FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 13. maj 1997 *

I den foreliggende sag skal Domstolen træffe afgørelse vedrørende en appel, der er iværksat af det belgiske selskab Tiercé Ladbroke SA (herefter »Ladbroke«) i medfør af artikel 49 i protokollen vedrørende EØF-statutten for Domstolen med henblik på ophævelse af dom afsagt den 18. september 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans [1]. Ved nævnte dom blev Kommissionen frifundet i den sag, det sagsøgende selskab havde anlagt i medfør af artikel 173 i EF-traktaten (herefter »traktaten«) til prøvelse af den beslutning af 18. januar 1993, hvorved Kommissionen havde afvist selskabets klage (IV 34.013), som byggede på traktatens artikel 92 og 93 og vedrørte vilkårene for indgåelse i Frankrig af væddemål i belgiske hestevæddeløb.

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. De faktiske omstændigheder er beskrevet i detaljer i den appellerede doms præmis 1-23, hvortil der henvises. I denne appelsag er det tilstrækkeligt at erindre om følgende: Den 18. marts 1991 indgik Pari mutuel urbain français [2] (herefter »det franske PMU«) og Pari mutuel unifié belge [3] (herefter »det belgiske PMU«) en aftale, ifølge hvilken det franske PMU fik tilladelse til i det belgiske PMU's navn at modtage væddemål i Frankrig i belgiske hestevæddeløb.

2. Aftalen blev indgået inden for rammerne af den franske lovgivning, der var gældende på det daværende tidspunkt, nærmere bestemt finanslov for 1965 nr. 64-1279 af 23. december 1964. Det bestemmes i denne lovs artikel 15, stk. 3, at hestevæddeløbsselskaber, der har tilladelse til at gennemføre totalisatorvæddemål [4] uden for væddeløbsbanerne, kan opnå tilladelse til at modtage væddemål i Frankrig i væddeløb i udlandet. Væddemålene samles under ét og indgår i den pulje, der fordeles, i direkte forbindelse med den eller de institutioner eller selskaber, der har til opgave at formidle totalisatorvæddemål i det pågældende land. Ifølge samme bestemmelse opkræves af sådanne væddemål de foreskrevne afgifter og skatter, der finder anvendelse i det land, hvor væddeløbet

* Originalsprog: græsk.

1 — Dom i sag T-471/93, Tiercé Ladbroke mod Kommissionen, Sml. II, s. 2537.

2 — Der er tale om en erhvervsøkonomisk sammenslutning, som i Frankrig har eneret til at formidle væddemål på hestevæddeløb uden for væddeløbsbanerne. Se ligeledes fodnote 4 i mit forslag til afgørelse i de forenede sager C-359/95 P og C-379/95 P, som også fremsættes i dag.

3 — Denne juridiske person, som er oprettet med det formål at tilrettelægge modtagelsen af væddemål på belgiske væddeløb, har eneretten til at gennemføre totalisatorvæddemål uden for væddeløbsbanerne i forbindelse med disse væddeløb.

4 — Angående definitionen på totalisatorvæddemål henviser jeg til fodnote 2 til mit forslag til afgørelse i de forenede sager C-359/95 P og C-379/95 P.

afholdes, og disses provenu fordeles mellem det land, hvor væddemålene er afsluttet, og det, hvor løbet gennemføres. Den fordeling, der således finder sted, kan omfatte en særlig andel til dækning af administrationsomkostningerne.

3. Skatter og afgifter af indsatsbeløb i væddemål, der indgås i hestevæddeløb, kan i Frankrig tilsammen højst udgøre 30%, hvilket fremgår af bestemmelserne i artikel 18 i finansloven for 1967. I Belgien kan disse skatter og afgifter derimod udgøre maksimalt 35%.

4. På baggrund af disse lovbestemmelser er det i ovennævnte aftale mellem det franske PMU og det belgiske PMU bestemt, at afgiften af indtægten af væddemål, der er afsluttet i Frankrig vedrørende belgiske hestevæddeløb, hvorved afgiftssatsen er 35%, fordeles på grundlag af en ordning, der er bestemt af den opnåede omsætning. I denne forbindelse opereres der i aftalen med fire trin. Første trin omfatter en omsætning på under 50 mio. FF; til de tilgodesete franske offentlige formål medgår 6,386% af afgiften, og til de belgiske medgår 23,114%. Andet trin omfatter en omsætning på 50-75 mio. FF; den franske andel er sat op til 10,817%, og den belgiske er nedsat til 16,183%. Tredje trin omfatter en omsætning på 75-100 mio. FF; den franske andel udgør 15,238% og den belgiske 9,762%. For den del af omsætningen, der overstiger 100 mio. FF, er den belgiske andel endelig nedsat til 5,602% og den franske andel stiger til 19,169%.

5. Tiercé Ladbroke SA, som driver virksomhed i Belgien med formidling af væddemål i vinderspil i hestevæddeløb, der afholdes i andre lande, indgav den 12. juli 1991 en klage til Kommissionen over det franske PMU, det belgiske PMU og Den Franske Republik, bl.a. i henhold til traktatens artikel 92 og 93. Ladbroke anmodede i klagen Kommissionen om at fastslå, at aftalen af 18. marts 1991 mellem det franske PMU og det belgiske PMU havde til følge, at Den Franske Republik ydede det belgiske PMU en ulovlig statsstøtte, som i hvert fald ikke var blevet anmeldt til Kommissionen. Ifølge Ladbroke er den omstændighed, at Den Franske Republik, det franske PMU og de franske væddeløbsselskaber kun beholder 9% af afgiften på indsatser i væddemål i belgiske løb og ikke 28%, som det er tilfældet for afgiften på indsatsen i væddemål i franske løb, en afgiftspraksis, der, da den betyder en byrde for Den Franske Republik og en fortjeneste for modtageren, det belgiske PMU, udgør en ulovlig statsstøtte til sidstnævnte.

6. Den del af Ladbroke's klage, der vedrørte den påståede ydelse af ulovlig statsstøtte, blev afvist af Kommissionen i beslutning af 18. januar 1993 med den begrundelse, at den nævnte aftale mellem de to PMU'er ikke

omfattede nogen støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand [5].

7. Som anført ovenfor, havde Ladbroke den 22. marts 1993 anlagt sag ved Retten til prøvelse af Kommissionens beslutning. Den 18. september 1995 frifandt Retten Kommissionen ved dom i sag T-471/93.

8. Ved appelskrift af 17. november 1995 er der nedlagt påstand om, at dommen ophæves, at den oprindeligt anfægtede beslutning annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale samtlige sagsomkostninger. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at det pålægges appellanten at betale sagens omkostninger. Den franske regering har ligesom i første instans interveneret til støtte for Kommissionens påstande.

II — Appelanbringendet

9. Appellanten har gjort gældende, at den anfægtede dom bør ophæves, fordi Retten har undladt at tage stilling til appellantens argumentation, som er gengivet i dommens præmis 35 og 36. Ladbroke har gjort gældende, at Retten har begået en fejl ved at fastslå, at det ikke var nødvendigt at behandle Ladbroke's argumenter, fordi det belgiske PMU under ingen omstændigheder havde økonomisk fordel af aftalen af 18. marts 1991, således at der ikke kunne være tale om nogen form for statsstøtte. Den retlige fejl, der ifølge appellanten er begået af Retten, er, at Retten har antaget, at det belgiske PMU ikke drager nogen økonomisk fordel af aftalen.

