II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 22. September 1993

betreffend mehrere Beihilfen der französischen Regierung zugunsten des Pari Mutuel Urbain (PMU) und der Renngesellschaften

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(93/625/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

nachdem den Beteiligten gemäß dem vorstehenden Artikel eine Frist zur Äußerung gesetzt wurde,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Am 7. April 1989 hatten sieben Unternehmen der Ladbroke-Gruppe bei der Kommission Beschwerde gegen die Vergabe von Beihilfen durch die französische Regierung zugunsten des Wirtschaftlichen Interessenverbandes Pari Mutuel Urbain (PMU) erhoben. Mit Schreiben vom 27. Juli 1989 hatte die Kommission die französischen Behörden um nähere Auskunft dazu ersucht.

Anhand der ihr daraufhin übermittelten Informationen stellte die Kommission fest, daß der PMU vom französischen Staat eine Reihe von Vergünstigungen erhalten hatte und weiterhin erhielt. Diese Vergünstigungen schienen vornehmlich in Steuerbefreiungen oder -erleichterungen zu bestehen, wobei der Fiskus auf bestimmte ihm zustehende Steuereinnahmen verzichtete oder Zahlungsaufschub gewährte. Diese Maßnahmen werden weiter unten näher beschrieben.

Nach Prüfung dieser Maßnahmen hatte die Kommission durch eine Mitteilung [1] beschlossen, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 zu eröffnen, und zwar aus nachstehenden Gründen. Mit den Beträgen, auf die der französische Staat verzichtet hatte, konnte der PMU seine prekäre Finanzlage sanieren und die Annahme von Pferderennwetten auf EDV-Betrieb umstellen. Außerdem konnte er auf diese Weise seit Beginn der neunziger Jahre versuchen, seinen Marktanteil bei Pferderennwetten in anderen Mitgliedstaaten, wo er insbesondere im Wettbewerb mit den Unternehmen der Ladbroke-Gruppe stand, zu erhöhen. Die Kommission erblickte in den fraglichen Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag.

Da drei der genannten Maßnahmen auch nach Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 weiterliefen, erließ die Kommission am 11. Juni 1991 eine vorläufige Entscheidung 92/35/EWG [2], mit der den französischen Behörden aufgegeben wurde, die Maßnahmen unverzüglich einzustellen.

II

Im Laufe des Verfahrens übermittelte die französische Regierung mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 12. April 1991 und 7. Februar 1992 der Kommission ihre Bemerkungen. Sie erklärte darin insbesondere, zu keinem Zeitpunkt in ihren wirtschaftlichen Beziehungen zum PMU und anderen Wettveranstaltern meldepflichtige staatliche Beihilfen gesehen zu haben, zumal die Einnahmen des Staates insgesamt ein Niveau erreichten, das über dem liege, welches bei strikter Anwendung der

[1] ABl. Nr. C 38 vom 14. 2. 1991, S. 3.

[2] ABl. Nr. L 14 vom 21. 1. 1992, S. 35.

allgemeinen Steuerregelung hätte erreicht werden können. Es sei nie die Absicht des Staates gewesen, die Ausfuhrtätigkeiten des PMU, die auf die alleinige Initiative der Renngesellschaften zurückgehen, in irgendeiner Weise zu fördern.

Am 27. Dezember 1991 teilte die französische Regierung der Kommission weiterhin mit, sie sei bereit, die Maßnahmen, die Gegenstand der vorläufigen Entscheidung 92/35/EWG seien, zum 31. Dezember 1991 aufzuheben. In der Folgezeit nannten die französischen Behörden immer wieder neue Termine für diese Aufhebung, um der Kommission schließlich am 20. Juli 1993 mitzuteilen, daß eine der Maßnahmen am 1. Oktober 1992 und eine zweite Maßnahme ab 1. Juli 1993 eingestellt worden seien und die letzte Maßnahme zum 1. Januar 1994 aufgehoben werden solle.

Die Bemerkungen, die der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 im Anschluß an die Veröffentlichung ihrer Entscheidung in französischer Übersetzung zugingen, wurden den französischen Behörden mit Schreiben vom 23. Mai 1991 mitgeteilt. Zwischen 1991 und 1993 hielten die Kommissionsdienststellen außerdem mehrere Sitzungen mit Vertretern der französischen Behörden und des PMU ab.

