikke-afhentede gevinster til udbetaling af supplerende afskedigelsesgodtgørelser i 1985

5) fritagelse for arbejdsgiverbidrag i forbindelse med beløb indbetalt til en byggefond

6) afkald på provenuet af beløb fremkommet ved afrunding af spillernes gevinster med en decimal i årene 1982 til 1985

7) fritagelse for selskabsskat'.

...

13 Den 22. september 1993 vedtog Kommissionen beslutning 93/625/EØF og afsluttede hermed den over for Frankrig indledte procedure.

...

16 Kommissionen sondrer i den anfægtede beslutning mellem to typer fradrag i indsatserne i hestevæddeløb, nemlig dels 'afgifterne' (eller 'offentlige afgifter'), der er de beløb, der indbetales til statens almindelige budget, og dels 'de ikke-offentlige afgifter', der er de beløb, der udbetales til spillerne. Ifølge beslutningen tager af 100 FRF, der registreres som indsats, PMU ca. 30 FRF og tilbagebetaler ca. 70 FRF til spillerne. Af de 30 FRF dækker PMU sine udgifter, dvs. ca. 5,5 FRF, de nationale myndigheder og Paris' bystyre tager ca. 18 FRF, mens det resterende beløb tildeles væddeløbsselskaberne.

17 I beslutningen nævnes dernæst, at selv om markederne for hasardspil traditionelt har været opdelt nationalt, bliver væddemål i hestevæddeløb, der afholdes på nationale baner, organiseret internationalt, og at PMU først fra januar 1989 efter oprettelsen af Pari Mutuel International (herefter 'PMI') klart gav udtryk for sit ønske om at udvide sin virksomhed uden for Frankrig og indgik aftaler med Tyskland og Belgien og således kom i konkurrence med andre virksomheder, der organiserer væddemål, herunder navnlig Ladbroke (afsnit III i den anfægtede beslutning).

18 Efter Kommissionens opfattelse udgjorde tre af de syv af den franske regering til fordel for PMU trufne foranstaltninger, der var omfattet af den i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, indledte procedure, statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.

19 Således udgjorde efter Kommissionens opfattelse den franske stats afkald i perioden 1982-1985 på en del af det provenu (315 mio. FRF), der fremkom ved afrunding af spillegevinsterne med én decimal, der siden 1967 i henhold til finanslov af 17. december 1966 blev overført til statens almindelige budget, en statsstøtte, da der var tale om 'en tidsbegrænset foranstaltning, der tog sigte på at løse et bestemt problem', nemlig indførelse af edb-styring af

PMU's transaktioner, der skulle styrke sammenslutningens markedsposition [afsnit IV og afsnit V, punkt 2)].

20 Endvidere fastslås det i beslutningen, at dispensationen fra en-månedsreglen for fradrag af moms udgjorde en likviditetsfordel, der kunne ligestilles med statsstøtte, idet dog denne fordel siden 1989, og indtil den blev ophævet den 1. juli 1993, blev opvejet af, at der blev indbetalt et fast depositum til momsmyndighederne [afsnit IV og afsnit V, punkt 6)].

21 Hvad endelig angår fritagelsen af PMU for pligten til at bidrage til sociale boligformål var det Kommissionens opfattelse, at selv om det i en dom afsagt af Conseil d'État i 1962 var blevet bekræftet, at væddeløbsselskabernes virksomhed har karakter af landbrugsvirksomhed, og at de følgelig er fritaget for at yde bidrag som nævnt, udgør PMU's egen virksomhed, dvs. tilrettelæggelse og afvikling af væddemål, ganske klart ikke landbrugsvirksomhed, således at den omhandlede fritagelse, da den ikke er berettiget under hensyn til PMU's status, udgør en statsstøtte [afsnit IV og afsnit V, punkt 7)].

22 Det var imidlertid Kommissionens opfattelse, at de tre omhandlede foranstaltninger kunne fritages i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

23 Med hensyn til den støtte, der blev ydet som følge af afkaldet på provenuet ved afrundingen af spillegevinsterne med én decimal, mente Kommissionen ikke, selv om den fandt, at støttens intensitet var høj (den udgjorde henved 29% af udgifterne til indførelse af edb-styring), 'at den støtte, der mellem 1982 og 1985 blev ydet til fordel for indførelse af edb-styring af PMU, på baggrund af konkurrence- og samhandelsvilkårene før stiftelsen af PMI i januar 1989, har kunnet virke forstyrrende på markedet på en måde, der strider mod den fælles interesse, i betragtning af støttens direkte og indirekte virkninger på udviklingen i sektoren i alle dennes økonomiske bestanddele, herunder forædling af hesteracer' [afsnit VII, punkt 1)].

24 Hvad angår foranstaltningen i form af dispensation fra en-månedsreglen for fradrag af moms mente Kommissionen under henvisning til de samme forhold som dem, der var nævnt i forbindelse med den ovenfor nævnte støtte, at også denne indtil januar 1989 måtte anses for forenelig med fællesmarkedet. Efter 1989 havde denne støttes skadelige følger for konkurrencen været fuldstændig opvejet af et fast depositum, som skulle indbetales til det offentlige [afsnit VII, punkt 2)].