5 — Ifølge beslutningen kan afgiften af indtægten af væddemål i hestevæddeløb ikke anses for en *beskatning*, for det første fordi den selv er genstand for indeholdelser til det offentlige af fiskal karakter, og for det andet fordi dens størrelse i Frankrig såvel som i Belgien veksler med forskellige faktorer, såsom det sted, hvor løbet arrangeres, og de formål, afgiften tilflyder, eksempelvis Fonden for Hestestutterier eller Den Nationale Fond for Udvikling af Vandforsyning eller statskassen.
Desuden ville det ifølge beslutningen være forkert, såfremt man i 35%-afgiften på indsatsen i væddemål, der afsluttes i Frankrig vedrørende belgiske væddeløb, foretog en offentlig indeholdelse på 18% som for indsatsen i væddemål i franske løb. Denne offentlige franske indeholdelse omfatter nemlig »rent franske« afgifter, navnlig afgifterne til de franske hestestutterier (fra 1,86% til 3,36%) og 22% moms, der beregnes af den del af afgiften, der tilfalder de franske væddeløbsselskaber. Den offentlige franske indeholdelse på 18% kan altså ikke i sin helhed finde anvendelse på afgiften på 35% af indsatsen i væddemål i belgiske løb, men kun med den del, der er tilbage efter fradrag af de rent franske afgifter, der andrager ca. 5%. Dette indebærer allerede, at det beløb, der indeholdes til franske offentlige formål, kommer til at andrage mindre end 13% af de beløb, der spilles for i belgiske løb, således at det nærmer sig den offentlige franske indeholdelse på for tiden 6,4% i den afgift på 35%, der opkræves af indsatsen i væddemål, der afsluttes i Frankrig vedrørende belgiske løb.
Ifølge Kommissionen er den andel af afgiften, der tilfalder det belgiske PMU, procentvis næsten den samme, hvad enten væddemålet afsluttes gennem et i Frankrig eller Belgien beliggende væddemålsagentur. Såfremt væddemålene vedrørende de belgiske løb blev afsluttet i Belgien, ville det belgiske PMU's andel, alt efter hvilken region der var tale om, andrage 25-28%, minus 5,5% i administrationsomkostninger, hvilket giver en andel på mellem 19,5 og 22,5%, sammenlignet med 23,114%, når væddemålene afsluttes i Frankrig. Når det belgiske PMU's ekstraudgifter i anledning af afslutningen af væddemål uden for belgisk område (til reklame, oplysning og prisinformation) fradrages i disse 23,114%, kan det konstateres, at det belgiske PMU for de væddemål, der afsluttes i Frankrig vedrørende belgiske løb, modtager en andel, der i det væsentlige svarer til den andel, sammenslutningen ville have modtaget, såfremt den selv optog væddemålene vedrørende belgiske væddeløb.
Endelig kan ifølge beslutningen aftalen mellem de to PMU'er efter en samlet bedømmelse kun i sin første fase antages at være til fordel for det belgiske PMU, for så vidt angår omsætningstrinnet på under 50 mio. FF. For så vidt angår de senere faser, dvs. når og hvis omsætningen vokser, falder det belgiske PMU's andel i afgifterne væsentligt.
Kommissionen har under alle omstændigheder i beslutningen forbeholdt sig retten til at tage aftalen op til fornyet undersøgelse efter fire år og har opfordret de franske myndigheder til at forelægge den en årlig beretning om gennemførelsen af aftalen mellem de to PMU'er.

A — *Parternes argumenter*

10. Ladbroke's betragtninger kan inddeles i fire led, som knytter sig til Rettens begrundelser for at konkludere, at det belgiske PMU ikke har nogen økonomisk fordel af den omtvistede aftale. Kommissionen og den franske regering har besvaret disse argumenter i den rækkefølge, hvori de er fremført.

1) Anbringendets første led

11. Appellanten har kritiseret den anfægtede doms præmis 58, der lyder således:

»Retten finder ikke, at denne argumentation i sig selv er tilstrækkelig til at anfægte Kommissionens bedømmelse. Hvad for det første angår de indtægter, [det belgiske PMU] har haft i Frankrig, kan — såfremt det i overensstemmelse med sagsøgerens anbringende lægges til grund, at de pågældende væddemål ikke ville være blevet afsluttet uden den omtvistede aftale mellem PMU og [det belgiske PMU] — de indtægter, det belgiske PMU har haft i kraft af den, ikke af den grund anses for støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Åbningen af det franske marked for væddemål i hestevæddeløb, hvorved [det belgiske PMU] gennem PMU har kunnet udbyde sine ydelser til franske spillere og forøge sine indtægter med indsatserne i de af dem afsluttede væddemål, er nemlig udtryk for, at den franske lovgivningsmagt har truffet et valg med hensyn til indretningen af det nationale marked for væddemål i hestevæddeløb og vedrørende reglerne for PMU's udnyttelse af de eneretigheder, der er tillagt denne sammenslutning ifølge den franske lovgivning om afslutning af væddemål i udenlandske hestevæddeløb (jf. ovenfor, præmis 1). Lovligheden af dette af den franske lovgivningsmagt trufne valg, i kraft af hvilket PMU og [det belgiske PMU] kunne afslutte den omtvistede aftale, kan ikke i sig selv anfægtes efter traktatens artikel 92, stk. 1, alene under anbringende af, at gennemførelsen af nævnte aftale kan føre til større indtægter ikke blot for PMU på løb i udlandet, men også for [det belgiske PMU] på væddemål i hestevæddeløb, der gennemføres i Belgien, og som sidstnævnte sammenslutning normalt selv direkte står for afslutningen af.«

12. Uden at sætte spørgsmålstegn ved en medlemsstats ret til at give en udenlandsk virksomhed tilladelse til at komme ind på sit indenlandske marked, mener appellanten, at den økonomiske fordel, den udenlandske virksomhed har af adgangen til nævnte marked, kan betragtes som statsstøtte, når den svarer til en fordel ydet direkte af vedkommende medlemsstat eller i form af en overførsel af midler til nævnte virksomhed på medlemsstatens foranledning [6]. I sådanne tilfælde må det, stadig ifølge Ladbroke's argumentation, formodes, at denne fordel udgør statsstøtte, medmindre det påvises, at der er tale om en modydelse, og at fordelen udgør en normal betaling for tjenesteydelser, som den udenlandske virksomhed har

6 — Ladbroke har henvist til Domstolens dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike og Weinlig, Sml. s. 595.

leveret. Retten har derfor begået en fejl ved ikke at undersøge følgende punkter: for det første hvorvidt de afgifter, der opkræves af væddemålene, og hvoraf en del udbetales til det belgiske PMU, udgør en obligatorisk afgift, der er fastsat i offentligretlige franske bestemmelser, og hvorvidt det belgiske PMU's indtægter stammer fra overførsler af midler. I tilfælde af bekræftende svar på det første spørgsmål burde Retten for det andet have undersøgt, hvilken brøkdel af disse indtægter der eventuelt kunne betragtes som et rimeligt vederlag for tjenesteydelser fra det belgiske PMU til det franske PMU. Såfremt Domstolen antager, at Retten faktisk har begået ovennævnte fejl, finder appellanten, at den anfægtede dom kan ophæves, uden at det er nødvendigt at behandle anbringendets øvrige led.