III

In Frankreich sind für die Veranstaltung und den ordnungsgemäßen Ablauf von Pferderennen sowie für die Abhaltung der Rennwetten die Renngesellschaften (Sociétés de courses) zuständig. Für den Abschluß von Wetten nach dem Totalisator-System außerhalb der Rennbahn sind laut Dekret vom 11. Juli 1930 in der Fassung des Dekrets vom 12. Mai 1948 nur zehn Renngesellschaften zugelassen. Diese haben den wirtschaftlichen Interessenverband Pari Mutuel Urbain (PMU) gegründet, der zur Entgegennahme der Wetten in Frankreich befugt ist.

Der PMU nimmt auf diesem Gebiet eine Monopolstellung ein. Erst seit dem 13. September 1985 besitzt er eigene Rechtspersönlichkeit. Zuvor war er nur ein gemeinsamer technischer Dienst der zehn Renngesellschaften.

Von 100 ffrs eingenommenen Wetten behält der PMU ± 30 ffrs ein und zahlt ± 70 ffrs an die Wetter aus. Von den einbehaltenen 30 ffrs deckt er mit ± 5,5 ffrs seine laufenden Ausgaben ; ± 18 ffrs gehen an die staatlichen Behörden und die Stadt Paris ; der Rest wird an die Renngesellschaften abgeführt. Die nicht an die Wetter ausgezahlten Beträge heißen „Entnahmen" (prélèvements). Die Entnahme zugunsten der Renngesellschaften dient dazu, den Aufwand für die Veranstaltung der Rennen abzudecken und einen wesentlichen Teil der finanziellen Anreize für die Pferdezucht zu bestreiten. 1990 belief sich der Wettumsatz des PMU auf rund 33 Milliarden ffrs.

Pferderennwetten werden in den meisten Mitgliedstaaten veranstaltet, und die Wetter eines Mitgliedstaats können auch Wetten auf die in einem anderen Mitgliedstaat abgehaltenen Rennen abschließen. Es gibt zwei Formen von Rennwetten. Das Totalisator-System (Toto) ist in mehreren Mitgliedstaaten entweder ausschließlich wie in Frankreich oder neben dem Buchmachersystem vertreten. Beim Toto werden die Wettsummen zusammengefaßt ; ein Teil dieser Summe — nämlich der nach Abzug der Entnahme verbleibende Betrag — wird an die Wettgewinner ausgezahlt. Der Buchmacher hingegen schlägt den Wettern einen Wettkurs vor und zahlt den Gewinnern den mit der Einlage multiplizierten Wettkurs aus.

Die Ladbroke-Gruppe ist bei Pferderennwetten hauptsächlich als Buchmacher und nebenbei auch als Veranstalter von Toto-Wetten tätig. Sie ist in mehreren Mitgliedstaaten vertreten.

In der Gemeinschaft werden im Glücksspiel jährlich rund 50 Milliarden ECU bei gesetzlich erlaubten Wetten umgesetzt. Während beispielsweise in Deutschland und in Spanien Lotteriespiele am beliebtesten sind, sind es in Frankreich und in Großbritannien Pferderennwetten. Die Märkte sind indessen seit jeher de facto oder de jure national oder sogar regional abgeschottet.

1990 wurden in der Gemeinschaft Pferderennwetten über schätzungsweise insgesamt 14 Milliarden ECU abgeschlossen. Davon entfielen 4,87 Milliarden ECU auf den PMU.

Während die Pferderennen selbst auf nationalen Rennbahnen veranstaltet und ausgetragen werden, sind die Rennwetten international organisiert. So nimmt der PMU in Frankreich Wetten für belgische Pferderennen und Ladbroke in Belgien Wetten für französische Pferderennen an. In Deutschland stammen die Wetteinnahmen der Buchmacher zu 40 % aus Wetten für französische Rennen und zu 20 % aus Wetten auf Rennen in Großbritannien.

Beim Handel im Wettsektor geht es also nicht um Waren, die körperlich von einem Mitgliedstaat zum anderen befördert werden, sondern um Dienstleistungen, die in einem Mitgliedstaat von einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen — oder in Verbindung mit den Tätigkeiten eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmens — angeboten werden.

Bezeichnend hierfür ist die Tätigkeit von Ladbroke. Das Unternehmen nimmt in den meisten Ländern, in denen es vertreten ist, Wetten für nationale oder für in anderen Ländern veranstaltete Pferderennen an. Selbst wenn der PMU vor 1989 nur begrenzte Tätigkeiten außerhalb Frankreichs entfaltete, beweist die 1989 mit dem Ziel einer internationalen Ausdehnung der Aktivitäten erfolgte Gründung des Pari Mutuel International (PMI), daß der PMU seine Aktivitäten nicht auf Frankreich beschränken möchte. So hat er mit einem deutschen Unternehmen

eine Vereinbarung über die Fernsehübertragung französischer Rennen und mit dem belgischen PMU eine Vereinbarung über die Annahme von Wetten in Frankreich für belgische Rennen getroffen.