25 Hvad angår støtten i form af fritagelsen for bidraget til boligformål fandt Kommissionen, at den lige som støtten i form af dispensation fra en-månedsreglen for fradrag af moms kunne omfattes af undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), indtil 1989, hvorimod den efter 1989 måtte betragtes som værende uforenelig med fællesmarkedet [afsnit VII, punkt 3)].

26 Med hensyn til spørgsmålet om tilbagebetaling af sidstnævnte støtte for tiden efter 1989 fandt Kommissionen dog, at 'der ikke [burde] kræves tilbagebetaling fra denne dato i betragtning af den holdning, de franske myndigheder har indtaget, hvorefter indeholdelse af den pågældende afgift ikke kunne ske under hensyn til den i afsnit IV, nr. 7), omtalte dom fra Conseil d'État' (jf. ovenfor, præmis 21), hvilket argument derimod ikke kunne 'benyttes efter meddelelsen til de franske myndigheder om iværksættelsen af proceduren, dvs. efter den 11. januar 1991'. Kommissionen fastslog endvidere, at den ikke selv havde været i stand til at angive, hvor stort et støttebeløb i forbindelse med den sidstnævnte foranstaltning der skulle tilbagebetales, og anmodede derfor de franske myndigheder om selv at fastsætte, hvor stort et støttebeløb der skulle tilbagebetales, og give Kommissionen meddelelse herom (afsnit VIII).

27 Med hensyn til de fire andre foranstaltninger mente Kommissionen, at betingelserne for at anvende traktatens artikel 92, stk. 1, ikke var opfyldt.

28 Med hensyn til de beløb, som udgøres af uafhentede gevinster, fandt Kommissionen, at for så vidt som disse beløb altid havde været betragtet som normale ressourcer, indgik de i de ikke-offentlige afgifter. Anvendelsen af dem til finansiering af bl.a. sociale udgifter og desuden til dækning af udgifter til overvågning, kontrol, tilskud til opdræt samt investeringer i direkte tilknytning til organisation af hestevæddeløb og totalisatorspil kunne således ikke betragtes som statsstøtte, idet der ikke var tale om statsmidler [afsnit IV og afsnit V, punkt 1)].

29 Med hensyn til ændringen af fordelingen af de offentlige afgifter (jf. ovenfor, præmis 16) udtalte Kommissionen, at de afgiftsordninger, som finder anvendelse på hestevæddeløb, henhører under medlemsstaternes beføjelser, og at forhøjelse og nedsættelse af afgiftssatserne derfor ikke svarer til bevilling af statsstøtte, for så vidt som ændringerne som følge af justeringerne finder ensartet anvendelse på alle de berørte virksomheder. Der ville kun være tale om statsstøtte, såfremt en kraftig nedsættelse af afgiftssatsen førte til, at den økonomiske situation for en virksomhed med monopol styrkes. Således forholdt det sig ikke i det foreliggende tilfælde, da nedsættelsen i 1984 af den offentlige afgift på væddemål var begrænset (på ca. 1,6%) og var blevet opretholdt senere, således at den ikke skulle finansiere en punktforanstaltning. De franske myndigheder havde ønsket vedvarende at øge de midler, som modtagerne af de ikke-offentlige afgifter råder over. I betragtning af modtagernes særlige situation udgjorde den pågældende foranstaltning derfor ikke en statsstøtte, men 'en reform i form af en "afgiftsjustering", der er berettiget som følge af den pågældende ordnings art og [opbygning]' [afsnit IV og afsnit V, punkt 3)].

30 Kommissionen fandt vedrørende fritagelsen for selskabsskat, at da selskabsskat 'ikke [kunne] pålægges... PMU [som ØIG] som følge af dettes juridiske status', måtte denne fritagelse 'betragtes som en følge af den normale anvendelse af den almindelige beskatningsordning' [afsnit V, punkt 4)].

31 Hvad angår de likviditetsfordele, som fremkommer ved den betalingshenstand, som staten har bevilget med hensyn til de offentlige afgifter, hvorved PMU ved budgetministerens afgørelser af 24. april 1980 og 19. februar 1982 opnåede en likviditetsforlængelse på næsten to måneder, fandt Kommissionen, at i det omfang disse fordele har bevirket, at den ikke-offentlige del af afgiften til stadighed er blevet øget siden 1981, er der ikke tale om, at 'de offentlige myndigheder midlertidigt giver afkald på midler, eller om en punktforanstaltning', hvorfor de måtte vurderes på samme måde som den ovenfor omtalte foranstaltning om fordelingen af afgifterne (jf. ovenfor, præmis 29) [afsnit IV og afsnit V, punkt 5)].«

3 Der blev herefter anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af beslutning 93/625, for så vidt som Kommissionen deri havde fastslået:

1) at følgende foranstaltninger falder uden for EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 98, stk. 1, EF):

a) de likviditetsfaciliteter, hvorved PMU har opnået henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål til staten

b) fritagelsen for selskabsskat

c) fritagelsen for indkomstskat

d) afkaldet på 180 mio. FRF i væddemålsafgifter i 1986

e) PMU's ret til at beholde uafhentede gevinster

f) dispensationen fra en-månedsreglen for fradrag af moms fra den 1. januar 1989

2) at følgende foranstaltninger var forenelige med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92:

a) de 315 mio. FRF, der blev modtaget som følge af afrundingen af spillegevinsterne med én decimal mellem 1982 og 1985

b) dispensationen fra en-månedsreglen for fradrag af moms før den 1. januar 1989

c) fritagelsen for arbejdsgiverbidrag til boligformål før den 1. januar 1989

3) a) at der ikke for tiden før den 11. januar 1991 skulle ske tilbagebetaling af støtte ydet til PMU gennem fritagelse for arbejdsgiverbidraget til boligformål, og

b) at Kommissionen ikke er forpligtet til selv at fastsætte det beløb, der er ydet i støtte ved fritagelsen for arbejdsgiverbidraget til boligformål, og

som Kommissionen har krævet tilbagebetalt for perioden fra den 11. januar 1991.

Den appellerede dom

4 Retten nåede i den appellerede dom til det resultat, at i forbindelse med spørgsmålet, om en statslig foranstaltning udgør statsstøtte, hvorved afgørelsen efter traktaten både påhviler Kommissionen og de nationale domstole, kan det, når det ikke foreligger særlige omstændigheder navnlig som følge af den pågældende statslige indgribens økonomisk komplicerede karakter, principielt ikke anerkendes, at Kommissionen har et vidt skøn. Retten bemærkede, at selv om beskatning og indførelse af afgiftsordninger henhører under de nationale myndigheders kompetence, kan udøvelsen af denne dog eventuelt vise sig at være i strid med traktatens artikel 92, stk. 1 (præmis 51-54).

5 På baggrund heraf undersøgte Retten først de tre kriterier, som Kommissionen havde benyttet ved afgørelsen af, om den ændring af fordelingen af afgifterne, der var sket i 1985 og 1986, var omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1 (præmis 55-66). Ifølge den anfægtede beslutning udgjorde den omhandlede foranstaltning nemlig for det første kun en begrænset nedsættelse af afgiftssatsen (på ca. 1,6%), der ikke styrkede den økonomiske situation for en virksomhed med monopol, for det andet havde den karakter af en permanent foranstaltning, og endelig skulle den ikke finansiere en punktforanstaltning, men derimod »øge de midler, som modtagerne af de ikke-offentlige afgifter råder over« (jf. præmis 51).

6 Retten fastslog herved, at de tre nævnte kriterier ikke, som de blev anvendt i det foreliggende tilfælde, kunne begrunde Kommissionens konklusion om, at nedsættelsen af afgiftssatsen ikke havde karakter af støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, men kunne sidestilles med en reform i form af en afgifts-

justering, der var berettiget som følge af den pågældende ordnings art og økonomi (præmis 62).

7 Retten bemærkede dernæst vedrørende de likviditetsfaciliteter, hvorved PMU opnåede henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål, for det første, at det ikke kunne være udelukket at anvende traktatens artikel 92, stk. 1, på denne foranstaltning, blot fordi den tilhørte en særlig ordning, der udelukkende gjaldt for den pågældende sektor, og ikke en ordning, der fraviger den generelle afgiftsordning (præmis 74-77).

8 Imidlertid — fastslog Retten — henhører en statslig foranstaltning, hvad enten den har vedvarende eller midlertidig karakter, når den medfører, at økonomisk fordel ydes til en virksomhed og forbedrer dens finansielle situation, under begrebet statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, og sondringen mellem en vedvarende ændring og en midlertidig ændring af reglerne om afgifternes betaling udgør således ikke et tilstrækkeligt kriterium for i det foreliggende tilfælde at udelukke, at denne bestemmelse kan finde anvendelse (præmis 78).

9 Retten bemærkede endvidere vedrørende den omstændighed, at ændringen af ordningen om indbetaling til statskassen af offentlige afgifter ikke udgjorde en punktforanstaltning, der havde karakter af en undtagelse, men en ændring af generel art af afgiftsordningen, der kom hele hestevæddeløbssektoren til gode, at den anfægtede beslutning ikke som hævdet af Kommissionen indeholder oplysninger, der peger i denne retning, og at henstanden med indbetaling af afgifterne ifølge beslutningen blev bevilget af budgetministeren alene til fordel for PMU. Den omstændighed, at organisering af totalisatorspil i Frankrig generelt kan give ikke blot PMU's deltagere, men også indirekte ikke-deltagende selskaber, fordele, kunne efter Rettens opfattelse ikke være et forhold af afgørende betydning for bedømmelsen (præmis 79).

10 Endelig bemærkede Retten vedrørende Kommissionens argument om, at den omhandlede statslige foranstaltning var led i en særlig byrdefuld afgiftsordning for væddeløbssektoren, der pålægges afgifter, der er klart højere end afgifterne i andre sektorer, at dette argument, der først blev fremført for Retten og ikke var tilstrækkeligt bevismæssigt underbygget, ikke i og for sig kunne godtgøre rigtigheden af Kommissionens opfattelse (præmis 81).

