DOMSTOLENS DOM
den 16 maj 2000 *

I mål C-83/98 P,

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och F. Million och J.-M. Belorgey, chargés de mission, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

klagande,

angående överklagande av dom meddelad den 27 januari 1998 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (andra avdelningen i utökad sammansättning) i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen (REG 1998, s. II-1), i vilket det förs talan om delvis upphävande av denna dom,

i vilket de andra parterna är:

Ladbroke Racing Ltd, London (Förenade kungariket), företrätt av C. Vajda, QC, och S. Kon, solicitor, delgivningsadress: advokatbyrån Arendt et Medernach, 9—10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

sökande i första instans,

* Rättegångsspråk: engelska.

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren G. Rozet och J. Flett, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón och R. Schintgen, samt domarna P.J.G. Kapteyn (referent), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm och V. Skouris,

generaladvokat: G. Cosmas,

justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 23 november 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Frankrike har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 26 mars 1998, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat den dom som Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt meddelade den 27 januari 1998 i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen (REG 1998, s. II-1, nedan kallad den överklagade domen), genom vilken förstainstansrätten delvis ogiltigförklarade kommissionens beslut 93/625/EEG av den 22 september 1993 om ett flertal stödåtgärder som franska myndigheter vidtagit till förmån för Pari mutuel urbain (PMU) och kapplöpningsbolagen (EGT L 300, 1993, s. 15, nedan kallat det omtvistade beslutet).

Bakgrund och förfarande vid förstainstansrätten

2 I den överklagade domen konstaterade förstainstansrätten följande:

"1 Sökanden, Ladbroke Racing Ltd (nedan kallat Ladbroke), är ett bolag bildat enligt engelsk rätt, som kontrolleras av Ladbroke Group plc vars verksamhet till en del består i anordnande och tillhandahållande av tjänster i samband med vadhållning avseende hästkapplöpningar i Förenade kungariket och andra länder i Europeiska gemenskapen.

2 Pari mutuel urbain (nedan kallad PMU) är en ekonomisk intresseorganisation som utgörs av de största kapplöpningsbolagen i Frankrike (artikel 21 i dekret 83-878 av den 4 oktober 1983 om hästkapplöpningsbolag och totalisatorspel, nedan kallat dekret 83-878). PMU har bildats för att tillvarata bolagens

rätt att anordna totalisatorspel utanför hästkapplöpningsbanor. PMU:s förvaltning av dessa rättigheter säkerställdes inledningsvis genom en 'gemensam verksamhet' (dekret av den 11 juli 1930 om utvidgning av totalisatorspelet utanför hästkapplöpningsbanor). Enligt artikel 13 i dekret 74-954 av den 14 november 1974 om hästkapplöpningsbolag (nedan kallat dekret 74-954) förvaltar PMU från denna dag med ensamrätt kapplöpningsbolagens rätt att anordna totalisatorspel utanför hästkapplöpningsbanor. PMU:s ensamrätt skyddas dessutom av ett förbud för andra än PMU att anordna vadhållning avseende hästkapplöpningar (artikel 8 i förordning av den 13 september 1985 om stadga för PMU). Ensamrätten omfattar vadhållning avseende kapplöpningar i Frankrike samt vadhållning i Frankrike avseende kapplöpningar i utlandet. Inte heller den sistnämnda formen av vadhållning kan anordnas av andra än bolag med tillstånd och/eller av PMU (artikel 15.3 i lag 64-1279 av den 23 december 1964 om finanslag för år 1965 samt artikel 21 i ovannämnda dekret 83-878).

3 Den 7 april 1989 inkom sju av de bolag som ingår i Ladbroke-koncernen, däribland sökanden, med klagomål till kommissionen angående ett antal stödåtgärder som franska myndigheter hade vidtagit till förmån för PMU, vilka bolagen inte ansåg vara förenliga med den gemensamma marknaden.

...

5 Genom skrivelse av den 11 januari 1991 informerade kommissionen de franska myndigheterna om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EEG-fördraget med avseende på följande sju åtgärder som vidtagits till förmån för PMU (EGT C 38, s. 3):

'1) De kortfristiga lån som PMU har beviljats genom att få anstånd med att betala avgifter till staten från och med år 1980 och år 1981.

2) Franska statens avstående år 1986 från 180 miljoner FRF i avgifter.

3) Undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand.

4) PMU:s rätt att utnyttja oinlösta vinster för att utbetala kompletterande avgångsvederlag år 1985.

5) PMU:s befrielse från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering.

6) Franska statens avstående under perioden 1982—1985 från belopp som uppkom genom bruket att avrunda vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal.

7) Befrielse från skyldigheten att betala bolagsskatt.'

...

13 Den 22 september 1993 antog kommissionen beslut 93/625/EEG genom vilket förfarandet mot Frankrike avslutades.

...

16 I det omtvistade beslutet skilde kommissionen mellan två slag av avgifter som uttogs på insatser vid vadhållning avseende hästkapplöpningar, nämligen dels 'avgifter' eller 'offentliga avgifter' vilka inbetalades till staten, dels 'icke-offentliga avgifter' vilka fördelades bland vadhållarna. Enligt det omtvistade beslutet tog PMU av 100 FRF i registrerade insatser ut omkring 30 FRF och återförde omkring 70 FRF till vadhållarna. Med de resterande 30 FRF täckte PMU sina kostnader, omkring 5,5 FRF, nationella myndigheter och staden Paris erhöll omkring 18 FRF, medan resterande belopp fördelades bland kapplöpningsbolagen.

17 Kommissionen underströk vidare att traditionellt sett har marknaden för hasardspel varit uppdelad i nationella marknader, medan däremot vadhållning avseende hästkapplöpningar vid nationella hästkapplöpningsbanor har haft internationell utbredning. Det var dock inte förrän i januari 1989 i samband med bildandet av Pari mutuel international (nedan kallad PMI) som PMU uttryckligen gjorde klart att den ville utvidga sin verksamhet till andra länder genom att sluta avtal i Tyskland och Belgien. PMU kom därigenom att konkurrera med andra organisatörer av vadhållning och i synnerhet med Ladbroke (avdelning III i det omtvistade beslutet).

18 Kommissionen ansåg att tre av de sju åtgärder som den franska regeringen vidtagit till förmån för PMU, vilka var föremål för förfarandet i enlighet med artikel 93.2 i EEG-fördraget, utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.

19 Kommissionen ansåg nämligen att franska statens avstående under år 1982—1985 från en del av avgifterna (315 miljoner FRF) på intäkterna från avrundningen av vinsterna till närmast lägre tiotal, vilka sedan år 1967 enligt finanslagen av den 17 december 1966 tillfaller staten, utgjorde stöd, eftersom det rörde sig om en 'tidsbegränsad åtgärd som syftade till att lösa ett bestämt problem'. Detta problem var datoriseringen av PMU:s verksamhet,

som var avsedd att stärka PMU:s ställning på marknaden (avdelningarna IV och V, punkt 2).

20 Vidare fann kommissionen att undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, gav upphov till en likviditetsfördel som kunde jämställas med statligt stöd, men att denna från år 1989 till den 1 juli 1993, då den upphörde, uppvägdes av skyldigheten att ställa en permanent säkerhet hos skattemyndigheten (avdelningarna IV och V, punkt 6).

21 Vad slutligen beträffar att PMU befriats från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering ansåg kommissionen att, även om Conseil d'État i en dom år 1962 slog fast att kapplöpningsbolagens verksamhet skulle anses som jordbruksverksamhet och att dessa bolag därför skulle befrias från att erlägga detta bidrag, kunde PMU:s egen verksamhet, det vill säga anordnande och förvaltning av vadhållning, uppenbarligen inte anses som jordbruksverksamhet. Detta innebar enligt kommissionen att det ifrågavarande undantaget inte var berättigat på grund av PMU:s ställning utan utgjorde statligt stöd (avdelningarna IV och V, punkt 7).

22 Kommissionen ansåg emellertid att de tre ifrågavarande åtgärderna kunde undantas med stöd av artikel 92.3 c i fördraget.

23 Vad beträffar det stöd som uppkommit genom att franska staten avstått från intäkter från avrundningen av vinsterna till närmast lägre tiotal ansåg kommissionen att det rörde sig om ett omfattande stöd (nästan 29 procent av den totala kostnaden för datoriseringen), 'men att det stöd som beviljats mellan åren 1982 och 1985 till datoriseringen av PMU, med hänsyn till utvecklingen av konkurrensen och handeln inom gemenskapen före bildandet av PMI i januari 1989, inte har givit upphov till marknadsstörningar som strider mot det gemensamma intresset, i synnerhet med beaktande av de direkta och indirekta verkningar som detta stöd har på utvecklingen av sektorn i alla dess ekonomiska beståndsdelar, inklusive förbättrad hästavel' (avdelning VII, punkt 1).

24 Vad beträffar undantaget från regeln att avdrag från mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, ansåg kommissionen att detta stöd, av samma skäl som anförts ovan angående den föregående stödåtgärden, skulle anses som förenligt med den gemensamma marknaden fram till januari 1989. Vad beträffar perioden efter år 1989 uppvägs detta stöds skadliga verkningar på konkurrensen helt av att en permanent säkerhet har ställts hos skattemyndigheten (avdelning VII, punkt 2).

25 Kommissionen ansåg i fråga om det stöd som uppkom genom befrielsen från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering att detta, i likhet med det stöd som uppkom genom undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand, omfattades av undantaget enligt artikel 92.3 c fram till år 1989, men att det från och med år 1989 skulle anses som oförenligt med den gemensamma marknaden (avdelning VII, punkt 3).

26 Vad gäller återbetalningen av det sistnämnda stödet för tiden efter år 1989, påpekade kommissionen att det visserligen fanns anledning att 'inte kräva återbetalning av det stöd som utgått sedan detta datum med hänsyn till de franska myndigheternas inställning, enligt vilken det ifrågavarande bidraget inte kunde uttas på grund av den dom som avkunnades av Conseil d'État år 1962, och som nämnts i avdelning IV, punkt 7' (se ovan punkt 21), men att detta argument 'inte längre kunde godtas sedan de franska myndigheterna underrättats om att förfarandet hade inletts, det vill säga den 11 januari 1991'. Kommissionen förklarade dessutom att den inte själv hade möjlighet att uppskatta det återbetalningspliktiga stödets storlek, utan begärde att de franska myndigheterna själva skulle fastställa det återbetalningspliktiga beloppets storlek och underrätta kommissionen om detta (avdelning VIII).

27 Vad beträffar övriga fyra åtgärder ansåg kommissionen att villkoren för tillämpning av artikel 92.1 i fördraget inte var uppfyllda.

28 Beträffande de belopp som utgörs av oinlösta vinster ansåg kommissionen att, eftersom dessa belopp alltid har ansetts som normala tillgångar, skall de anses ingå i de icke-offentliga avgifterna. Den omständigheten att dessa medel bland annat används för att täcka sociala avgifter, kostnader för övervakning och kontroll, avelsfrämjande åtgärder samt för finansiering av investeringar i samband med anordnande av kapplöpningar och totalisatorspel, kan följaktligen inte anses som statligt stöd, eftersom kriteriet i fråga om statliga medel inte är uppfyllt (avdelningarna IV och V, punkt 1).

29 När det gäller ändringen av fördelningen av de offentliga avgifterna (se ovan punkt 16) förklarade kommissionen att de skattesystem som skall tillämpas på hästkapplöpningar omfattas av medlemsstaternas behörighet, och att justeringar uppåt eller nedåt av de gällande skattesatserna inte utgör statligt stöd såvitt de tillämpas på samma sätt för samtliga berörda företag. Statligt stöd kan endast anses föreligga då en betydande sänkning av skattesatsen medför att ett företag i monopolställning kan stärka sin finansiella ställning. Det var dock inte fallet här, eftersom sänkningen år 1984 av de offentliga avgifterna på insatser vid vadhållning var begränsad (ungefär 1,6 procent) och har bibehållits. Sänkningen var således inte avsedd att finansiera en bestämd transaktion. De franska myndigheterna agerade i syfte att åstadkomma en bestående ökning av de tillgångar som mottagarna av de icke-offentliga avgifterna förfogar över. Med hänsyn till den speciella situation som dessa mottagare befann sig i, utgjorde den ifrågavarande åtgärden inte statligt stöd, utan 'en reform i form av en skattejustering som motiverades av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik' (avdelningarna IV och V, punkt 3).

30 Vad beträffar befrielsen från bolagsskatt anser kommissionen att, eftersom denna skatt 'inte kan tillämpas på [den ekonomiska intresseorganisationen] PMU på grund av dess rättsliga ställning' skall en sådan befrielse 'anses utgöra en normal tillämpning av det allmänna skattesystemet' (avdelning V, punkt 4).

31 Vad gäller de likviditetsfördelar som uppkom genom anståndet med att erlägga de offentliga avgifterna, vilket motsvarar ett likviditetstillskott på nästan två månader, som beviljades PMU genom budgetministerns beslut av den 24 april 1980 och den 19 februari 1982, ansåg kommissionen att, dessa fördelar inte kan anses vara 'ett tillfälligt avstående från medel från myndigheternas sida eller en punktåtgärd', eftersom de har medfört att andelen icke-offentliga avgifter har ökat konstant sedan år 1981 och de skall därför bedömas på samma sätt som föregående åtgärd avseende fördelningen av avgifterna (se ovan punkt 29) (avdelningarna IV och V, punkt 5)."

3 Det är under dessa omständigheter som talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet har väckts vid förstainstansrätten, till den del kommissionen i beslutet slår fast att

1) artikel 92.1 i EG-fördraget (nu artikel 87.1 EG i ändrad lydelse) inte är tillämplig på följande åtgärder:

a) beviljande av kortfristiga lån genom att PMU har fått anstånd med betalning till staten av vissa avgifter på insatserna vid vadhållningen,

b) befrielse från skyldighet att betala bolagsskatt,

c) befrielse från skyldighet att betala inkomstskatt,

d) franska statens avstående från 180 miljoner FRF i avgifter på insatser vid vadhållning under år 1986,

e) PMU:s rätt att behålla oinlösta vinster,

f) undantag från den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand,

2) följande åtgärder var förenliga med den gemensamma marknaden i enlighet med artikel 92 i fördraget:

a) avrundningen av vadhållarnas vinster till närmast lägre tiotal tillförde 315 miljoner FRF mellan åren 1982 och 1985,

b) undantaget före den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand,

c) befrielsen före den 1 januari 1989 från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering,

3) a) det för perioden före den 11 januari 1991 inte är nödvändigt att återbetala stöd som beviljats PMU i form av en befrielse från arbetsgivarens skyldighet att bidra till bostadsfinansiering,

b) kommissionen inte är skyldig att själv fastställa det stödbelopp som uppkommit till följd av befrielsen från arbetsgivarens skyldighet att bidra

till bostadsfinansiering och som kommissionen beslutat skall återbetalas för perioden efter den 11 januari 1991.

Den överklagade domen

4 Förstainstansrätten ansåg i den överklagade domen att bedömningen av om en åtgärd skall anses som statligt stöd, vilken enligt fördraget åligger såväl kommissionen som den nationella domstolen, i princip inte kan motivera att kommissionen tillerkänns ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, om det inte föreligger exceptionella omständigheter som orsakas av bland annat det ifrågavarande statliga ingripandets komplicerade beskaffenhet. Den erinrade om att det visserligen är riktigt att beskattning samt införandet av skattesystem faller inom de nationella myndigheternas behörighet, men att utövandet av denna behörighet, i förekommande fall, icke desto mindre kan visa sig oförenligt med artikel 92.1 i fördraget (punkterna 51—54).

5 Mot bakgrund av dessa konstateranden granskade förstainstansrätten först de tre kriterier som hade uppställts av kommissionen för att avgöra om ändringen av fördelningen av avgifter under åren 1985 och 1986 var förenlig med artikel 92.1 i fördraget (punkterna 55—66). Enligt det omtvistade beslutet medförde den aktuella åtgärden inledningsvis endast en begränsad sänkning av avgiftens procentsats (cirka 1,6 procent), vilken inte stärkt ett monopolföretags finansiella ställning, vidare var den av bestående beskaffenhet, och syftade slutligen inte till att finansiera en bestämd transaktion, utan till en "ökning av de tillgångar som mottagarna av de icke-offentliga avgifterna förfogar över" (punkt 51).

6 Förstainstansrätten slog fast att de tre ovannämnda kriterierna, såsom de tillämpades i föreliggande fall, inte kunde rättfärdiga kommissionens slutsats att sänkningen av procentsatsen för avgiften inte skulle anses som ett stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget, utan som en reform i form av en

skattejustering som motiverades av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik (punkt 62).

7 Avseende för det andra beviljandet av kortfristiga lån genom att PMU fick anstånd med betalning till staten av vissa avgifter på insatserna vid vadhållningen, slog förstainstansrätten fast att enbart den omständigheten att denna åtgärd hänför sig till ett specialskattesystem och inte till ett undantag från det allmänna skattesystemet, inte kan hindra tillämpningen av artikel 92.1 i fördraget på systemet (punkterna 74—77).

8 Enligt förstainstansrätten omfattas emellertid en statlig åtgärd — oavsett om den är av bestående eller tillfällig beskaffenhet — som ger ett företag ekonomiska fördelar och förbättrar dess finansiella ställning av begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget. Detta innebär att skillnaden mellan en bestående och en tillfällig ändring av reglerna för erläggande av avgifter inte utgör ett tillräckligt kriterium för att inte tillämpa artikel 92.1 i fördraget i föreliggande fall (punkt 78).

9 Vad beträffar det förhållandet att ändringen av reglerna för erläggande av offentliga avgifter till staten inte utgjorde en punktåtgärd och ett undantag, utan en normal ändring av skattesystemet som var till förmån för hela hästkapplöpningssektorn, påpekade förstainstansrätten att det omtvistade beslutet, i motsats till kommissionens påstående, inte innehåller några uppgifter av detta slag och att anståndet med betalningen till staten enligt detta beslut beviljades av budgetministern enkom till förmån för PMU. Den omständigheten att införandet av totalisatorspel i Frankrike rent allmänt kan ge fördelar, inte bara för medlemmarna av PMU utan även indirekt till bolag som inte är medlemmar, är enligt förstainstansrätten inte avgörande för bedömningen (punkt 79).

10 Vad slutligen beträffar kommissionens argument att det statliga ingripandet i fråga hänförde sig till den synnerligen betungande beskattningen av hästkapplöpningssektorn, vilken klart överstiger beskattningen av andra sektorer, slog förstainstansrätten fast att det anfördes för första gången vid förstainstansrätten, utan stöd av tillräcklig bevisning. Argumentet kunde således inte i sig anses styrka att kommissionens påstående var välgrundat (punkt 81).

11 För det tredje ansåg förstainstansrätten, i fråga om PMU:s utnyttjande av oinlösta vinster, att dessa medel inte kunde anses som "normala medel", som tillfaller kapplöpningsbolagen och PMU, utan som "statliga medel", vilka tillfaller staten om vissa av lagstiftaren angivna villkor är uppfyllda (punkterna 105—108). Enligt förstainstansrätten har den franska lagstiftaren utvidgat rätten att utnyttja oinlösta vinster till andra verksamheter inom kapplöpningsbolagen, som är av social beskaffenhet (punkterna 109—110).

12 Förstainstansrätten slöt sig därav till att kommissionens slutsats, enligt vilken den ifrågavarande åtgärden inte utgjorde statligt stöd eftersom det inte skett någon överföring av statliga medel och trots att den syftade till att finansiera kapplöpningsbolagens sociala kostnader i samband med anordnande av totalisatorspel, grundats på felaktiga antaganden (punkt 111).

13 Vad för det fjärde avser undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand efter den 1 januari 1989, konstaterade förstainstansrätten att det framgick av handlingarna i målet att den permanenta säkerheten hos skattemyndigheten, som kapplöpningsbolagen var skyldiga att deponera hos skattemyndigheten, inte fanns sedan år 1989 utan sedan år 1969, vilket kommissionen dessutom medgav vid sammanträdet, och att det omtvistade beslutet var uppenbart felaktigt i detta avseende (punkterna 118 och 119).

14 Eftersom kommissionen inte hade genomfört en detaljerad undersökning av huruvida den permanenta säkerheten före år 1989 uppvägde de likviditetsfördelar som följde av undantaget från regeln för avdrag för mervärdesskatt, ansåg sig förstainstansrätten inte kunna ta ställning till frågan huruvida det förelåg statligt stöd i detta hänseende. Då kommissionens bedömning av den ifrågavarande åtgärden under alla omständigheter var felaktig, fastställde förstainstansrätten att klagandens yrkanden skulle bifallas och det omtvistade beslutet ogiltigförklaras i denna del (punkterna 120—122).

15 Vad slutligen avsåg skyldigheten att återkräva ett stöd som inte var förenligt med den gemensamma marknaden gjorde förstainstansrätten en bedömning av om kommissionen, då den ålägger den berörda medlemsstaten att återkräva ett stöd, kan begränsa detta besluts verkningar i tiden med hänvisning till en dom avkunnad av en nationell domstol, som enligt den berörda medlemsstaten är av sådan betydelse att den hos stödmottagaren har givit upphov till berättigade förväntningar på att stödet är lagenligt (punkt 180).

16 Efter att ha hänvisat till rättspraxis på området fastställde förstainstansrätten att det inte ankommer på den berörda medlemsstaten utan på det företag som mottagit stödet att inom ramen för ett förfarande vid statliga myndigheter eller en nationell domstol åberopa exceptionella omständigheter som grund för att dess förväntningar var berättigade i syfte att vägra återbetala ett rättsstridigt stöd (punkterna 179—184). Förstainstansrätten slöt sig av detta till att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras, eftersom det stred mot artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG) i det avseendet att de franska myndigheternas skyldighet att kräva återbetalning av det stöd som uppkom genom att PMU befriades från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering begränsades till att gälla från och med det att förfarandet inleddes, det vill säga från den 11 januari 1991, och inte från år 1989, trots att det var från och med detta datum som stödet förklarades oförenligt med den gemensamma marknaden (artikel 185).

17 Förstainstansrätten ogiltigförklarade således det omtvistade beslutet

— dels i den del följande förmåner till PMU inte ansågs utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget:

a) ändringen av fördelningen av avgifterna under åren 1985 och 1986,

b) kortfristiga lån genom att PMU fick anstånd med betalningen av vissa avgifter på insatserna,

c) rätten för PMU att utnyttja oinlösta vinster, och

d) undantaget efter den 1 januari 1989 från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand,

— dels i den del franska statens skyldighet att kräva återbetalning av det stöd som uppkommit genom att PMU befriats från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering har begränsats till att gälla från den 11 januari 1991 och inte från år 1989.

18 Talan ogillades i övrigt och vardera parten ålades att bära sina egna rättegångskostnader.

Överklagandet

19 Till stöd för sitt överklagande har Republiken Frankrike åberopat två grunder, nämligen att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av såväl artikel 92.1 och 92.2 som artikel 93.2 i fördraget.

Den första grunden

20 I den första grunden, som är indelad i fyra delgrunder, har klaganden ifrågasatt förstainstansrättens dom, eftersom den innebar kritik av det omtvistade beslutet till den del det i detta slogs fast att artikel 92.1 i fördraget inte omfattade åtgärder som avsåg, för det första ändringen av fördelningen av avgifterna under åren 1985 och 1986, för det andra kortfristiga lån till PMU i form av anstånd med betalningen av vissa avgifter, för det tredje rätten att utnyttja oinlösta vinster och för det fjärde undantaget från regeln att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand för tiden efter den 1 januari 1989.

21 I den första delen av den första grunden har klaganden hävdat att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning på flera punkter då den slog fast att de tre kriterier som hade tillämpats av kommissionen vid den bedömning som ledde till att den inte ansåg att åtgärden att sänka de offentliga avgifterna för PMU utgjorde statligt stöd var otillräckliga för att det skulle kunna fastställas att det inte förelåg ett stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.

22 Klaganden har för det första gjort gällande att förstainstansrätten för att komma till denna slutsats, i strid med artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG), har motiverat vissa delar av sitt resonemang bristfälligt och att den har underlåtit att ta ställning till vissa av de avgörande omständigheter som kommissionen har åberopat i det omtvistade beslutet och i sina inlagor till förstainstansrätten och som klaganden själv har åberopat i sin interventionsinlaga, samtidigt som förstainstansrätten har grundat sitt resonemang på felaktiga omständigheter.

23 I detta avseende skall det inledningsvis konstateras att klagandens argument avser beskaffenheten och omfattningen av den bedömning som har gjorts av kommissionen avseende dennas bedömning av huruvida en åtgärd vidtagen av nationella myndigheter utgör ett statligt stöd.

24 Enligt klaganden innebär den särskilda beskaffenheten av kontrollen av statligt stöd att domstolarna måste begränsa sig till att kontrollera att det inte har förekommit någon uppenbart felaktig bedömning när de värderar de faktiska omständigheterna i ett särskilt fall mot bakgrund av gällande rättsregler. Denna typ av kontroll kan inte begränsas till att omfatta särskilda omständigheter, vars existens det för övrigt ofta är svårt att fastställa. Följaktligen har förstainstansrätten, genom att i huvudsak ange att den inte är skyldig att begränsa sig till en kontroll av att det inte har begåtts någon uppenbart felaktig bedömning avseende frågan om det föreligger statligt stöd, med undantag för särskilda omständigheter som är en följd av den komplexa beskaffenheten av det statliga ingripandet i fråga, gjort en felaktig definition av karaktären av den kontroll den har att utöva.

25 Det är i detta avseende tillräckligt att påpeka att begreppet statligt stöd, såsom det definieras i fördraget, är av juridisk beskaffenhet och att det således skall tolkas utifrån objektiva kriterier. Av denna anledning skall gemenskapsdomstolarna, i princip och med beaktande av såväl de konkreta omständigheterna i målet som den tekniska eller komplicerade karaktären av de bedömningar som kommissionen har gjort, utöva en fullständig kontroll i frågor som avser huruvida en åtgärd faller inom tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget. Förstain-

stansrätten har således inte gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning i fråga om omfattningen av domstolskontrollen av kommissionens bedömningar.

26 För det andra har klaganden, med avseende på den kontroll som förstainstansrätten har utövat i detta fall, påstått att denna instans har gjort en felaktig bedömning av de argument som kommissionen har anfört till stöd för slutsatsen att sänkningen av de offentliga avgifterna inte omfattades av artikel 92.1. Klaganden har hävdat att det var fel av förstainstansrätten att inte göra en bedömning av om de kriterier som kommissionen hade använt i detta syfte, såsom kommissionen påstod i det omtvistade beslutet, var berättigade på grund av beskaffenheten av och systematiken i det särskilda systemet i fråga, vars existens förstainstansrätten för övrigt har medgett. Av denna anledning har förstainstansrätten gjort sig skyldig till en felaktig rättslig bedömning i fråga om lösningen på tvisten.

27 Klaganden har gjort gällande att på de områden som är öppna för alla ekonomiska aktörer är bedömningen av vissa åtgärders överensstämmelse med artikel 92.1 i fördraget, på grund av beskaffenheten av och systematiken i det system vari åtgärderna ingår, oundgänglig för att skilja mekanismer som kan utgöra statligt stöd från sådana som inte faller inom tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse. Detta följer just av att åtgärderna i fråga utgör följderna av beskaffenheten av och systematiken i systemet. Förstainstansrätten kunde således inte undvika att fråga sig om det i detta fall förelåg ett sådant berättigande innan den drog slutsatsen att åtgärden i fråga utgjorde statligt stöd.

28 I det avseendet skall det framhållas att det tydligt framgår av punkt 76 i den överklagade domen att förstainstansrätten inte bara var medveten om särdragen hos det skattesystem som tillämpades på vadhållning avseende hästkapplöpningar i Frankrike utan att den också tog dessa särdrag i beaktande.

29 Därutöver är klagandens argument grundade på en felaktig analys av det omtvistade beslutet. Såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 25 och 26 i sitt förslag till avgörande har det i detta inte *a priori* och i vaga termer redogjorts för vad som är specifikt för det franska systemet med avdrag för skatt på vadhållning avseende hästkapplöpningar i syfte att fastställa att sänkningen av skatteinbetalningarna inte utgjorde statligt stöd. Kommissionen har tvärtom tillämpat tre tolkningskriterier på vilka den har stött de tre argument som anges i punkt 5 i denna dom för att komma till slutsatsen att sänkningen i fråga inte utgör ett statligt stöd utan en "reform i form av en 'skatte'-justering som motiverades av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik". Följaktligen saknas fullständigt fog för det argument som går ut på att kriteriet avseende systemets beskaffenhet och systematik inte har något samband med de tre andra kriterierna eller utgör den rättsliga grunden för kommissionens bedömning.

30 Således har förstainstansrätten inte förbisett eller vägrat att beakta kriteriet avseende systemets beskaffenhet och systematik då den gjorde bedömningen av om kommissionen med beaktande av de faktiska omständigheterna i detta fall hade gjort en riktig rättstillämpning då den fastställde att åtgärden att sänka skatteinbetalningarna inte föll inom tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget.

31 För det tredje har den franska regeringen påstått att förstainstansrätten har begått ett fel vid den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna då den implicit fastställde att kommissionen inte på grund av avsaknaden av finansiering av en bestämd transaktion och den obetydliga variationen av skatteinbetalningarna kunde dra den slutsatsen att sänkningen av den sistnämnda med 1,6 procent med avseende på anordnande av hästkapplöpningar överensstämde med systemets beskaffenhet och systematik och inte utgjorde ett statligt stöd i enlighet med artikel 92.1.

32 Samtidigt som förstainstansrätten i punkterna 57—59 i den överklagade domen ifrågasatte giltigheten av de två kriterier som hade tillämpats av kommissionen konstaterade den att ändringen av procentsatsen för skatteinbetalningarna i vart

fall skulle anses avse finansieringen av en bestämd transaktion och att sänkningen av nämnda procentsats inte var av obetydlig karaktär.

33 Under dessa omständigheter är det inte nödvändigt att domstolen granskar huruvida det var fel av förstainstansrätten att fastställa att kommissionen inte kunde tillämpa dessa kriterier för att bedöma om åtgärden i fråga utgjorde statligt stöd.

34 De argument som har framförts av klaganden mot de av förstainstansrättens konstateranden som det redogörs för i punkt 32 i denna dom innebär ett ifrågasättande av den bedömning av de faktiska omständigheterna som gjorts av förstainstansrätten. Denna bedömning kan emellertid inte ifrågasättas inom ramen för ett överklagande. Med anledning av detta skall argumenten i fråga inte beaktas.

35 Som sista argument under den första delen av den första grunden har klaganden påstått att den överklagade domen innehåller motstridiga motiveringar. I detta avseende har klaganden särskilt hänvisat till punkt 154 i domen, i vilken förstainstansrätten påpekade att det "framgår... av det omtvistade beslutet att innan PMI bildades i januari 1989 förekom ingen handel av detta slag mellan Frankrike och övriga medlemsstater. Detta innebär att det före detta datum inte ens förelåg någon konkurrens mellan PMU och de andra ekonomiska aktörer som var verksamma på marknaden för upptagande av vad."

36 Enligt klaganden framgår det av lydelsen av artikel 92.1 i fördraget att detta konstaterande borde ha lett förstainstansrätten till att fastställa att ingen åtgärd som hade vidtagits till förmån för PMU före år 1989, och i synnerhet inte anpassningen av skatteinbetalningarna från och med år 1985, åtminstone avseende dessas effekter till slutet av år 1988, kunde anses utgöra statligt stöd i enlighet med denna artikel.

37 Dessa argument kan inte godtas. Det framgår nämligen av punkterna 51—62 i den överklagade domen att förstainstansrätten endast granskade om de tre

kriterier som har nämnts i det omtvistade beslutet och som avser ändringen av skatteinbetalningarna var tillräckliga för att man skulle kunna dra slutsatsen att denna ändring utgjorde en reform genom skattejustering som motiverades av systemets beskaffenhet och systematik. Förstainstansrätten uttalade sig däremot inte avseende de andra kriterierna för tillämpning av artikel 92.1 i fördraget och i synnerhet inte avseende frågan huruvida konkurrensen på gemenskapsmarknaden för vadhållning påverkades av denna justering av inbetalningarna. Det kan således inte anses att det föreligger någon motsättning mellan den slutsats som framförs i punkt 62 och de iakttagelser som görs i punkt 154 i den överklagade domen.

38 Samma överväganden kan göras med avseende på de andra statliga åtgärder som har granskats av förstainstansrätten.

39 Mot bakgrund av vad som har anförts kan överklagandet inte vinna bifall på den första grundens första del.

40 I den första grundens andra del har klaganden kritiserat förstainstansrättens dom till den del det fastställs att kommissionen hade gjort en felaktig tillämpning av artikel 92.1 i fördraget, eftersom den ansåg att beviljandet av de kortfristiga lån som hade gjort det möjligt för PMU att få anstånd med betalning till staten av vissa avgifter inte utgjorde statligt stöd.

41 I detta avseende skall det inledningsvis påpekas att klaganden delvis upprepar de klagopunkter som den har framfört inom ramen för den första delgrunden, vilka avser omfattningen av domstolskontrollen samt det förhållandet att förstainstansrätten underlät att beakta den särskilda beskaffenheten och systematiken i systemet med avdrag för skatt på vadhållning avseende hästkapplöpningar i Frankrike. Av den anledning som angetts i punkterna 23—30 i denna dom skall dessa klagopunkter inte läggas till grund för domen.

42 Därefter har Republiken Frankrike påstått att det var fel av förstainstansrätten att i punkt 79 i den överklagade domen förklara att det omtvistade beslutet inte innehåller några uppgifter som visar att ändringen av reglerna för erläggande av offentliga avgifter till staten inte utgjorde en punktåtgärd och ett undantag, utan en normal ändring av skattesystemet som var till förmån för hela hästkapplöpningssektorn och inte enkom till förmån för PMU.

43 Slutligen har klaganden hävdat att kommissionen i det omtvistade beslutet, i motsats till vad förstainstansrätten påstod i punkt 81 i den överklagade domen, faktiskt har redogjort för omständigheter som visar att de statliga åtgärder som avses utgjorde en del av en särskilt tung beskattning av kapplöpningssektorn, vilken är avsevärt mycket tyngre än för andra sektorer.

44 I detta avseende är det tillräckligt att i likhet med vad generaladvokaten påpekade i punkterna 37 och 39 i sitt förslag till avgörande konstatera att dessa argument avser förstainstansrättens bedömning av de faktiska omständigheterna, vilken inte kan ifrågasättas inom ramen för ett överklagande vid domstolen. Till följd av detta kan överklagandet inte vinna bifall på den första grundens andra del.

45 I den första grundens tredje del har klaganden påstått att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning då den i punkt 111 i den överklagade domen ansåg att kommissionens slutsats, enligt vilken PMU:s rätt att utnyttja oinlösta vinster trots att den syftar till att finansiera kapplöpningsbolagens sociala kostnader i samband med anordnande av totalisatorspel inte utgjorde statligt stöd, eftersom det inte skett någon överföring av statliga medel, grundas på felaktiga antaganden och därför skall ogiltigförklaras.

46 Enligt klaganden skall den överklagade domen upphävas i detta avseende, eftersom de medel som återstår för institutionen i fråga efter utbetalning av vinster till spelarna och efter skatteinbetalningar utgör de medel som denna normalt förfogar över. Det förhållandet att staten vid ett tillfälle begränsar användningen av dessa medel till vissa ändamål kan inte i sig anses medföra en förändring av deras beskaffenhet och omvandla dem till statliga medel.

47 I detta avseende skall det påpekas att förstainstansrätten i punkterna 105—108 i den överklagade domen motiverade sin bedömning att nämnda nationella åtgärd utgör ett statligt stöd. Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 42 i sitt förslag till avgörande kan denna bedömning inte kritiseras med avseende på dess rättsenlighet.

48 Det framgår av ovannämnda punkter i den överklagade domen att den ifrågavarande åtgärden har gjort det möjligt för kapplöpningsbolagen att bära vissa av PMU:s sociala kostnader och att vinster som inte utnyttjades för detta ändamål skulle kontrolleras av staten. Förstainstansrätten drog av detta i punkt 109 i den överklagade domen slutsatsen att, till den del den nationella lagstiftningen har utvidgat rätten att utnyttja oinlösta vinster till andra verksamheter inom kapplöpningsbolagen än dem som föreskrivits inledningsvis, har staten i själva verket avstått från medel som annars skulle ha tillfallit den och ingått i dess budget.

49 I punkt 110 i den överklagade domen tillade förstainstansrätten att eftersom dessa medel har utnyttjats för att, såsom anges i det omtvistade beslutet, "finansiera bland annat sociala kostnader" medför de enligt fast rättspraxis en minskning av de sociala kostnader som ett företag normalt skall bära och är således ett stöd till företagets förmån.

50 I detta avseende bekräftas i punkt 67 i förstainstansrättens dom av den 12 december 1996, Air France mot kommissionen, (mål T-358/94, s. II-2109), som har åberopats av klaganden, på ett mycket klart sätt att artikel 92.1 i fördraget omfattar alla likvida medel som den offentliga sektorn faktiskt kan använda för att stödja företag och att det inte är relevant om dessa medel permanent ingår bland denna sektors tillgångar eller inte. Följaktligen är det så att även om de belopp som motsvarar åtgärden genom vilken PMU ges tillgång till oinlösta vinster inte permanent disponeras av staten är det förhållandet att de fortlöpande kontrolleras av staten och således kan disponeras av de behöriga myndigheterna tillräckligt för att de skall kunna anses utgöra statliga medel och anses falla inom tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget.

51 Överklagandet kan således inte vinna bifall på den första grundens tredje del.

52 Den första grundens fjärde delgrund avser punkterna 118—122 i den överklagade domen i vilka förstainstansrätten fastställde att kommissionen gjorde sig skyldig till en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna i fråga om tillämpningen av undantaget att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand. Denna felaktiga bedömning bestod i att kommissionen hade ansett att systemet med permanent säkerhet hos skattemyndigheten som uppvägde de likviditetsförmåner som följde av att avdraget gjordes i efterhand bara fanns sedan år 1989, medan det i själva verket hade börjat att tillämpas från och med år 1969.