13. Kommissionen har gjort gældende, at den pågældende afgift ikke udgør »statsmidler«. Der er alene tale om det beløb, der bliver tilbage efter det beløb, som totalisatorspillets arrangør skal fordele blandt de personer, der vinder væddemålene [7]. Ifølge Kommissionen kan alene specifikke og generelle skatter og afgifter, der påhviler væddemålsarrangørerne, betegnes som statsmidler. Appelindstævnte har ligeledes gjort gældende, at Retten med føje har fastslået, at den omtvistede afgift ikke udgør en obligatorisk afgift, der er fastsat i fransk lov til fordel for det belgiske PMU. Ifølge Kommissionen modtages væddemålene i Frankrig på det belgiske PMU's vegne, og afgiften fratrækkes af det belgiske PMU på grundlag af de belgiske og ikke de franske bestemmelser på dette område. I øvrigt har Kommissionen fremhævet, at det ikke er det belgiske PMU, der leverer en tjenesteydelse til det franske PMU, men derimod sidstnævnte, som ved at indsamle indsatserne leverer en tjenesteydelse til det belgiske PMU, som det modtager en provision på 5,5% for.

Den franske regering har fremhævet de særlige træk ved den franske ordning for gennemførelse af væddemål i hestevæddeløb. Væddemålene må i medfør af loven ikke gennemføres med økonomisk vinding for øje, men alene have til formål at samle midler med henblik på forbedring af hesteavlen. Den franske regering har endvidere fremhævet, at appellantens ovennævnte argumenter ikke kan anfægte rigtigheden af Rettens dom, som efter den franske regerings opfattelse giver en fyldestgørende forklaring på, hvorfor der i den foreliggende sag ikke kan være tale om statsstøtte ydet af den franske stat til det belgiske PMU.

2) Anbringendets andet led

14. Ladbroke's klagepunkter under punkt ii) i appelskriftet vedrører præmis 59 i den anfægtede dom. Denne præmis lyder således:

»Hvad for det andet angår sagsøgerens kritik af, at de to typer væddemål ikke behandles på samme måde i Frankrig, og selv hvis det måtte anerkendes, at sagsøgeren, der ikke afslutter væddemål i hestevæddeløb på det

7 — Kommissionen har bemærket, at denne afgift ikke er fast, men i henhold til belgisk ret eventuelt kan fastsættes på et lavere niveau end de 35%, der gælder for tiden.

franske marked, havde retlig interesse i at klage over, at tredjemand opnår en fordel i kraft af en forskellig afgiftsmæssig behandling, der faktisk kun kan berøre de virksomheder, som har tilladelse til at virke på dette marked, det vil her sige PMU, finder Retten, at heller ikke denne kritik fra sagsøgerens side kan skabe tvivl om rigtigheden af Kommissionens bedømmelse, hvorefter de indtægter, [det belgiske PMU] som slutresultat opnår af den omhandlede afgift med hjemmel i den omtvistede aftale, procentvis svarer til de indtægter, sammenslutningen ville have haft af denne afgift, såfremt væddemålene i belgiske løb direkte blev afsluttet af den. Sagsøgeren har nemlig ikke i klagen eller under sagen for Retten fremlagt oplysninger, på grundlag af hvilke det kan fastslås, at Kommissionen i forbindelse med den sammenligning, den gennemførte af [det belgiske PMU's] indtægter i henholdsvis Frankrig og Belgien, har handlet ud fra en åbenbar faktisk vildfarelse eller har fejlvurderet de talmæssige oplysninger om størrelsen af de forskellige indeholdelser i og skatter af de afgifter, som i Frankrig og Belgien opkræves af indsatsen i væddemål i hestevæddeløb, der arrangeres i Belgien. Retten finder derfor, at den anfægtede beslutning med afvisningen af, at [det belgiske PMU] har nogen reel fordel af den omtvistede aftale, ikke er udtryk for en fejlagtig vurdering, der kan danne grundlag for en annullation af beslutningen (jf. Domstolens dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 12 og 13, af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 45, af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 40, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 29).«

15. Appellanten har gjort gældende, at Retten ikke burde have undersøgt, om Kommissionen havde begået en åbenbar fejl, da den fastslog de faktiske omstændigheder [8], men derimod, om Kommissionen havde anvendt traktatens artikel 92, stk. 1, korrekt. Med hensyn til fortolkningen af denne bestemmelse finder Ladbroke ikke, at Kommissionen råder over noget skøn, der kunne gøre det berettiget at undersøge, om Kommissionen har foretaget et åbenbart urigtigt skøn.

Ifølge appellanten er det retligt forkert at sammenligne de beløb, som det belgiske PMU modtager for væddemål afsluttet i Frankrig vedrørende belgiske væddeløb, med de beløb, som det ville modtage, såfremt væddemålene for de samme væddeløb blev afsluttet i Belgien. Det rigtige må være at sammenligne afgifterne af væddemål afsluttet i Frankrig vedrørende ikke-franske væddeløb med afgifterne for franske væddeløb. Ladbroke finder nemlig, at når en medlemsstat benytter sin ret til at kontrollere en form for erhvervsvirksomhed [9], skal denne virksomhed i sin helhed være underkastet en ensartet ordning [10].

16. Såvel Kommissionen som den franske regering har gjort gældende, at det er sammenligningen mellem det belgiske PMU's

8 — Ladbroke har fremhævet, at selskabets klagepunkter ikke vedrører fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, men det retlige spørgsmål om den rigtige fortolkning af traktatens artikel 92, stk. 1, hvorfor klagepunkterne også kan antages til realitetsbehandling på appelstadiet.

9 — Medlemsstatens indgreb kan have form af en skat eller andre former for afgifter.

10 — Appellanten har påberåbt sig Domstolens dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, hvoraf det fremgår, at en medlemsstat efter fællesskabsretten ikke kan begrunde en fordel, den har indrømmet en virksomhed, med, at denne økonomiske fordel har til formål at stille virksomheden i samme økonomiske og faktiske situation, som den ville befinde sig i, såfremt den udøvede samme aktiviteter i en anden medlemsstat.

indtægter i Belgien og Frankrig, der er det rigtige kriterium ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1, i den foreliggende sag. De har ligeledes understreget, at eftersom de former for erhvervsvirksomhed, som består i afholdelse af hestevæddeløb og totalisatorvæddemål i Belgien og Frankrig, udviser væsentlige forskelle, er der ikke noget krav om, at indtægterne af de i Frankrig afsluttede væddemål i belgiske væddeløb på den ene side og i franske væddeløb på den anden side underkastes en fuldstændig ens beskatning.