11 Retten fandt for det tredje vedrørende PMU's ret til at beholde uafhentede gevinster, at sådanne ressourcer ikke kunne anses for »normale ressourcer«, der tilkommer væddeløbsselskaberne og PMU, men måtte anses for »statsmidler«, hvis optagelse på statens budget afhænger af, at visse af lovgivningsmagten fastlagte betingelser er opfyldt (præmis 105-108). Ifølge Retten kunne dette resultat også støttes på den franske lovgivningsmagts beslutninger om at udvide antallet af mulige anvendelser af uafhentede gevinster til også at omfatte andre af væddeløbsselskabernes aktiviteter inden for det sociale område (præmis 109 og 110).

12 Retten udledte heraf, at Kommissionens konstatering af, at den omhandlede foranstaltning, selv om dens formål var at finansiere sådanne sociale udgifter for væddeløbsselskaberne, som hænger sammen med organiseringen af totalisatorspil, ikke udgør en statsstøtte, da der ikke sker overførsel af statsmidler, bygger på fejlagtige grunde (præmis 111).

13 For det fjerde fastslog Retten om dispensationen fra en-månedsreglen for fradrag af moms med virkning fra den 1. august 1989, at det af sagen fremgik, at det faste depositum, som væddeløbsselskaberne skulle stille til gengæld for fritagelsen, som de havde haft fra den 1. august 1969, faktisk var blevet stillet ikke fra 1989, men fra 1969, hvilket Kommissionen havde erkendt i retsmødet, og at den anfægtede beslutning derfor på dette punkt klart var fejlagtigt (præmis 118 og 119).

14 Da Kommissionen ikke omhyggeligt havde undersøgt, om det faste depositum i tiden før 1989 opvejede de likviditetsfordele, som momsfradragsreglen gav, fandt Retten, at den ikke kunne tage stilling til, om der i den forbindelse havde foreligget en statsstøtte. Da Kommissionens vurdering af den omhandlede foranstaltning under alle omstændigheder har været mangelfuld, fastslog Retten, at sagsøgerens påstand skulle tages til følge og den anfægtede beslutning annulleres på dette punkt (præmis 120, 121 og 122).

15 Hvad endelig angår forpligtelsen til at kræve en statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, tilbagebetalt, undersøgte Retten, om Kommissionen, når den træffer afgørelse om at påbyde den pågældende medlemsstat at tilbagesøge en sådan støtte, kan gøre virkningerne af beslutningen herom tidsbegrænsede med den begrundelse, at der ved en af en national ret truffet afgørelse ifølge den pågældende medlemsstat hos støttemodtageren kan være skabt en berettiget forventning om, at støtten er lovlig (præmis 180).

16 Retten bemærkede efter en henvisning til retspraksis herom, at det ikke tilkommer den pågældende medlemsstat, men derimod støttemodtageren at påberåbe sig, at der foreligger ekstraordinære omstændigheder, der hos ham har kunnet skabe en berettiget forventning, der giver grundlag for at afvise et krav om tilbagebetaling af ulovlig støtte under sager, der føres for de statslige myndigheder eller nationale retsinstanser (præmis 179-184). På grundlag heraf fastslog Retten, at den anfægtede beslutning, i det omfang den tidsbegrænser de franske myndigheders forpligtelse til at rejse krav om tilbagebetaling af støtten, således at den ikke omfatter perioden fra 1989, for hvilken støtten var blevet fundet uforenelig med fællesmarkedet, men først tiden efter indledningen af proceduren, dvs. den 11. januar 1991, var udtryk for en tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF) (præmis 185).

17 Retten annullerede herefter den anfægtede beslutning, i det omfang det deri fastslås:

— på den ene side, at visse fordele, som PMU opnåede ved

a) den ændrede fordeling af afgifterne, der skete i 1985 og 1986

b) likviditetsfordelene for PMU, der gjorde det muligt for gruppen at opnå henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål

c) rådigheden over uafhentede gevinster og

d) fritagelsen fra en-månedsreglen for fradrag af moms efter den 1. januar 1989,

ikke udgør statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand

— på den anden side, at forpligtelsen for den franske stat til at kræve tilbagebetaling af den støtte, som PMU opnåede ved fritagelsen for at bidrage til sociale boligformål, ikke omfatter perioden fra 1989, men fra den 11. januar 1991.

18 I øvrigt blev Kommissionen frifundet og hver part pålagt at bære sine egne omkostninger.

Appellen

19 Den Franske Republik har støttet sin appel på to grunde, der bygger på retsvildfarelse hos Retten ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1, og 2, samt artikel 93, stk. 2.

Det første anbringende

20 Appellanten har med sit første anbringende, der er opdelt i fire led, anfægtet Rettens dom for så vidt som denne annullerede den anfægtede beslutning, fordi det heri var antaget, at anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1, ikke omfattede foranstaltningerne vedrørende for det første ændringen af fordelingen af afgifterne på væddemål i 1985 og 1986, for det andet de likviditetsfaciliteter, PMU fik i form af henstand med betalingen af visse af disse afgifter, for det tredje PMU's ret til at beholde de gevinstbeløb, som spillerne ikke havde afhentet, og for det fjerde dispensationen fra en-månedsreglen for fradrag af moms fra den 1. januar 1989.