Dementsprechend hat der PMU seit Januar 1989, als der PMI — an dem er eine Mehrheitsbeteiligung besitzt — gegründet wurde, klar seine Absicht bekundet, seine Tätigkeiten auf Märkte außerhalb Frankreichs auszudehnen. Mit den in Deutschland und Belgien geschlossenen Vereinbarungen ist er in aktiven Wettbewerb mit anderen Wett- und Rennveranstaltern und speziell mit Ladbroke getreten.

IV

Zum Zeitpunkt der Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 waren sieben Maßnahmen des französischen Staates zugunsten des PMU bekannt:

1. Die Beträge der nicht angeforderten Gewinne stehen dem PMU zu, müssen aber vorrangig zur Finanzierung von Sozialausgaben und zusätzlich von Kontroll-, Überwachungs- und Betriebsaufwendungen, von Anreizen für die Pferdezucht und von Investitionen in direktem Zusammenhang mit der Veranstaltung der Pferderennen und der Toto-Wetten verwendet werden. Die Verwendung der nicht angeforderten Gewinne wurde zuletzt durch Dekret Nr. 83-878 vom 4. Oktober 1983 geregelt. Werden die so verwendeten Beträge nicht voll zur Deckung der obigen Ausgaben verwendet, so ist der Restbetrag an den Fiskus abzuführen. Die französischen Behörden vertreten den Standpunkt, daß die Beträge der nicht angeforderten Gewinne in jedem Fall seit jeher als normale Mittel gelten.

2. Die sich aus der Abrundung der Spielgewinne auf das untere Zehntel ergebenden Beträge fließen seit 1967 in den allgemeinen Haushalt des Staates (Haushaltsgesetz vom 17. Dezember 1966). 1982 verzichtete der französische Staat vorübergehend bis 1985 auf diese Einnahmen zugunsten des PMU. Der in dieser Zeit dem PMU zufließende Gesamtbetrag belief sich auf 315 Millionen ffrs. Die französischen Behörden begründen die Zuweisung dieses Betrags mit dem damaligen Investitionsbedarf des PMU für die Umstellung auf EDV-Betrieb. Damals mußte der PMU noch Millionen von Vorgängen — Registrierung, zentrale Erfassung und Bearbeitung der Wetteinlagen — manuell ausführen. Die Renngesellschaften waren außerstande, alle erforderlichen Investitionen selbst zu finanzieren.

3. Ab 1984 machten die Renngesellschaften Verlust. Die französischen Behörden änderten deshalb — in Ergänzung eines Sanierungsplans — mit zwei Dekreten vom 23. Januar 1985 und 12. März 1986 die Verteilung der Entnahmen. Diese veränderte Verteilung wurde in der Folgezeit beibehalten. Die französischen Behörden sehen in dem veränderten Verteilungsschlüssel ein wesentliches Instrument des Systems der Organisation der Pferderennwetten.

4. Der PMU ist von der Körperschaftsteuer befreit. Die französische Regierung macht hierzu geltend, daß der PMU aufgrund seines Rechtsstatus als „Groupement d'Intérêt Économique" (GIE) (Wirtschaftlicher Interessenverband) am Ende eines Geschäftsjahrs keine Gewinne ausweisen kann. Die Befreiung von der Körperschaftsteuer könne somit keine Beihilfe darstellen.

5. Der PMU hat dem französischen Staat den dem Fiskus zustehenden Teil der Entnahmen abzuführen. Unter normalen Bedingungen müßten diese Beträge in drei Zahlungen am 20. und 30. des Monats der Einbehaltung der Entnahmen und am 10. des darauffolgenden Monats an den Fiskus abgeführt werden. Am 24. April 1980 bewilligte der Haushaltsminister eine Verschiebung dieser Zahlungen bei gleichzeitiger Zusammenfassung zu einer einzigen Zahlung. Für den PMU bedeutete diese Verschiebung einen Zeitgewinn von 20 Tagen. Begründet wurde diese Maßnahme von den französischen Behörden mit einer Angleichung des Systems der Zahlung der PMU-Entnahmen an das System der Zahlung der Lotto-Beträge. 1982 bewilligte der Haushaltsminister eine weitere Verschiebung um 30 Tage.

6. Die in den PMU zusammengeschlossenen Renngesellschaften sind seit 1. August 1969 von der Vorschrift der einmonatigen Verschiebung für den Mehrwertsteuerabzug befreit. Nach Ansicht der französischen Regierung wird diese Vergünstigung seit 1989 durch eine ständige Kaution wettgemacht, die die Renngesellschaften bei der Staatskasse hinterlegen mußten. Diese Maßnahme wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1993 aufgehoben.

7. Die Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, eine auf die Lohnmasse erhobene Steuer als Beitrag zum sozialen Wohnungsbau abzuführen. Die Höhe dieser Steuer variierte zwischen 0,9 % im Jahre 1980 und 0,65 % im Jahre 1990. Der PMU ist von dieser Abgabe freigestellt. Der Betrag, auf den der französische Staat damit verzichtete, lag zwischen 5,165 Millionen ffrs 1986 und 3,858 Millionen ffrs 1990.

   Die französischen Behörden begründen die Freistellung damit, daß in Frankreich alle landwirtschaftlichen Tätigkeiten von diesem Arbeitgeberbeitrag freigestellt sind und der Staat die Veranstaltung von Pferderennen als landwirtschaftliche Tätigkeit einstuft. Sie berufen sich dazu auf ein Urteil des französischen Staatsrates aus dem Jahre 1962, mit dem der landwirtschaftliche Charakter dieser Tätigkeit bestätigt wird. Obgleich der Kassationshof 1966 die gegenteilige Meinung vertrat, fühlt sich das Finanzministerium an den Spruch des Staatsrates gebunden, da die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte für alle Verwaltungsbehörden verbindlich sind.

   Die französische Regierung hat die Kommission davon unterrichtet, daß mittlerweile ein Verfahren läuft, um diese Freistellung ab 1. Januar 1994 aufzuheben.

Bei den letzten drei genannten Maßnahmen handelt es sich um diejenigen, welche Gegenstand der Kommissionsentscheidung vom Juni 1991 waren, in der ihre sofortige Einstellung verlangt wurde.

V

Zunächst ist getrennt für jede der sieben vorstehend unter Teil IV beschriebenen Maßnahmen zu prüfen, ob sie die Kriterien für die Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag erfüllen; insbesondere, ob sie eine Ausnahme von der normalen Anwendung der spezifischen Steuervorschriften für den PMU oder der allgemeinen Steuervorschriften darstellen.

1. Die Beträge der nicht angeforderten Gewinne gelten von jeher als normale Einnahmen und gehören mithin zu den nichtöffentlichen Entnahmen. Die Tatsache, daß die von den Renngesellschaften nicht voll in Anspruch genommenen Beträge insbesondere aufgrund des Dekrets Nr. 83-878 vom 4. Oktober 1983 dem Staat zufallen und ihre Verwendung somit eingeschränkt ist, ändert nichts am Charakter dieser Mittel als nichtöffentliche Entnahme. In der Verwendung dieser Gelder speziell zur Finanzierung von Sozialausgaben kann folglich nicht eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag gesehen werden, da das Kriterium der „Gewährung aus staatlichen Mitteln" nicht gegeben ist.

2. Die sich aus der Abrundung der Spielgewinne auf das untere Zehntel ergebenden Beträge gehören zur öffentlichen Entnahme. In dem von 1982 bis 1985 praktizierten Verzicht auf einen Teil dieser Entnahme zugunsten der Renngesellschaften zwecks Finanzierung der Kosten für die Umstellung auf EDV-Betrieb ist eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 zu sehen, da es sich um eine zeitlich begrenzte Maßnahme zur Lösung eines punktuellen Problems handelt. So konnte der PMU dank der Mittel, auf die der Staat zeitweilig verzichtet hatte, seine Marktstellung festigen.

3. Die 1984 geänderte Verteilung der Entnahme ist hingegen keine punktuelle Maßnahme, da sie seither beibehalten wurde. Auch muß diese Maßnahme im Lichte der Stellungnahme beurteilt werden, die die Kommission den französischen Behörden am 18. März 1991 übermittelt hatte und in der es heißt:

   „Die Steuerregelungen für Pferderennen fallen unter die Zuständigkeit der nationalen Behörden; Anpassungen der Steuersätze nach oben oder nach unten stellen daher keine Gewährung staatlicher Beihilfen dar, solange die damit verbundenen Änderungen einheitlich für alle betroffenen Unternehmen gelten.

   Das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe kann indessen dann nicht ausgeschlossen werden, wenn eine spürbare Senkung des Steuersatzes dazu führen würde, die finanzielle Lage eines Unternehmens in Monopolstellung zu stärken; in einem solchen Falle müßte die Herabsetzung des Steuersatzes anhand von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages geprüft werden."

   Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine begrenzte Senkung (um etwa 1,6 %) der öffentlichen Entnahme, die in der Folgezeit beibehalten wurde. Die staatlichen Instanzen haben somit nicht eine punktuelle Maßnahme finanziert, sondern eine Anpassung der Entnahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse vorgenommen. Da mit dieser Maßnahme bezweckt wird, die Finanzmittel der Empfänger der nichtöffentlichen Entnahmen nachhaltig zu erhöhen, ist mit Rücksicht auf die besondere Situation dieser Begünstigten (siehe unter Teil IV) darin keine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag zu sehen. Die Maßnahme kommt einer Reform in Form einer durch die Eigenart und die Anlage des Systems begründeten „Steueranpassung" gleich.

4. In der zugunsten der PMU vorgesehenen Befreiung von der Körperschaftsteuer ist eine Folge der normalen Anwendung der allgemeinen Steuerregelung zu erblicken. Aufgrund seiner Rechtsstellung als Wirtschaftlicher Interessenverband unterliegt der PMU nämlich nicht der Körperschaftsteuer.

5. Auch die Zahlungserleichterungen in Form des bewilligten Zahlungsaufschubs für den dem Staat zustehenden Teil der Entnahmen erfüllen nicht die Bedingungen für die Anwendung des Artikels 92 Absatz 1. Diese Maßnahme bewirkte eine kontinuierliche Zunahme des Teils der nichtöffentlichen Entnahmen seit 1981. Es handelt sich mithin weder um einen zeitweiligen Verzicht der staatlichen Behörden auf Finanzeinnahmen noch um eine punktuelle Maßnahme. Ihre Bewertung im Hinblick auf Artikel 92 Absatz 1 entspricht derjenigen der unter Nummer 3 genannten Maßnahme.

6. Die Befreiung von der Vorschrift der einmonatigen Verschiebung für den Mehrwertsteuerabzug stellt hingegen eine Zahlungserleichterung dar, die einer staatlichen Beihilfe gleichzustellen ist, da sie — obgleich im Gemeinschaftsrecht vorgesehen — eine Abweichung von der Normalregelung für die Zahlung der Mehrwertsteuer darstellt. Diese Vergünstigung wird indessen seit 1989 durch eine bei der Staatskasse ständig hinterlegte Kautionssumme kompensiert.

7. Wie oben (unter Teil IV Nummer 7) ausgeführt, betrachten die französischen Behörden die Tätigkeiten des PMU und der Renngesellschaften als landwirtschaftliche Tätigkeiten, für die mithin der Wohnungsbaubeitrag nicht abzuführen ist, da für Agrartätigkeiten eine generelle Befreiung von dieser Abgabe vorgesehen ist. Sie berufen sich dabei auf ein Urteil des Staatsrates.

   Dieses Urteil betrifft zwei dem PMU nicht angeschlossene Renngesellschaften, nicht jedoch deren Tätigkeiten bei der Annahme von Wetten für diese Rennen. Wenn sich die Kommission allenfalls noch dem Standpunkt des Finanzministeriums bezüglich der Renngesellschaften anschließen könnte, so vermag sie dessen Standpunkt bezüglich des PMU nicht zu folgen. Die Tätigkeit des PMU — Organisation und Abwicklung von Wetten sowie Auszahlung der Gewinne — liegt offenkundig völlig außerhalb jeglicher Agrartätigkeit. Die Tatsache, daß die Mitglieder des PMU, d. h. die Renngesellschaften, als Ausübende einer Agrartä-

tigkeit anerkannt werden, ist allein nicht geeignet, dem PMU den Status eines landwirtschaftlichen Berufsverbandes zu verleihen. Eine solche Argumentation würde bedeuten, daß jedwedem Unternehmen, das auf nicht landwirtschaftlichem Gebiet tätig ist, ein landwirtschaftliches Statut zuerkannt werden kann, sobald die Mehrheit seiner Aktionäre ein solches Statut hat. Es ist daher davon auszugehen, daß die dem PMU gewährte Steuerbefreiung durch die Rechtsstellung des PMU nicht gerechtfertigt ist und, da vom allgemeinen Steuersystem abweichend, eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 zugunsten des PMU darstellt.

Nach Auffassung der Kommission haben deshalb die Maßnahmen in Form

— eines von 1982 bis 1985 geübten Verzichts auf die sich aus der Abrundung der Wettgewinne auf das untere Zehntel ergebenden Beträge,

— einer Befreiung von der Regel der einmonatigen Verschiebung für den Mehrwertsteuerabzug und

— einer Freistellung vom Arbeitgeberbeitrag für den sozialen Wohnungsbau

als Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages zu gelten.