3) Anbringendets tredje led

17. Appellanten har anfægtet rigtigheden af den appellerede doms præmis 60, der lyder således:

»Retten skal i øvrigt tilføje, at Kommissionen ikke, fordi den med henblik på at afgøre, om der var tale om nogen reel fordel for [det belgiske PMU], gennemførte en sammenligning af PMU's i Frankrig opnåede indtægter og de indtægter, sammenslutningen ville have opnået ved selv at afslutte væddemålene i belgiske løb, kan antages at have gjort sig skyldig i en retlig vildfarelse, for så vidt angår bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 1. For ifølge artikel 15, stk. 3, i den tidligere nævnte franske finanslov for 1965 (jf. ovenfor, præmis 4), hvorefter der kan afsluttes væddemål i Frankrig i væddeløb, der afholdes i udlandet, opkræves der af sådanne væddemål de skatter og afgifter, som anvendes i det land, hvori disse løb arrangeres. Kommissionen har derfor med føje antaget, at spørgsmålet, om der eventuelt var tale om en fordel som den, Ladbroke havde kritiseret i sin klage, måtte undersøges under hensyntagen til, at der i den andel af afgiften, der fra Frankrig skulle tilgå [det belgiske PMU], normalt skulle foretages lovbestemte indeholdelser og opkræves afgifter, der ville have givet [det belgiske PMU] en andel af denne afgift, som svarede til den andel, sammenslutningen principielt skulle have i det land, hvor de pågældende hestevæddeløb arrangeres, dvs. i Belgien.«

18. Appellanten har gjort gældende, at Retten ikke har redegjort for, hvorledes den er nået frem til den konklusion, at Kommissionen kunne støtte sin argumentation på artikel 15 i den franske finanslov for 1965. Appellanten har tilføjet, at spørgsmålet om, hvorvidt en national foranstaltning udgør en statsstøtte, skal afgøres på grundlag af fællesskabsretten og ikke på grundlag af nationale bestemmelser. Derfor kan man ikke under påberåbelse af indholdet af ovennævnte franske lov konkludere, at den forskellige behandling af det belgiske og det franske PMU's indtægter ikke er omfattet af traktatens artikel 92.

19. Kommissionen har svaret, at eftersom den indgivne klage vedrørte en statsstøtte som følge af undtagelsesbestemmelser på skatteområdet, var det nødvendigt at undersøge det franske skattesystem for at afgøre, om undtagelserne fra dette system udgør en statsstøtte.

4) Anbringendets fjerde led

20. Her har appellanten i sin argumentation anfægtet rigtigheden af det anførte i den appellerede doms præmis 62, hvori det hedder:

»Behandlingen i Frankrig af afgiften på væddemål i belgiske løb — hvorefter [det belgiske PMU] får udbetalt en lige så stor andel af denne afgift, som sammenslutningen ville opnå, såfremt der foretoges indeholdelser og betaltes afgifter efter belgisk lovgivning, jf. de nævnte bestemmelser i artikel 15 i den franske finanslov for 1965 — kan nemlig ikke udgøre en statsstøtteordning, da en sådan behandling ikke udgør en undtagelsesforanstaltning i forhold til den almindelige ordnings system, men tværtimod er i overensstemmelse hermed, idet dette netop er kendetegnet ved, at der af indsatserne i væddemål i løb, der arrangeres i udlandet, foretages de indeholdelser og betales de afgifter, som anvendes i det land, hvor de pågældende hestevæddeløb arrangeres.«

21. Appellanten har hævdet, at i modsætning til hvad Retten har fundet, må den almindelige ordning vedrørende lovbestemte afgifter af totalisatorvæddemål i Frankrig anses for at være den, der gælder for det franske PMU's væddemål i væddeløb, der afholdes i Frankrig. Før ikrafttrædelsen af dekret nr. 91-118 havde artikel 15 i den franske finanslov for 1965 i øvrigt ikke været anvendt i praksis. Følgelig var den eneste almindelige ordning den, der gjaldt for væddeløb på fransk område. Derfor kan man ifølge Ladbroke ikke betegne en ny afgiftsordning, der blev indført i 1991, og som afviger fra ordningen for franske væddeløb, som en »almindelig ordning« — og slet ikke, når ordningen kun finder anvendelse på én virksomhed [11]. Ganske vist har appellanten erkendt, at en medlemsstat har ret til at give skattemæssige fradrag for at undgå dobbeltbeskatning, således at det sikres, at grænseoverskridende aktiviteter ikke beskattes hårdere end tilsvarende aktiviteter, der udøves på en enkelt medlemsstats område. Men forskellen i den skattemæssige behandling af væddemål afsluttet i Frankrig i franske væddeløb og tilsvarende væddemål afsluttet i Frankrig i belgiske væddeløb kan ikke have til formål at undgå dobbeltbeskatning, da de belgiske myndigheder ikke lægger nogen skat på de indtægter, som det belgiske PMU har af væddemål afsluttet i Frankrig.

22. Kommissionen og den franske regering har gjort gældende, at det franske dekret nr. 91-118 indgår i den mere generelle ordning, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, i den franske finanslov for 1965. I denne artikel fastsættes de generelle principper for gennemførelsen af totalisatorvæddemål, ifølge hvilke samtlige væddemål samles i en pulje af ét selskab, førend indtægterne fordeles mellem vinderne efter et lighedsprincip. For

11 — Appellanten har henvist til Domstolens dom af 10.12.1969, forenede sager 6/69 og 11/69, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1969, s. 143, org. ref.: Rec. s. 523.

at disse principper kan overholdes, er det nødvendigt, at de skattemæssige og andre bestemmelser vedrørende formidling af totalisatorvæddemål er ens for samtlige væddemål, der afsluttes i et væddeløb, i hvert fald hvad angår de beløb, som vinderne modtager. Følgelig skal samtlige væddemål i forbindelse med et væddeløb underkastes de skattemæssige og andre bestemmelser, der gælder i den medlemsstat, hvor totalisatorspillet (og følgelig væddeløbet) er arrangeret, og hvor de fleste af kunderne i princippet befinder sig. Det franske dekret nr. 91-118 følger de ledende principper i denne almindelige ordning. I øvrigt er den omstændighed, at det belgiske PMU er den eneste arrangør af totalisatorspil, der er omfattet af artikel 15 i den franske finanslov for 1965 — netop fordi de belgiske væddeløb er de eneste væddeløb uden for fransk område, som kan være genstand for væddemål afsluttet i Frankrig — ifølge Kommissionen ikke ensbetydende med, at den ordning, det er underkastet, er i strid med den almindelige ordning, der er beskrevet ovenfor.

Endelig finder Kommissionen Ladbroke's argumenter selvmodsigende. Ladbroke anerkender, at de skattemæssige fradrag er begrundet i hensynet til at undgå dobbeltbeskatning, således at grænseoverskridende aktiviteter ikke beskattes hårdere end tilsvarende aktiviteter, der alene udføres på én medlemsstats område, men nægter at anerkende, at det er med rette, at der er indrømmet sådanne fradrag i den foreliggende sag. Ifølge Kommissionen sikrer den franske ordning for beskatning af det belgiske PMU blot, at denne virksomhed får den samme skattemæssige behandling, som den ville have fået, såfremt væddemålene var afsluttet i Belgien i stedet for i Frankrig.

B — *Min stillingtagen til ovenstående argumenter*

23. I traktatens artikel 92, stk. 1, bestemmes det, at »bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«. Følgelig er støtte, som både er af statslig oprindelse og begunstiger en eller flere virksomheder og tillige fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, i princippet forbudt. I den foreliggende sag fandt Retten, at afvisningen af Ladbroke's klage var fuldt ud berettiget, idet det ikke fremgik af nogen af sagens akter, at den franske stat havde begunstiget det belgiske PMU, som klagen var rettet imod.

24. Jeg skal først bemærke, at Ladbroke's anbringende alene vedrører et retligt spørgsmål og således principielt må kunne antages til realitetsbehandling [12]. Det skal endvidere bemærkes, at afgørelsen af dette

12 — Det kan endvidere ikke hævdes, at fordi spørgsmålet er rejst i første instans og er blevet realitetsbehandlet i denne, må argumentet afvises på appelstadiet for ikke at gøre den kontrol, der udøves på dette stadium, til en kontrol i anden instans (jf. kendelse af 17.9.1996, sag C-19/95 P, San Marco mod Kommissionen, Sml. I, s. 4435, præmis 36-39, og kendelse af 28.11.1996, sag C-293/95 P, Odigitria mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6129, præmis 44 og 45). Ganske vist har appellanten i appelsagen påberåbt sig en række retlige argumenter, som den allerede havde gjort gældende for Retten i Første Instans, men det er sket ikke for at støtte argumentationen vedrørende ugyldigheden af Kommissionens oprindelige beslutning, men for at støtte appellen, idet der udelukkende henvises til fejl i den anfægtede dom. Følgelig er disse argumenter som helhed antagelige til realitetsbehandling.

spørgsmål frembyder en række vanskeligheder, netop på grund af de særlige retlige og faktiske omstændigheder i den foreliggende sag. Det vil være tilstrækkeligt at fremhæve følgende punkter:

25. For det første rejser der sig i den foreliggende sag det spørgsmål, om og under hvilke omstændigheder der kan være tale om, at en medlemsstat udbetaler støtte til en virksomhed i en anden medlemsstat. Det kan hævdes, at en sådan støtte er utænkelig, for så vidt som det principielt ikke er muligt, at en medlemsstat ønsker på ulovlig vis at begunstige udenlandske virksomheder på bekostning af tilsvarende nationale virksomheder [13]. Men efter lovens bogstav afhænger traktatens forbud mod statsstøtte ikke af noget sådant nationalitetskriterium. Forbuddet har i øvrigt objektiv karakter. Det vedrører »støtte ... som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder ...« [14], uanset om medlemsstaten har ønsket at fordreje konkurrencen eller ej [15]. Følgelig kan man i hvert fald i teorien udmærket forestille sig en statsstøtte til en virksomhed, som er underkastet en udenlandsk lovgivning og udenlandske interesser.

26. Der kan for det andet opstå tvivl om, hvorvidt Ladbroke's klage kan antages til realitetsbehandling, fordi klageren er et belgisk selskab, som udøver sin virksomhed i Belgien og ikke på det franske marked for væddemål i hestevæddeløb, som er det relevante marked i den foreliggende sag, som klageren ikke har adgang til og ikke har nogen interesse i. Det kan følgelig synes tvivlsomt, at en virksomhed har ret til at modsætte sig en skattemæssig begunstigelse af en tredjepart, som ved første øjekast kun kan påvirke de virksomheders interesser, som har ret til at udøve samme virksomhed som det begunstigede selskab, men ikke klagerens interesser. Retten har, som det fremgår af den anfægtede doms præmis 59, været opmærksom på problemet, men det var ikke nødvendigt for tvistens afgørelse, at Retten tog stilling til det. Såfremt det antages, at det belgiske PMU faktisk og ulovligt begunstiges skattemæssigt i forhold til erhvervsdrivende, som udøver samme aktivitet i Frankrig, skulle det nemlig logisk være de sidstnævnte, som er direkte berørt, der klagede til Kommissionen, og ikke Ladbroke, som ikke opererer på det franske marked.

På baggrund af Domstolens vide fortolkning af begrebet statsstøtte [16] finder jeg det imidlertid berettiget, at Ladbroke ikke er blevet nægtet retten til at indgive den omtvistede klage under påberåbelse af de i hvert fald indirekte konsekvenser, som aftalen af 18. marts 1991 mellem det belgiske PMU og det franske PMU kan have haft for Ladbroke's

13 — Faktisk ønskede fællesskabslovgiver med denne bestemmelse at forhindre, at medlemsstaterne udbetaler støtte til virksomheder af samme nationalitet som led i udviklingen af en statslig og interventionistisk økonomi. I EØF's første år stammede faren for konkurrencefordrejning først og fremmest, for ikke at sige udelukkende, fra tilskud med denne oprindelse.

14 — Traktatens artikel 92, stk. 1.

15 — Domstolen har i sin dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 8, fastslået, at der ved anvendelsen af traktatens artikel 92 »... således ikke [sondres] efter grundene eller hensigten med de pågældende interventioner, men bestemmelsen definerer dem alene efter deres virkninger«. Jf. ligeledes dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, citeret ovenfor i fodnote 10, og af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809.

16 — Fællesskabets retsinstanser har gentagne gange fremhævet, at forbuddet i artikel 92 omfatter statsstøtte under enhver tænkelig form. Jf. f.eks. dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809, præmis 31 og 32, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433.

økonomiske situation. Med forbuddet i artikel 92 tilsigter traktaten at fjerne enhver fare for fordrejning af konkurrencen, uanset om faren opstår på den medlemsstats marked, der har ydet ulovlig støtte, eller om den opstår uden for dette marked som i den foreliggende sag. Følgelig omfatter denne artikel den konkurrencefordrejning til skade for en belgisk virksomhed, som skyldes den indirekte og ulovlige styrkelse af et andet belgisk selskabs stilling på det belgiske marked, såfremt denne styrkelse er en følge af Frankrigs skattemæssige begunstigelse af dette selskab på det franske marked i forhold til andre selskaber på samme marked, også selv om den klagende virksomhed, som hævder at have lidt skade, ikke er og i øvrigt ikke kan være et af disse selskaber.

Hvad angår de fejl, som ifølge appellanten findes i Rettens dom, skal jeg bemærke følgende:

1) Vedrørende anbringendets første led

27. For det første har Ladbroke over for Retten gjort gældende [17], at Kommissionen i sin behandling af klagen først skulle have taget stilling til, om det belgiske PMU's økonomiske fordel af tilstedeværelsen på det franske marked, en fordel, der består i en vis procentdel af afgiften af indsatsen i væddemål, i sidste instans stammer fra »statsmidler«. I bekræftende fald burde Kommissionen ifølge Ladbroke være gået ud fra, at der forelå statsstøtte, medmindre det blev påvist, at de af det belgiske PMU modtagne beløb var en modydelse, dvs. et vederlag for leverede tjenesteydelser. Ladbroke har hævdet, at dette var den eneste rigtige måde at behandle klagens oplysninger på, og at Kommissionens beslutning bør annulleres, fordi Kommissionen ikke har fulgt denne fremgangsmåde. Appellanten finder følgelig, at Rettens dom bør ophæves, for så vidt Retten ikke har realitetsbehandlet dette argument.

28. Dette argument er efter min mening irrelevant. For at der kan være tale om statsstøtte, kræves det dels, at det begunstigede selskab har en økonomisk fordel, dels, at denne fordel ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler. Disse to betingelser skal begge være opfyldt. Derfor har Retten med føje fastslået, at Kommissionen kunne støtte klagens afvisning på den ene begrundelse, at den virksomhed, der hævdedes at have modtaget støtte, ikke var blevet begunstiget [18]. Kommissionen kunne under alle omstændigheder basere sin afvisning af klagen alene på den omstændighed, at en af de betingelser, der begge skal være opfyldt, for at der kan være

17 — Den anfægtede doms præmis 35 og 36.