21 Appellanten gør med det første led i dette første anbringende gældende, at Retten har begået flere retlige fejl ved sine afgørelser om, at de tre kriterier, Kommissionen lagde til grund for at frakende foranstaltningen vedrørende nedsættelse af de offentlige afgifter til fordel for PMU karakter af statsstøtte, var irrelevante som begrundelse for, at der ikke forelå statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.

22 Appellanten gør først gældende, at Retten, da den kom til dette resultat, i strid med EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) begrundede visse led i sin argumentation på ufyldestgørende måde og undlod at tage stilling til afgørende forhold, som både Kommissionen i den anfægtede beslutning og sine indlæg for Retten og appellanten selv i sit interventionsindlæg havde påberåbt sig, og samtidig byggede en del af nævnte argumentation på urigtige antagelser.

23 Det bemærkes, at det straks må fastslås, at appellantens argumentation vedrører arten og udstrækningen af efterprøvelsen af Kommissionens skøn, når den karakteriserer en af de nationale myndigheder truffet foranstaltning som statsstøtte.

24 Ifølge appellanten medfører statsstøttekontrollens særlige karakter, at den retslige myndighed, når den skal vurdere de faktiske omstændigheder efter de gældende retsregler, må nøjes med at efterprøve, om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn. Denne art efterprøvelse kan ikke forbeholdes specielle omstændigheder, som det ofte kan være vanskeligt at konstatere. Når Retten derfor reelt bestemt udtaler, at den ikke skal begrænse sin prøvelse til, om skønnet er åbenbart urigtigt med hensyn til, om der foreligger støtte eller ej — bortset fra særlige omstændigheder, navnlig som følge af den pågældende statslige indgribens økonomisk komplicerede karakter — har den på fejlagtig måde beskrevet karakteren af den kontrol, den skal gennemføre.

25 Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at nævne, at begrebet statsstøtte efter definitionen i traktaten har en retlig karakter og skal fortolkes på grundlag af objektive elementer. Af denne grund skal Fællesskabets retsinstanser principielt under hensyntagen såvel til de konkrete omstændigheder i den sag, der verserer for dem, som til Kommissionens vurderingers tekniske eller indviklede karakter gennemføre en fuldstændig efterprøvelse af, om en foranstaltning henhører under traktatens artikel 92, stk. 1. Retten har derfor ikke begået nogen retlig fejl

vedrørende udstrækningen af den retslige efterprøvelse af Kommissionens vurderinger.

26 Appellanten gør dernæst vedrørende den kontrol, Retten konkret har gennemført, gældende, at Retten vurderede de argumenter, Kommissionen havde fremført, fejlagtigt og nåede til det resultat, at nedsættelsen af de offentlige afgifter ikke var omfattet af artikel 92, stk. 1. Appellanten anfører, at Retten fejlagtigt har undladt at efterprøve, om de kriterier, Kommissionen lagde til grund, som anført af Kommissionen i den anfægtede beslutning, var berettigede som følge af den omhandlede ordnings art og økonomi, hvis specielle karakter Retten i øvrigt har anerkendt. Den har derfor begået en retlig fejl af betydning for sagens afgørelse.

27 Appellanten har gjort gældende, at undersøgelsen af visse foranstaltningers lovlighed efter traktatens artikel 92, stk. 1, inden for rammerne af ordninger, der står åbne for alle erhverv som følge af arten og opbygningen af det system, som disse foranstaltninger hører hjemme i, har væsentlig betydning, når der er tale om at sondre mellem de arrangementer, der kan udgøre en statsstøtte, og arrangementer, der ikke er omfattet af nævnte artikels bestemmelser, netop fordi de er berettiget som følge af ordningens art og opbygning. Retten kunne derfor ikke, før den betegnede den omhandlede foranstaltning som støtte, undlade at tage stilling til, om der i det foreliggende tilfælde forelå en sådan berettigelse.

28 Det bemærkes herved, at det klart fremgår af præmis 76 i den anfægtede dom, at Retten ikke blot havde kendskab til særegenhederne ved den afgiftsordning, der gjaldt for hestevæddeløb i Frankrig, men også tog hensyn hertil.

29 Endvidere bygger sagsøgerens argumentation på en fejlagtig analyse af den anfægtede beslutning. Som anført af generaladvokaten i punkt 25 og 26 i forslaget til afgørelse, henvises der ikke i beslutningen abstrakt og generelt til særegenhederne i den franske afgiftsordning for hestevæddemål med henblik på ikke at betegne nedsættelsen af indbetalingerne til statskassen som statsstøtte. Kommissionen har tværtimod anvendt tre fortolkningskriterier og heri hentet de tre argumenter, der er nævnt i præmis 5 til nærværende dom, og er på grundlag heraf nået til det resultat, at denne nedsættelse ikke udgjorde en statsstøtte, men derimod en »reform i form af en 'afgiftsjustering', der var berettiget som følge af den pågældende ordnings art og [opbygning]«. Argumentationen om, at kriteriet på grundlag af ordningens art og opbygning er selvstændigt i forhold til de tre andre kriterier eller udgjorde det retlige grundlag for Kommissionens vurdering, er derfor aldeles grundløs.