Wie bereits dargelegt, herrscht auf dem Gemeinschaftsmarkt für Rennwetten ein gewisser Wettbewerb, und man darf behaupten, daß insbesondere durch den Austausch von Fernsehübertragungen ein Handel zwischen Mitgliedstaaten bei Dienstleistungen der Wettannahme besteht. Der PMU hat seinerseits über den PMI beschlossen, ab 1989 seine Auslandstätigkeiten und insbesondere seine Aktivitäten in der Gemeinschaft auszudehnen. Im übrigen sind die Ausfuhraktivitäten des PMU und seiner Mitglieder, der Renngesellschaften, auf einer Pressekonferenz des PMU-Präsidenten im Januar 1991 eindeutig bestätigt worden. Politik des PMU, so verlautete auf dieser Pressekonferenz, sei es, seine technische Erfahrung auf dem Gebiet der Entgegennahme und der EDV-gestützten Abwicklung von Wetten zu exportieren und sich am internationalen Wettbewerb zu beteiligen. Daraus ist zu folgern, daß der Wettbewerb und der Handel auf diesem Markt zunehmen und daß die hier tätigen Unternehmen versuchen werden, ihre Marktanteile zu erhöhen oder zu konsolidieren.

Des weiteren ist anzumerken, daß der PMU insofern eine privilegierte Stellung einnimmt, als seine Tätigkeit auf dem nach dem Umsatz bei Pferderennwetten zweitgrößten Markt der Gemeinschaft, nämlich Frankreich, geschützt ist.

In Anbetracht der vorstehenden Überlegungen stellen die unter Teil V, Nummern 2, 6 und 7 genannten Maßnahmen staatliche Beihilfen dar, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen geeignet sind und damit die Bedingungen des Artikels 92 Absatz 1 EWG-Vertrag erfüllen.

VI

Die unter Teil V in den Nummern 2, 6 und 7 genannten Beihilfen hätten gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag der Kommission notifiziert werden müssen. Da die französische Regierung dies unterlassen hat, konnte sich die Kommission zu der vorgesehenen Maßnahme nicht vor deren Ausführung äußern. Die Beihilfen sind daher nach dem Gemeinschaftsrecht von Anfang an rechtswidrig, da die Vorschriften des Artikels 93 Absatz 3 nicht beachtet worden sind.

Wegen des zwingenden Charakters der Verfahrensregeln des Artikels 93 Absatz 3, die auch hinsichtlich des ordre public von Bedeutung sind und deren unmittelbare Geltung vom Gerichtshof in dessen Urteilen vom 19. Juni 1973 in der Rechtssache 77/72 [1], 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/73 [2], 22. März 1977 in der Rechtssache 78/76 [3] und 21. November 1991 in der Rechtssache C-354/90 [4] anerkannt wurde, kann die Rechtswidrigkeit der fraglichen Beihilfe nicht nachträglich geheilt werden.

Im Falle der Unvereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt kann die Kommission von einer Möglichkeit, die ihr das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70/72 [5], bestätigt durch die Urteile vom 24. Februar 1987 und 20. September 1990 in den Rechtssachen 310/85 [6] bzw. C-5/89 [7], bietet, Gebrauch machen und die Mitgliedstaaten verpflichten, unrechtmäßig gewährte Beihilfen von den Begünstigten zurückzufordern.

VII

Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag bestimmt, daß Beihilfen, die die dort genannten Merkmale aufweisen, grundsätzlich mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind.

Die in Artikel 92 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen von diesem Grundsatz sind im vorliegenden Falle wegen der Art und der Zielsetzung der betreffenden Beihilfen nicht anwendbar. Die französische Regierung hat sich im übrigen auf diese Ausnahmebestimmung nicht berufen.

Artikel 92 Absatz 3 bestimmt, welche Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag muß aus der Sicht der Gemeinschaft und nicht der eines einzelnen Mitgliedstaats beurteilt werden. Im Interesse des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes und unter Beachtung von Artikel 3 Buchstabe f) des Vertrages sind bei der Prüfung jedes Beihilfevorhabens oder jeder einzelnen Beihilfegewährung die in Artikel 92 Absatz 3 festgelegten Ausnahmen von dem Grundsatz des Absatzes 1 des gleichen Artikels eng auszulegen.

---

[1] Slg. 1973, 611.
[2] Slg. 1973, 1471.
[3] Slg. 1977, 595.
[4] Slg. 1991, I-5505.
[5] Slg. 1973, 813.
[6] Slg. 1987, 901.
[7] Slg. 1990, I-3437.