53 Klaganden har gjort gällande att förstainstansrätten förkastade kommissionens bedömning avseende perioden efter den 1 januari 1989 på grundval av omständigheter som huvudsakligen avser tidsperioden före detta datum. Klaganden har tillagt att förstainstansrätten inte kunde grunda sig enbart på dessa omständigheter för att dra slutsatsen att kommissionens bedömning avseende hela den period som kom efter detta datum var felaktig. I detta avseende har klaganden således hävdat att förstainstansrättens dom innehåller ett felaktigt resonemang och att det i vart fall är bristfälligt motiverat.

54 Dessa klagopunkter kan inte vinna bifall, eftersom de följer av en felaktig analys av den överklagade domen. Till skillnad från vad klaganden har påstått fastställde förstainstansrätten inte att undantaget att avdrag för mervärdesskatt skall göras en månad i efterhand utgör ett statligt stöd med avseende på tidsperioden efter den 1 januari 1989, utan den begränsade sig till att konstatera att det, med beaktande av de felaktiga bedömningar på vilka hela kommissionens resonemang i detta avseende var grundat, var omöjligt för den att fastställa om det förelåg statligt stöd eller inte i detta avseende. Denna typ av bedömning av sakfrågan undgår den kontroll som kan utövas av domstolen inom ramen för ett överklagande. Således kan överklagandet inte tas upp till prövning på den första grundens fjärde del.

Den andra grunden

55 I sin andra grund har klaganden påstått att den överklagade domen är behäftad med felaktig rättstillämpning på grund av att förstainstansrätten i punkt 185 i domen fastställde att det omtvistade beslutet stred mot artikel 93.2 i fördraget i det avseendet att de franska myndigheternas skyldighet att kräva återbetalning av det stöd som uppkom genom att PMU befriades från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering begränsades till att gälla från och med det att förfarandet mot Republiken Frankrike inleddes, det vill säga från den 11 januari 1991, och inte från år 1989, trots att det var från och med detta datum som stödet förklarades oförenligt med den gemensamma marknaden.

56 I detta avseende skall det påpekas att kommissionen i sitt omtvistade beslut fann att PMU:s befrielse från skyldigheten att bidra till bostadsbyggandet från och med år 1989 var oförenlig med fördraget, men att mottagaren endast behövde betala tillbaka de aktuella beloppen från och med den dag då förfarandet inleddes i januari 1991, på grund av att mottagaren hade berättigade förväntningar avseende lagligheten av denna befrielse till följd av en dom från Conseil d'Etat (Frankrike). Enligt denna dom hörde kapplöpningsverksamheten till jordbruks-sektorn och den kunde således undantas från skyldigheten att bidra till bostadsbyggandet.

57 Förstainstansrätten ansåg för sin del i punkt 184 i den överklagade domen att kommissionen inte hade rätt att motivera sitt beslut att tidsmässigt begränsa de franska myndigheternas skyldighet att återkräva det rättsstridigt beviljade stödet till PMU enbart med hänvisning till dessa myndigheters uppfattning om PMU:s påstått berättigade förväntningar.

58 Enligt klaganden gjorde sig förstainstansrätten i detta avseende skyldig till en felaktig rättstillämpning. Klaganden anklagar närmare bestämt förstainstansrätten för att ha vägrat kommissionen en möjlighet att göra en bedömning av medlemsstatens argument, en bedömning som gick ut på att den som hade mottagit stödet i fråga kunde göra gällande berättigade förväntningar avseende detta stöds lagenlighet. Klaganden har tillagt att förstainstansrättens ställningstagande gör förfarandet alltför tungt, då det inte tillåter att en bedömning av ett grundläggande argument som direkt rör frågan om stödets återbetalning görs redan under kommissionens kontroll.

59 Utan att det finns anledning att granska om det var riktigt av förstainstansrätten att i punkt 183 i den överklagade domen fastställa att det inte ankommer på den berörda medlemsstaten utan på det företag som mottagit stödet att inom ramen för ett förfarande vid statliga myndigheter eller en nationell domstol åberopa exceptionella omständigheter som grund för att dess förväntningar var berättigade i syfte att vägra återbetala ett rättsstridigt stöd, är det tillräckligt att såsom sökanden gjorde i första instans påpeka att det omtvistade beslutet i vart fall inte var tillräckligt motiverat med avseende på undantaget från återbetalningsskyldigheten för en del av det rättsstridiga stödet.

60 I detta beslut begränsade sig kommissionen nämligen till att nämna att det förelåg en dom från Conseil d'Etat, utan att i samband med detta över huvud taget ange varför den ansåg att det rörde sig om en exceptionell omständighet som kunde ge upphov till berättigade förväntningar hos mottagaren av stödet trots att reglerna i artikel 93 i fördraget inte hade följts.

61 Under dessa omständigheter skall det fastställas att det var riktigt av förstainstansrätten att ogiltigförklara det omtvistade beslutet i det avseendet att de franska myndigheternas skyldighet att kräva återbetalning av det stöd som uppkom genom att PMU befriades från skyldigheten att bidra till bostadsfinansiering begränsades till att gälla först från och med det att förfarandet inleddes, det vill säga från den 11 januari 1991.

62 Överklagandet kan således inte vinna bifall på den andra grunden.

63 Av ovanstående följer att överklagandet inte kan bifallas på någon av de grunder som klaganden har åberopat till stöd för sitt överklagande.

Rättegångskostnader

64 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 118, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, skall den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Överklagandet ogillas.**

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 maj 2000.

R. Grass — Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias — Ordförande