30 Det følger heraf, at Retten ikke har tilsidesat eller afvist at lægge vægt på kriteriet om ordningens art og opbygning ved sin undersøgelse af, om Kommissionen i betragtning af sagens faktiske omstændigheder med rette var nået til det resultat, at foranstaltningen i form af nedsættelse af de offentlige afgifter ikke henhørte under traktatens artikel 92, stk. 1.

31 Den franske regering har endvidere anfægtet Rettens dom, der hævdes at være fejlagtig for så vidt angår den retlige bestemmelse af de faktiske omstændigheder, for så vidt som det stiltiende er antaget, at Kommissionen ikke af den omstændighed, at formålet ikke var at finansiere en punktforanstaltning, og at ændringerne i de offentlige afgifter var begrænsede, kunne udlede, at nedsættelsen af disses sats til fordel for væddeløbsinstitutionen med 1,6% var i overensstemmelse med ordningens art og opbygning og således ikke udgjorde en støtte i artikel 92, stk. 1's forstand.

32 Det bemærkes herved, at Retten i præmis 57, 58 og 59 i den appellerede dom, samtidig med at den betvivlede gyldigheden af disse to af Kommissionen benyttede kriterier, under alle omstændigheder fastslog, at ændringen af afgifts-

satserne havde til formål at finansiere en punktforanstaltning, og at nedsættelsen af denne afgiftssats ikke kunne anses for begrænset.

33 Det er herefter ufornødent, at Domstolen efterprøver, om Retten med urette nåede til det resultat, at Kommissionen ikke retmæssigt kunne benytte disse kriterier for at tage stilling til, om den omhandlede afgiftsforanstaltning ikke udgjorde en statsstøtte.

34 Vedrørende appellantens argumenter til anfægtelse af Rettens oven for i denne doms præmis 32 omtalte konstateringer bemærkes, at de fremsættes til anfægtelse af Rettens vurdering af sagens faktiske omstændigheder. En sådan vurdering kan imidlertid ikke anfægtes under en appel. Disse argumenter skal derfor afvises.

35 Endelig gøres det med det sidste argument i det første anbringendes første led gældende, at den appellerede doms præmisser er selvmodsigende. Sagsøgeren har herved navnlig henvist til dens præmis 154, hvori Retten fastslog, at det af den anfægtede beslutning fremgår, »at der før stiftelsen af PMI i januar 1989 ikke var nogen samhandel mellem Frankrig og de øvrige medlemsstater, hvilket indebærer, at der inden nævnte tidspunkt ikke engang var konkurrence mellem PMU og de andre erhvervsdrivende på fællesmarkedets sektor for afslutning af væddemål«.

36 Ifølge appellanten følger det af selve ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 1, at den nævnte konstatering burde have medført, at Retten fastslog, at ingen foranstaltning, der var blevet truffet til fordel for PMU før 1989, og navnlig tilpasningen af de offentlige afgifter fra 1985 — i al fald for så vidt angår virkningerne heraf indtil udgangen af 1988 — kunne udgøre en statsstøtte som omhandlet i denne bestemmelse.

37 Denne argumentation kan ikke lægges til grund. Det fremgår således af præmis 51-62 i den anfægtede dom, at Retten kun undersøgte, om de tre i den anfægtede beslutning nævnte kriterier for ændringen af de offentlige afgifter på fyldestgø-

rende måde kunne begrunde den slutning, at denne ændring udgjorde en reform i form af en afgiftsjustering, der var berettiget som følge af den pågældende ordnings art og opbygning. Retten udtalte sig derimod ikke om de andre kriterier for anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1, og navnlig ikke om, hvorvidt konkurrencen i fællesmarkedets sektor for afslutning af væddemål blev påvirket af denne afgiftstilpasning. Der foreligger derfor ingen uoverensstemmelse mellem resultatet i den anfægtede doms præmis 62 og de synspunkter, der er anført i præmis 154.

38 De samme synspunkter kan finde anvendelse på de andre statslige foranstaltninger, Retten undersøgte.

39 På baggrund af det anførte skal det første led i det første anbringende forkastes.

40 Med det første anbringendes andet led har appellanten anfægtet den appellerede dom med en kritik af, at Retten fastslog, at Kommissionen anvendte traktatens artikel 92, stk. 1, fejlagtigt, når den fandt, at de likviditetsfaciliteter, hvorved PMU opnåede henstand med betalingen af visse afgifter på væddemål, ikke udgjorde statsstøtte.

41 Det bemærkes herved først, at appellanten delvis gentager sine indsigelser fra anbringendets første led om omfanget af de retslige myndigheders kontrol og det forhold, at Retten undlod at tage hensyn til de særegenheder, der karakteriserer ordningen for afgifter på væddemål i hestevæddeløb i Frankrig. Også disse indsigelser skal forkastes af de i præmis 23-30 i denne dom anførte grunde.