Insbesondere sind diese Ausnahmen nur dann anwendbar, wenn die Kommission feststellen kann, daß ohne die Gewährung von Beihilfen das freie Spiel der Marktkräfte den potentiellen Begünstigten nicht zu einem der Verwirklichung eines der vorgenannten Ziele dienlichen Verhaltens veranlassen würde.

Eine Ausnahme zugunsten von Beihilfen zu gewähren, die in keiner Weise zu einem solchen Ziel beitragen oder hierzu nicht notwendig sind, hieße der Volkswirtschaft oder den Unternehmen bestimmter Mitgliedstaaten einen ungerechtfertigten Vorteil zu verschaffen, indem lediglich deren finanzielle Position verbessert wird ; dies könnte die Bedingungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen, ohne durch das Interesse der Gemeinschaft gemäß Artikel 92 Absatz 3 gerechtfertigt zu sein.

Was die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) vorgesehene Ausnahme betrifft, so ist offenkundig, daß die fraglichen Beihilfen nicht dazu bestimmt waren, ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse zu fördern oder eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Frankreichs zu beheben. Beihilfen zugunsten des Glücksspielsektors sind nicht geeignet, Situationen der in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) bezeichneten Art abzustellen.

Hinsichtlich der in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) vorgesehenen Ausnahmen für Beihilfen zur Entwicklung bestimmter Gebiete ist davon auszugehen, daß die Beihilfen an den PMU keine regionale Zweckbestimmung haben und daß die französische Regierung im übrigen sich zu deren Rechtfertigung auch nicht auf diese Vertragsbestimmung berufen hat.

Bezüglich der Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) bei Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige ist schließlich folgendes anzumerken :

1. Die dem PMU gewährte Beihilfe von 315 Millionen ffrs zur Umstellung der Wettannahme und -abwicklung auf EDV-Betrieb deckte nahezu 29 % der Kosten der Umstellung. Diese war unerläßlich geworden, um die Abwicklung der Wetten zu beschleunigen und zu verbessern. Die hierfür gewährte Beihilfe weist eine hohe Intensität auf. Die Kommission akzeptiert ähnliche Investitionsbeihilfensätze in den weniger entwickelten Gebieten der Gemeinschaft. Dies trifft im vorliegenden Fall offensichtlich nicht zu. Hinzu kommt, daß im Sektor Pferderennwetten ein zunehmender Wettbewerb herrscht. Bevor die Kommission in einer solchen Situation eine Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) gewährt, muß sie prüfen, ob die fraglichen Beihilfen den Wettbewerb und den zunehmenden Handel in dem betreffenden Wirtschaftszweig in einer Weise verfälschen oder zu verfälschen drohen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, oder ob deren Störwirkungen auf dem Markt der Gemeinschaft zu gering sind, um die Auswirkungen der Beihilfe oder die Entwicklung des Wirtschaftszweigs aufzuheben. Im vorliegenden Fall ist die Kommission der Auffassung, daß die zwischen 1982 und 1985 für die Umstellung des PMU auf EDV-Betrieb gewährten Beihilfen in Anbetracht des Standes der Entwicklung des Wettbewerbs und des Handels vor der Gründung des PMI im Januar 1989 unter Berücksichtigung der mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen dieser Beihilfen auf die Entwicklung des Wirtschaftszweigs in allen seinen wirtschaftlichen Komponenten einschließlich der Pferdezucht keine dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden störenden Auswirkungen auf dem Markt gehabt haben. Sie waren deshalb mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages.

2. Die Maßnahme in Form einer Befreiung von der Regel der einmonatigen Verschiebung des Mehrwertsteuerabzugs bedeutete konkret eine Zahlungserleichterung zugunsten des PMU. Auch hier muß die Kommission, da es sich um Beihilfen handelt, die Betriebsbeihilfen gleichzustellen sind und folglich für den Wettbewerb potentiell schädlicher sind als die in Punkt 1 beschriebenen Beihilfen, der Frage nachgehen, ob die fraglichen Beihilfen in Anbetracht der Marktlage Störwirkungen hätten haben können, die die etwaigen Auswirkungen auf die Entwicklung des Wirtschaftszweigs aufheben würden. Aus dem gleichen Grund wie in Punkt 1 dargelegt ist die Kommission der Auffassung, daß die fraglichen Beihilfen bis Januar 1989 mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) gewesen sind. Wie oben dargetan, wurden diese Beihilfen nach 1989 in vollem Umfang durch eine ständige Kaution wettgemacht, die die Renngesellschaften bei der Staatskasse hinterlegen mußten.

3. Die Freistellung des PMU vom Wohnungsbaubeitrag bedeutet für den PMU eine Zahlungserleichterung. Wie im Falle der Beihilfe in Form der Befreiung von der Regel der einmonatigen Verschiebung des Mehrwertsteuerabzugs kann für die so zugunsten des PMU gewährte Beihilfe bis 1989 die Ausnahme des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) in Anspruch genommen werden, doch muß die Beihilfe mit Rücksicht auf die nach diesem Zeitpunkt eingetretene Entwicklung nach 1989 als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar angesehen werden.

VIII

Wie in Teil VI ausgeführt, kann die Kommission aufgrund der Tatsache, daß die von der französischen Regierung zugunsten des PMU gewährten Beihilfen nicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag notifiziert worden sind, deren Rückzahlung verlangen, wenn sie der Auffassung ist, daß sie nicht für eine der Ausnahmen des Artikels 92 Absatz 3 in Betracht kommen. Die Beihilfe in Form einer Freistellung des PMU von dem Wohnungsbaubeitrag müßte deshalb ab 1989, als der PMU seine Tätigkeit in anderen Ländern der Gemeinschaft zu entfalten begann, zurückgezahlt werden.

Die Kommission ist allerdings der Auffassung, daß eine Rückzahlung der Beihilfe ab diesem Zeitpunkt mit Rücksicht auf den Standpunkt der französischen Behörden, wonach der Abzug des fraglichen Beitrags angesichts des unter Teil IV Nummer 7 erwähnten Urteils des Staatsrates von 1962 nicht möglich war, nicht verlangt werden sollte.

Nach dem 11. Januar 1991, als den französischen Behörden die Einleitung des Verfahrens mitgeteilt wurde, kann dieses Argument indessen nicht mehr greifen.

Die Kommission ist nicht in die Lage versetzt worden, das im Zusammenhang mit dieser letzteren Maßnahme einzuziehende Beihilfenelement selbst zu bestimmen. Die französische Regierung hat deshalb im Rahmen der Maßnahmen, die sie zu treffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen, den wiedereinzuziehenden Beihilfebetrag selbst zu ermitteln und der Kommission mitzuteilen.

Diese Rückzahlung hat gemäß den Verfahren und Vorschriften des französischen Rechts, insbesondere bezüglich der Verzugszinsen auf Forderungen des Staates, zu erfolgen, wobei diese Zinsen mit dem Datum der Bekanntgabe der Entscheidung der Kommission zur Einleitung des Verfahrens an die französischen Behörden am 11. Januar 1991 anfallen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die von den französischen Behörden zugunsten des PMU gewährten Beihilfen in Form

— der von 1982 bis 1985 überlassenen Beträge aus der Abrundung der Wettgewinne auf das untere Zehntel,

— der Befreiung von der Vorschrift der einmonatigen Verschiebung des Mehrwertsteuerabzugs vor 1989 und

— der Freistellung vom Wohnungsbaubeitrag der Arbeitgeber

sind rechtswidrig, da sie unter Verletzung von Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages gewährt wurden. Die unter den beiden ersten Gedankenstrichen genannten Beihilfen sowie die vor dem 1. Januar 1989 gewährte Beihilfe nach dem dritten Gedankenstrich sind mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar im Sinne von Artikel 92 EWG-Vertrag. Dagegen ist die im dritten Gedankenstrich genannte Beihilfe seit 1. Januar 1989 unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages.

Artikel 2

Frankreich ist gehalten, die unter dem dritten Gedankenstrich des Artikels 1 genannte Beihilfe in Form einer Freistellung vom Wohnungsbaubeitrag der Arbeitgeber unverzüglich aufzuheben.

Artikel 3

Frankreich ist gehalten, vom PMU im Wege der Wiedereinziehung die Rückzahlung der unter dem dritten Gedankenstrich von Artikel 1 genannten Beihilfe in Form einer Freistellung vom Wohnungsbaubeitrag der Arbeitgeber ab 11. Januar 1991 zu verlangen.

Diese Beihilfe ist entsprechend den Verfahren und Vorschriften des französischen Rechts, insbesondere was die Verzugszinsen auf Forderungen des Staates betrifft, wiedereinzuziehen, wobei diese Zinsen ab 11. Januar 1991 anfallen.

Artikel 4

Frankreich setzt die Kommission binnen zwei Monaten nach der Bekanntgabe dieser Entscheidung von den Maßnahmen in Kenntnis, die es getroffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 22. September 1993

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Vizepräsident