18 — Se f.eks. dom af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, hvori Domstolen fandt, at der ikke kan være tale om statsstøtte, når der ikke foreligger en konkret fordel, der er finansieret ved hjælp af statsmidler (præmis 21 og 22).

tale om statsstøtte, ikke var opfyldt. Følgelig var det ikke nødvendigt at foretage en omfattende analyse af den retlige karakter af de beløb, som det belgiske PMU har modtaget som sin del af afgifterne på væddemålene, for at kunne fastslå, hvorvidt disse beløb udgør »statsmidler«, dvs. at de stammer fra en obligatorisk afgift, der er fastsat i offentligretlige franske bestemmelser, og hvoraf en del er overført direkte til det belgiske PMU [19]. Kommissionen kunne som tilstrækkelig begrundelse for afvisningen af klagen anføre, at Frankrig ikke havde favoriseret det belgiske PMU, forudsat naturligvis at begrundelsen var rigtig og fyldestgørende. Som logisk følge heraf har Retten, idet den fandt, at den pågældende begrundelse opfyldte begge ovennævnte betingelser, med føje undladt at tage udtrykkelig stilling til de andre af ovennævnte klagepunkter, som Ladbroke havde forelagt den. Sagen ville naturligvis stille sig anderledes, såfremt Rettens bedømmelse af det retlige spørgsmål om, hvorvidt der var tale om en favorisering af det belgiske PMU, beroede på en retlig fejl, hvilket jeg vil komme nærmere ind på umiddelbart nedenfor.

2) Vedrørende anbringendets øvrige led

29. Ved en korrekt fortolkning kan følgende udledes af den anfægtede doms præmis 59-62: Retten finder, at Kommissionens begrundelse — nemlig at det belgiske PMU ikke er blevet begunstiget, fordi de indtægter, som det med hjemmel i den omtvistede aftale opnår af væddemål afsluttet i Frankrig, procentvis svarer til de indtægter, som det ville have haft, såfremt væddemålene i belgiske løb direkte blev afsluttet af det — er i overensstemmelse med ånden i og ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 1. Dette er ifølge Retten det korrekte kriterium for afgørelsen af, om det belgiske PMU har haft en reel fordel, når henses til, at gældende fransk lovgivning bestemmer, at væddemål i hestevæddeløb i udlandet som hovedregel er underkastet samme skatter og afgifter som dem, der gælder i de lande, hvor disse væddeløb organiseres. Følgelig kan den omtvistede aftale ikke anses for at begunstige en af parterne, idet den ikke udgør en undtagelsesforanstaltning i forhold til den almindelige ordnings system, som den franske lovgiver har fastsat for væddemål afsluttet i Frankrig, »... men tværtimod er i overensstemmelse hermed, idet [dette system] netop er kendetegnet ved, at der af indsatserne i væddemål i løb, der arrangeres i udlandet, foretages de indeholdelser og betales de afgifter, som anvendes i det land, hvor de pågældende hestevæddeløb arrangeres« [20]. Dette ræsonnement svækkes ifølge Retten ikke af, at væddemål afsluttet i Frankrig vedrørende belgiske væddeløb og væddemål i væddeløb, der arrangeres på fransk område, ikke behandles på samme måde efter fransk ret, idet afgiftssatserne er forskellige.

30. Jeg skal for det første bemærke, at ordlyden af artikel 92, stk. 1, er uklar. For at

19 — I øvrigt har Kommissionen med rette i sin beslutning, således som den er beskrevet i den anfægtede doms præmis 14, bemærket, at det ville være en fejl at betragte forskellene mellem de beløb, den franske stat opkræver af indsatserne i væddemålene i henholdsvis franske og belgiske væddeløb, som resultat af en forskel i beskatningen, der er til fordel for det belgiske PMU. Afgiften af indtægterne af væddemålene i hestevæddeløb kan ikke kaldes en skat, idet den selv er genstand for offentlige indeholdelser af fiskal karakter. Det kan derfor ikke hævdes, at den franske stat ved at opkræve en mindre andel af afgifterne på belgiske væddeløb end på franske væddeløb automatisk har ydet det belgiske PMU et beløb, der stammer fra statsmidler, nærmere betegnet fra skatteindtægter. Dette er i øvrigt grunden til, at jeg ikke kan anerkende den parallel, som appellanten søger at drage til det spørgsmål, som Domstolen behandlede i Steinike og Weinlig-sagen (jf. fodnote 6 ovenfor).

20 — Den anfægtede doms præmis 62.

kunne fastslå, at en behandling »begunstiger« en virksomhed, dvs. giver virksomheden en fordel, der kan måles i penge, må man først foretage en sammenligning mellem den behandling, som den virksomhed, der formodes at nyde fordel af støtten, er genstand for, og den behandling, der gives andre virksomheder. Med andre ord er det nødvendigt at fastlægge det, som sammenligningen går på, for at kunne fastslå, hvorvidt der er ydet en fordel.

Der er to mulige definitioner på begrebet »fordel«, og i de fleste tilfælde viser de sig i sidste instans at være synonyme. Generelt kan fordelen bestå i en fortjeneste ud over den, der kan opnås under frie konkurrencevilkår. En fordelagtig behandling kan også defineres på en anden — måske mere sikker — måde, nemlig i forhold til den behandling, som gives erhvervsdrivende (konkurrenter), som befinder sig i samme faktiske og retlige situation som det selskab, der hævdes at være begunstiget, og som udøver samme form for virksomhed som sidstnævnte selskab. Fra dette synspunkt fremstår forbuddet mod statsstøtte at følge af det almindelige lighedsprincip og af den regel, der kan udledes heraf, nemlig at identiske situationer skal behandles efter samme regler.

31. I teorien er de ovennævnte sondringer tilstrækkelig klare, men deres anvendelse i praksis giver ikke altid sig selv i sager som den foreliggende. Hvad skal man f.eks. sammenligne behandlingen af det belgiske PMU med for at afgøre, om den er »gunstig«? Retten har tilsluttet sig Kommissionens synspunkt og har som kriterium accepteret en sammenligning mellem det belgiske PMU's indtægter i Frankrig og de indtægter, det ville have haft, såfremt de samme væddemål var afsluttet på det sted, hvor løbet blev afholdt, nemlig i Belgien. Ladbroke finder derimod, at man skal sammenligne den procentvise andel af afgifterne af væddemål i franske væddeløb, der tilfalder den franske stat, og den andel, den franske stat modtager af væddemålene i belgiske løb. Med andre ord må det fastslås, hvilken virksomhed der, når det kommer til stykket, kan ligestilles med det belgiske PMU's virksomhed på det franske marked for væddemål, førend man kan afgøre, om det belgiske PMU modtager en gunstigere behandling end den, der i almindelighed ydes dem, som udøver denne virksomhed.

32. Retten i Første Instans er af den opfattelse, at den omhandlede virksomhed består i på det franske marked at udbyde totalisatorvæddemål i væddeløb, der finder sted i udlandet. Denne form for virksomhed er omfattet af den generelle regel i fransk lovgivning, hvorefter der skal foretages de samme indeholdelser i væddemål i løb, der finder sted i udlandet, som dem, der er fastsat i det lands lovgivning, hvor løbene finder sted. Da Retten ikke fandt, at behandlingen af det belgiske PMU afviger fra denne generelle regel (idet det belgiske PMU, som jeg har påvist, modtager 23% af indsatsen for de belgiske løb, dvs. nogenlunde samme procentdel, som det ville modtage, såfremt væddemålet var afsluttet i Belgien), har Retten konkluderet, at der ikke kan tales om en særlig »gunstig« behandling af denne virksomhed.

33. Efter min opfattelse er denne sammenligning blot et indicium, der taler for, at det belgiske PMU i den foreliggende sag ikke er blevet begunstiget [21]. Jeg finder imidlertid, at dette argument let kan afvises med henvisning til, at satserne for det belgiske PMU's indtægter i medfør af aftalen af 18. marts 1991 ikke er faste, men varierer efter summen af de samlede væddemål hvert år [22]. Kan man nemlig hævde, at den almindelige ordning i henhold til fransk lovgivning tilsidesættes, og at det belgiske PMU behandles ugunstigt i de hypotetiske tilfælde, hvor væddemålene overstiger 50, 75 eller 100 mio. FF, således at det belgiske PMU's procentvise andel falder betydeligt? Endvidere kan det efter min opfattelse ikke accepteres, at forskellen mellem de indeholdelser, den franske stat foretager i væddemålene i henholdsvis franske løb og belgiske løb, ikke har nogen betydning i den foreliggende sag, idet det belgiske PMU's indtægter ville have været de samme, såfremt de samme væddemål var blevet afsluttet i Belgien [23]. Da de pågældende væddemål er afsluttet på det franske marked, kan anbringendet om, at de til fordel for staten foretagne indeholdelser er lavere end indeholdelserne i tilsvarende væddemål i franske løb, under visse omstændigheder være relevant ved afgørelsen af, om der foreligger ulovlig støtte. Under alle omstændigheder skal forskellen mellem de af staten foretagne indeholdelser være begrundet, for at man kan konkludere, at der ikke er tale om støtte omfattet af traktatens artikel 92. En sådan begrundelse fremgår efter min opfattelse ikke af sammenligningen mellem det belgiske PMU's indtægter i Frankrig og dets (hypotetiske) indtægter i Belgien.

34. Jeg finder derfor, at svaret på det retlige spørgsmål, der er rejst, skal findes andetsteds og ikke alene i det kriterium, der er lagt til grund af Retten, og som følger af en sammenligning mellem de afgiftssatser, der for samme væddeløb anvendes af det belgiske PMU i Frankrig, og dem, det anvender i Belgien, samt af fransk lovgivning, navnlig artikel 15 i finansloven for 1965 [24]. Følgelig er Kommissionens sammenligning, som Retten har gjort til sin, mellem det belgiske PMU's indtægter i Frankrig og de indtægter, som det ville opnå, såfremt væddemålet var afsluttet i Belgien, ikke nogen tilstrækkelig begrundelse for at konkludere, at sammenslutningen ikke er blevet begunstiget af den franske stat.

21 — På samme måde som det, hvis det modsatte havde været tilfældet, nemlig at det belgiske PMU's fortjeneste var større i Frankrig end den fortjeneste, nøjagtig samme væddemål kunne have givet i Belgien, blot ville have været et indicium for, at behandlingen i Frankrig er omfattet af forbuddet i traktatens artikel 92.

22 — Argumentet svækkes endvidere af, at denne almindelige ordning i virkeligheden kun er anvendt en eneste gang, nemlig i forbindelse med det belgiske PMU.

23 — I virkeligheden har Retten i Første Instans ikke realitetsbehandlet dette anbringende. Retten har blot udtalt, at »... denne kritik fra sagsøgerens side [heller ikke] kan skabe tvivl om rigtigheden af Kommissionens bedømmelse, hvorefter de indtægter, [det belgiske PMU] som slutresultat opnår af den omhandlede afgift med hjemmel i den omtvistede aftale, procentvis svarer til de indtægter, sammenslutningen ville have haft af denne afgift, såfremt væddemålene i belgiske løb direkte blev afsluttet af den ...«.

24 — Totalisatorvæddemål indebærer ifølge deres natur, at de samlede afgifter af indsatserne er de samme for samtlige væddemål i et bestemt løb. Ved et løb arrangeret i Belgien er det således udelukket, at de væddemål, der afsluttes i Belgien, pålægges en afgift på 35%, mens de tilsvarende væddemål afsluttet i Frankrig pålægges en afgift på 30%, da det netop er kendetegnende for totalisatorsystemet, at samtlige indsatser indbetales i en fælles pulje, hvorfra gevinsterne fordeles efter opkrævning af de tilsvarende afgifter. Det ville derfor være en tilsidesættelse af konkurrencereglerne, såfremt det samme væddemål i samme løb giver forskellige gevinster afhængig af, hvor væddemålet er afsluttet. Dette er princippet i den almindelige ordning, som Retten henviser til, men det indebærer på ingen måde, at fordelingen af afgiften mellem de pågældende offentlige og private parter sker på nøjagtig samme måde i samtlige de stater, hvor der er afsluttet væddemål.

35. På den anden side er der grund til at undersøge bæredygtigheden af Ladbroke's argumentation, der udelukkende er baseret på en sammenligning mellem de indeholdelser, der til fordel for de offentlige franske virksomheder foretages i de væddemål, der indgås henholdsvis i franske løb og belgiske løb. Argumentationen bygger på det synspunkt, at udbydelsen af væddemål i franske løb er en aktivitet, der svarer til udbydelsen af væddemål i belgiske løb, således at den retlige og skattemæssige ordning, der finder anvendelse, skal være nøjagtig den samme. Og da hestevæddemål i Frankrig hovedsagelig afsluttes vedrørende løb, der finder sted på fransk område (åbningen af markedet for belgiske hestevæddeløb er den eneste undtagelse), bør de regler, der gælder for de franske løb, ligeledes gælde for aftalen mellem det belgiske og det franske PMU. Appellanten gør herefter gældende, at den franske stat ved at foretage meget mindre indeholdelser i det belgiske PMU's indtægter end dem, den anvender over for det franske PMU for væddeløb i franske løb, yder støtte til det belgiske PMU.

36. Selv om der er en vis logik i denne argumentation, finder jeg ikke, at den kan tiltrædes i den foreliggende sag, da den ikke tager hensyn til den særlige karakter af væddemål i belgiske løb og til forskellene mellem disse og væddemålene i franske løb. Argumentationen bygger efter min mening på en opfattelse af statens rolle som lovgiver, der er alt for snæver, og frakender staten mulighed for at tilpasse reglerne efter det enkelte tilfældes behov. De to kategorier af væddemål er nemlig, når det kommer til stykket, ikke identiske, og man kan ikke lægge til grund, at der foreligger en begunstigelse i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, fordi der er fastsat forskellige regler vedrørende forhold, der ikke er identiske.

37. Hvad angår dette spørgsmål finder jeg, at Kommissionens argumenter for at afvise Ladbroke's klage — og som er anført i beslutningen, således som denne er refereret i den anfægtede dom (præmis 14-18) — er lovlige og tilstrækkelig klare. Nærmere bestemt har Kommissionen med føje hævdet, for det første, at systemet med indeholdelser, der foretages i forbindelse med væddemål i franske løb, ikke kan overføres til væddemål i løb på belgisk område, fordi systemet omfatter »rent franske« bidrag og afgifter, som f.eks. bidragene til de franske hestestutterier. Endvidere kan fordelingen af afgiften mellem de virksomheder, som har det i afgiften, ikke ske på nøjagtig samme grundlag for væddemål i franske løb og væddemål i belgiske løb, da afgiftssatsen ikke er den samme i de to tilfælde [25].

38. Selv om Kommissionen anerkender, at der er forskel mellem indeholdelserne, der foretages til fordel for den franske stat i indsatserne for væddemålene i de franske løb, og dem, der foretages i indsatserne for væddemålene i de belgiske løb — en forskel, der i øvrigt under ingen omstændigheder når op på det af klageren påståede niveau — har den

25 — Som nævnt ovenfor (i fodnote 2 og 4), skyldes forskellen mellem de samlede afgiftssatser for væddemål i henholdsvis franske og belgiske løb de særlige træk ved totalisatorsystemet, der er det eneste tilladte for væddemål i hestevæddeløb i Frankrig.

følgelig i sidste ende med rette konkluderet, at denne forskel ikke i sig selv giver grundlag for at antage, at der foreligger en ulovlig statsstøtte til fordel for det belgiske PMU. Det afgørende argument for at afvise påstandene om statsstøtte kan, som nævnt ovenfor [26], ikke være det, der kan udledes af en sammenligning mellem det belgiske PMU's indtægter af et væddemål afsluttet i Frankrig og de indtægter, sammenslutningen ville have opnået, såfremt det samme væddemål var blevet afsluttet i Belgien. Ovennævnte forskel i henseende til indeholdelserne til fordel for den franske stat kan forklares med henvisning til de særlige omstændigheder ved væddemål i løb, der afholdes i Belgien, sammenlignet med væddemål i franske løb, men også med henvisning til, at den omtvistede aftale mellem det belgiske og det franske PMU som helhed betragtet ikke giver den belgiske sammenslutning nogen åbenbar fordel. Som det fremgår af præmis 17 i den anfægtede dom, har Kommissionen navnlig foretaget en samlet bedømmelse af aftalen og er nået til den konklusion, at den fordel, som det belgiske PMU synes at have i den første fase, falder bort i de efterfølgende faser. Når omsætningen vedrørende de pågældende væddemål overstiger 100 mio. FF, er det i øvrigt den franske stat, som modtager broderparten af de opkrævede afgifter, idet dens andel af de samlede indsatser (19,169%) er større end dens andel af indsatserne i forbindelse med væddemål i franske løb (13%). Kommissionen har konkluderet, at aftalen efter en samlet bedømmelse ikke medfører ubegrundede eller urimeligt store fordele for den ene af parterne, nemlig det belgiske PMU. Med andre ord kan variationen i de procentvise afgifter, der fordeles mellem modtagerne, tænkes at bidrage til opnåelse af kommercielle og økonomiske mål, der er direkte forbundet med aftalens særlige kendetegn, uden at det belgiske PMU derfor nødvendigvis begunstiges ensidigt og imod enhver kommerciel og handelsmæssig logik [27].

39. Jeg må konkludere, at det er med føje, at Kommissionen for det første fandt, at indeholdelserne til fordel for den franske stat ikke skal og ikke kan være nøjagtig de

26 — Se punkt 33 og 34 ovenfor.

27 — I virkeligheden har Kommissionen i sin samlede bedømmelse af aftalen af 18.3.1991 forudsætningsvis antaget, at Den Franske Republik ved selv at underskrive denne aftale eller ved at indgå den gennem det franske PMU, som Den Franske Republik kontrollerer, har handlet som en normal erhvervsdrivende og ikke har givet det belgiske PMU en økonomisk fordel ved at overlade selskabet nogle indtægter, som Den Franske Republik normalt ville have haft. Som bekendt benytter Kommissionen og Fællesskabets retsinstanser ofte kriteriet »normal erhvervsdrivende« for at afgøre, om en økonomisk foranstaltning fra statens side udgør en skjult statsstøtte eller ej (jf. dommene i sagerne Intermills mod Kommissionen og Italien mod Kommissionen, der er citeret ovenfor i fodnote 16, samt den særligt interessante analyse, som Retten har foretaget i sin dom af 12.12.1996 i sag T-358/94, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 2109).
Jeg skal ikke foretage en nærmere bedømmelse af rigtigheden af dette synspunkt. I øvrigt skal Domstolens prøvelse af en kommissionsakt, der hviler på en kompliceret økonomisk bedømmelse, »... begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt til, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning« (dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 11, med yderligere henvisninger til retspraksis). Jeg vil indskrænke mig til følgende bemærkning:
Den omtvistede aftale mellem det belgiske og det franske PMU synes at være fordelagtig for såvel disse to selskaber som den franske stat, hvis indtægter stiger, selv om stigningen er mindre (i aftalens første fase) end det beløb, staten ville modtage for løb afholdt i Frankrig. I virkeligheden er der ikke tale om, at den franske stat efterfølgende beskatter det væddemål, der er afsluttet på fransk område. Den franske stat deltager derimod i organiseringen af væddemålsmarkedet og oppebærer direkte en andel af indsatserne ud over den gældende beskatning. Den omtvistede aftale tog sigte på at indføre et nyt produkt på det franske hestevæddeløbsmarked, således at begge PMU'er og den franske stat kunne regne med en forøgelse af indtægterne. Så længe dette produkt indtager en marginal position på markedet, har den franske stat ingen interesse i at opkræve en stor procentdel af afgifterne. Men i tilfælde af, at dette produkt en dag kommer til at udgøre en stor del af det franske marked som følge af en tilsvarende forøgelse af omsætningen for denne kategori væddemål, er der i aftalen fastsat en trinvis forøgelse af de procentdele, der indbetales til den franske stat, med en tilsvarende reduktion af det belgiske PMU's indtægter. Kommissionen har derfor med føje fundet, at aftalen af 18.3.1991 efter en samlet vurdering ikke synes at begunstige det belgiske PMU, og Kommissionen har hermed tilkendegivet, at den franske stats adfærd ikke afviger fra, hvad man kunne forvente hos en normal erhvervsdrivende.

samme for væddemål i løb, som afholdes i henholdsvis Frankrig og Belgien, og for det andet, at den omtvistede aftale mellem det belgiske og det franske PMU efter en samlet bedømmelse ikke giver det belgiske PMU en sådan fordel, at der må antages at være tale om statsstøtte. Kommissionen har således med føje og med behørig angivelse af en begrundelse afvist Ladbroke's klage i den anfægtede beslutning. Herefter kunne Retten — uanset de mere specifikke præmisser i dommen — med føje frifinde sagsøgte, og følgelig må appellen også forkastes som ubegrundet.

III — Forslag til afgørelse

Af disse grunde foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den af Tiercé Ladbroke SA iværksatte appel forkastes i sin helhed.

2) Appellanten betaler sagens omkostninger.«