42 Den Franske Republik har dernæst kritiseret Retten for udtalelsen i den appellerede doms præmis 79 om, at den anfægtede beslutning ikke indeholder oplysninger, der viser, at ændringen af ordningen om indbetaling til statskassen af afgifterne på væddemål ikke udgjorde en punktforanstaltning, der havde karakter af en undtagelse, men en ændring af generel art af afgiftsordningen, der kom hele hestevæddeløbssektoren og ikke blot PMU til gode.

43 Appellanten har endelig henvist til den omstændighed, at Kommissionen i modsætning til, hvad Retten anfører i præmis 81 i den appellerede dom, virkelig i den anfægtede beslutning gav oplysninger, af hvilke det fremgik, at den omhandlede statslige foranstaltning var led i en særlig byrdefuld afgiftsordning for væddeløbssektoren, der pålægges afgifter, der er klart højere end afgifterne i andre sektorer.

44 Det er tilstrækkeligt at fastslå, at som anført af generaladvokaten i punkt 37, 38 og 39 i forslaget til afgørelse, vedrører disse argumenter Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder, der ikke kan anfægtes for Domstolen under en appelsag. Dette andet led i det første anbringende skal derfor forkastes.

45 Med det første anbringendes tredje led har appellanten gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl med udtalelsen i den anfægtede doms præmis 111 om, at Kommissionens konstatering af, at PMU's rådighed over uafhentede gevinster, selv om formålet var at finansiere de sociale udgifter for væddeløbsselskaberne, ikke udgjorde en statsstøtte, da der ikke skete overførsel af statsmidler, bygger på fejlagtige grunde og derfor skal annulleres.

46 Ifølge appellanten skal den appellerede dom annulleres for så vidt angår dette punkt, da de midler, som forbliver i gruppen efter udbetaling af gevinster til spillerne og betaling af afgifter til det offentlige, henset til den omhandlede ordnings art og opbygning, udgør dens normale finansielle midler. Det forhold, at det offentlige på et givet tidspunkt begrænser anvendelsen af en del af disse midler til bestemte formål, kan ikke ændre deres beskaffenhed og gøre dem til statsmidler.

47 Det bemærkes herved, at Retten i præmis 105-108 i den appellerede dom har begrundet sin vurdering vedrørende den omhandlede foranstaltnings karakter af statsstøtte. Som anført af generaladvokaten i punkt 42 i forslaget til afgørelse, levner denne vurdering ikke plads for kritik af nogen art, når det gælder dens retmæssighed.

48 Det udtales i de nævnte præmisser i den appellerede dom, at den omhandlede foranstaltning bevirkede, at det blev muligt for væddeløbsselskaberne bl.a. at dække visse sociale omkostninger inden for PMU, og at de uafhentede gevinstbeløb blev kontrolleret af de kompetente franske myndigheder. Heraf udledte Retten i dommens præmis 109, at i det omfang, der ved den nationale lovgivning sker en udvidelse af antallet af mulige anvendelser af disse beløb til også at omfatte andre af væddeløbsselskabernes aktiviteter end de oprindeligt bestemte, har lovgivningsmagten reelt med denne udvidelse givet afkald på midler, der principielt skulle have været indbetalt til statskassen.

49 Retten tilføjede i præmis 110, at i det omfang disse midler — som det siges i den anfægtede beslutning — »først og fremmest anvendes til finansiering af sociale udgifter«, udgør de efter fast retspraksis en nedsættelse af de sociale udgifter, som en virksomhed normalt må afholde, og dermed en støtte til den pågældende virksomhed.

50 Rettens dom af 12. december 1996 i sag T-358/94, Air France mod Kommissionen (Sml. II, s. 2109), som appellanten har påberåbt sig, bekræfter her meget klart i præmis 67, at traktatens artikel 92, stk. 1, omfatter alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler permanent er en del af den pågældende sektors formue. Selv om beløbene i henhold til den foranstaltning, hvorefter PMU får rådighed over uafhentede gevinster, ikke permanent besiddes af det offentlige, er derfor den omstændighed, at de hele tiden kan kontrolleres af det offentlige og således står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, tilstrækkelig til at karakterisere dem som statsmidler og til at henføre foranstaltningen under anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1.

51 Det første anbringendes tredje led skal derfor forkastes.

52 Det første anbringendes fjerde led vedrører præmis 118-122 i den appellerede dom, hvori Retten tilregner Kommissionen en faktisk vildfarelse med hensyn til gennemførelsen af dispensationen fra en-månedsreglen for momsfradrag, for så vidt som den nåede til det resultat, at ordningen med et fast depositum i statskassen, der opvejede de likviditetsfordele, som denne dispensation fra momsfradragsreglen gav, først fandtes fra 1989, mens den allerede havde fundet anvendelse fra 1969.

53 Appellanten har gjort gældende, at Retten har annulleret Kommissionens afgørelse vedrørende tidsrummet efter den 1. januar 1989 og herved har lagt oplysninger, der først og fremmest vedrører tiden forud for denne dato, til grund. Appellanten har tilføjet, at Retten ikke ved blot at bygge på disse oplysninger kunne nå til det resultat, at Kommissionens vurdering vedrørende hele tidsrummet efter nævnte dato var fejlagtig. Rettens dom er på dette punkt logisk usammenhængende, og i al fald ufuldstændigt begrundet.

54 Disse indsigelser kan ikke lægges til grund, idet de hviler på en fejlagtig analyse af den appellerede dom. Retten har ikke, som hævdet af appellanten, fastslået, at dispensationen fra en-månedsreglen for momsfradrag udgjorde statsstøtte for så vidt angår tiden efter den 1. januar 1989, men har blot bemærket, at den med de åbenbare faktiske vildfarelser, som Kommissionens argumentation på dette punkt i det hele byggede på, var ude af stand til at afgøre spørgsmålet, om der her var tale om en statsstøtte. En sådan bedømmelse af faktum kan ikke efterprøves under en appel til Domstolen. Det sidste led i det første anbringende skal derfor afvises.

Det andet anbringende

55 Appellanten har med sit andet anbringende gjort gældende, at den appellerede dom retligt er forkert, idet Retten i dommens præmis 185 fastslog, at den anfægtede beslutning er udtryk for en tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 2, i det omfang den tidsbegrænser de franske myndigheders forpligtelse til at rejse krav om tilbagebetaling af den støtte, der blev ydet PMU ved fritagelsen for betaling af bidrag til sociale boligformål, til tiden efter den 11. januar 1991, på hvilken dato proceduren over for Den Franske Republik blev indledt, mens der burde være rejst krav om tilbagebetaling af statsstøtten fra den dato, på hvilken denne blev erklæret for uforenelig med fællesmarkedet, dvs. fra 1989.

56 Det bemærkes i den forbindelse, at mens Kommissionen i den anfægtede beslutning fastslog, at støtten til PMU i form af fritagelse for bidraget til sociale boligformål var ulovlig fra 1989, fandt den dog, at PMU kun skulle tilbagebetale de tilsvarende beløb fra datoen for indledningen af proceduren i januar 1991, eftersom gruppen indtil da havde kunnet nære en berettiget forventning med hensyn til lovligheden af denne fritagelse, fordi der forelå en dom fra Frankrigs Conseil d'État, hvorefter væddeløbsselskabernes virksomhed havde karakter af landbrugsvirksomhed og derfor kunne fritages for bidraget til boligformål.

57 Retten nåede på sin side i den appellerede doms præmis 184 til det resultat, at Kommissionen ikke selv kunne tage hensyn til en eventuel berettiget forventning hos støttemodtageren som den, medlemsstaten havde henvist til, og på grundlag heraf undlade at stille krav om tilbagebetaling af en støtte, som den anser for uforenelig med fællesmarkedet.

58 Ifølge appellanten er Rettens dom på dette punkt udtryk for en retsvildfarelse. Appellanten anser specielt Rettens dom for kritisabel, fordi den afviser, at Kommissionen har mulighed for at tage stilling til medlemsstatens argument om, at modtageren af den omtvistede støtte kunne påberåbe sig en berettiget forventning om dennes lovlighed. Appellanten anfører, at Rettens synspunkt belaster proceduren urimeligt, for så vidt som det herefter ikke er muligt at behandle et argument af væsentlig betydning, der direkte omhandler spørgsmålet om tilbagesøgning af støtten, allerede i den fase, hvor Kommissionen udøver sin kontrol.

59 Det er i det foreliggende tilfælde — uden en undersøgelse af, om Retten med føje i præmis 183 i den appellerede dom har fastslået, at det ikke tilkommer den pågældende medlemsstat, men derimod støttemodtageren at påberåbe sig, at der foreligger ekstraordinære omstændigheder, der hos ham har kunnet skabe en berettiget forventning, der giver grundlag for at afvise et krav om tilbagebetaling af ulovlig støtte under sager, der føres for de statslige myndigheder eller nationale retsinstanser — tilstrækkeligt at fastslå, at den i sagen for Retten anfægtede beslutning, som sagsøgeren i første instans med føje havde anført under sagen for Retten, under alle omstændigheder var utilstrækkeligt begrundet for så vidt angår afkaldet på at kræve tilbagebetaling af en del af den støtte, der var fundet uforenelig med fællesmarkedet.

60 I beslutningen havde Kommissionen nemlig blot nævnt, at der forelå en dom afsagt af Conseil d'État, men uden nogen som helst angivelse af grundene til, at dette efter Kommissionens opfattelse var en ekstraordinær omstændighed, der kunne skabe en berettiget forventning hos støttemodtageren, selv om bestemmelserne i traktatens artikel 93 var tilsidesat.

61 Det må herefter anerkendes, at Retten med føje er nået til det resultat, at den anfægtede beslutning, i det omfang der deri kun blev stillet krav om tilbagebetaling af den støtte, der blev ydet PMU i form af fritagelse for bidraget til boligformål fra datoen for indledningen af proceduren, dvs. den 11. januar 1991, skulle annulleres.

62 Det andet anbringende skal derfor forkastes.

63 Af det anførte følger i det hele, at appellantens anbringender begge er uden grundlag, og at appellen derfor skal forkastes.

Sagens omkostninger

64 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i medfør af artikel 118 finder anvendelse under appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Appellen forkastes.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida
Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. maj 2000.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident