II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 22 september 1993

betreffende verschillende, door de Franse autoriteiten toegekende steunmaatregelen ten behoeve van „Pari mutuel urbain" (PMU) en de organisatoren van harddraverijen en paardenrennen

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(93/625/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na belanghebbenden overeenkomstig genoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Op 7 april 1989 dienden zeven ondernemingen van het Ladbroke-concern bij de Commissie een klacht in tegen steunmaatregelen van de Franse autoriteiten ten behoeve van het economisch samenwerkingsverband (groupement d'intérêt économique (GIE)) „Pari mutuel urbain" (PMU). Bij brief van 27 juli 1989 verzocht de Commissie de Franse autoriteiten om inlichtingen over die steunmaatregelen.

In het licht van de haar daarop verstrekte inlichtingen constateerde de Commissie dat PMU in het verleden een aantal door de Franse Staat verleende faciliteiten had genoten, hetgeen ook thans nog het geval is. Het betrof voornamelijk belastingvrijstellingen of -verminderingen, waarbij de Schatkist (le Trésor) van bepaalde ontvangsten die haar verschuldigd waren, afzag of uitstel van betaling verleende. Deze maatregelen worden hieronder nader beschreven.

Na onderzoek van die maatregelen leidde de Commissie ten aanzien van die maatregelen met haar mededeling [1] de procedure van artikel 93, lid 2, in om de volgende redenen. Dank zij de middelen waarvan de Franse Staat had afgezien, heeft PMU een ongunstige financiële situatie kunnen rechttrekken en zijn netwerk voor het verzamelen van de weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen kunnen computeriseren. Voorts maakte PMU hiervan gebruik om sinds het begin van de jaren negentig te proberen zijn aandeel van de markt voor weddenschappen in andere Lid-Staten, waar het met name met ondernemingen van het Ladbroke-concern concurreerde, te vergroten. Die maatregelen dienen als steunmaatregelen van de Staat in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag te worden beschouwd.

Aangezien drie van die steunmaatregelen ook na de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, nog steeds van toepassing waren, gaf de Commissie op 11 juni 1991 een voorlopige Beschikking 92/35/EEG [2], waarbij de Franse autoriteiten werden aangemaand deze maatregelen onverwijld te schorsen.

II

In het kader van de procedure maakten de Franse autoriteiten hun opmerkingen aan de Commissie kenbaar bij brieven van 12 april 1991 en van 7 februari 1992 van haar Permanente Vertegenwoordiging. Hierin beklemtonen zij met name dat zij hun economische betrekkingen met, onder andere, PMU nooit als een aan te melden vorm van Staatssteun hebben beschouwd. Het totaalbedrag van de heffingen ten behoeve van de Staat is namelijk hoger dan hetgeen de strikte toepassing van de gemeenrechtelijke

[1] PB nr. C 38 van 14. 2. 1991, blz. 3.

[2] PB nr. L 14 van 21. 1. 1992, blz. 35.

regels hem zou hebben opgeleverd. Het is nimmer de bedoeling van de Staat geweest de exportactiviteiten van PMU, op welk terrein zich uitsluitend de organisatoren (vennootschappen) van harddraverijen en paardenrennen („sociétés de courses") bewegen, op enigerlei wijze te bevorderen.

Voorts deelden de Franse autoriteiten de Commissie op 27 december 1991 mede dat zij bereid waren om aan de maatregelen waarop de voorlopige Beschikking 92/35/EEG betrekking had, per 31 december 1991 een einde te stellen. Nadien gaven de Franse autoriteiten andere data voor de intrekking op en stelden zij de Commissie uiteindelijk, op 20 juli 1993, ervan in kennis dat één van de maatregelen op 1 oktober 1992 en de tweede op 1 juli 1993 was beëindigd, terwijl de laatste op 1 januari 1994 zou worden afgeschaft.

De opmerkingen die de Commissie in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, naar aanleiding van de bekendmaking van haar mededeling had ontvangen, werden, in het Frans vertaald, bij brief van 23 mei 1991 aan de Franse autoriteiten toegezonden. In de periode 1991-1993 heeft de Commissie verscheidene vergaderingen met de Franse autoriteiten en leidinggevende personen van PMU belegd.

III

In Frankrijk zijn de „sociétés de courses" met de organisatie en het toezicht op de regelmatigheid van harddraverijen en paardenrennen alsook met de organisatie van de weddenschappen daarvoor belast. Slechts tien „sociétés de courses" zijn bij decreet van 11 juli 1930, zoals gewijzigd bij, met name, het decreet van 12 mei 1948, gemachtigd om weddenschappen volgens het totalisatorsysteem buiten hun renbanen aan te nemen. Daartoe hebben zij het economisch samenwerkingsverband PMU in het leven geroepen, dat gemachtigd is de in Frankrijk aangegane weddenschappen te verzamelen. PMU heeft op dit gebied een monopolie. PMU bezit eerst sinds 13 september 1985 rechtspersoonlijkheid. Voordien was het slechts een gemeenschappelijke technische dienst van de tien „sociétés de courses".

Van de 100 Ffr. inzet bij geregistreerde weddenschappen behoudt PMU ± 30 Ffr. en verdeelt 70 Ffr. onder de wedders. Van die 30 Ffr. behoudt PMU ± 5,5 Ffr. ter dekking van zijn uitgaven en de nationale autoriteiten, alsmede de stad Parijs ± 18 Ffr. De rest gaat naar de „sociétés de courses". De niet onder de wedders verdeelde sommen worden „inhoudingen" genoemd. De inhouding ten bate van de „sociétés de courses" dient ter bestrijding van de kosten in verband met de organisatie van de harddraverijen en paardenrennen en ter financiering van een groot deel van de stimulansen voor de paardenfokkerij. In 1990 verwerkte PMU weddenschappen voor ongeveer 33 miljard Ffr.

Weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen worden in de meeste Lid-Staten georganiseerd en de wedders van een Lid-Staat kunnen weddenschappen op in een andere Lid-Staat georganiseerde harddraverijen en paardenrennen aangaan. Er bestaan op dit gebied twee soorten weddenschappen : het totalisatorsysteem dat in verscheidene Lid-Staten wordt toegepast, of wel met uitsluiting van andere vormen van wedden zoals in Frankrijk, of wel naast het „bookmaking"-systeem. Bij de totalisator worden de inzetten gebundeld en, na een inhouding, voor een deel aan de winnende wedders uitgekeerd. De bookmaker daarentegen biedt de wedders winstkansen van paarden aan en betaalt de winnaars een bedrag uit dat gelijk is aan de winstkans vermenigvuldigd met de inzet.

Het Ladbroke-concern treedt, wat zijn activiteit op het gebied van harddraverijen en paardenrennen betreft, voornamelijk als bookmaker en eventueel ook als organisator van weddenschappen volgens het totalisatorsysteem op. Het heeft vestigingen in verscheidene Lid-Staten.

De bedragen die bij wettelijk toegestane kansspelen in de Gemeenschap worden ingezet, belopen naar schatting ongeveer 50 miljard ecu per jaar. In Duitsland en Spanje, bij voorbeeld, geven gokkers de voorkeur aan loterijen, terwijl in Frankrijk en Groot-Brittannië de weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen de voorkeur genieten. De markten zijn echter van oudsher, als gevolg van wettelijke bepalingen of feitelijk, nationaal of zelfs regionaal gecompartimenteerd.

Wat meer bepaald de weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen in de Gemeenschap betreft, worden de inzetten geraamd op ongeveer 14 miljard ecu in 1990. PMU heeft in dat jaar 4,87 miljard ecu verzameld.

Hoewel de harddraverijen en paardenrennen op nationale renbanen plaatsvinden, worden de weddenschappen internationaal georganiseerd. Zo neemt PMU in Frankrijk weddenschappen aan op harddraverijen en paardenrennen in België, terwijl Ladbroke in België weddenschappen op Franse harddraverijen en paardenrennen aanneemt. In Duitsland is 40 % van de ontvangsten van bookmakers afkomstig van weddenschappen op Franse harddraverijen en paardenrennen en 20 % van weddenschappen op in Groot-Brittannië georganiseerde harddraverijen en paardenrennen.

Het handelsverkeer in deze sector betreft dus geen feitelijke overbrenging van produkten van een Lid-Staat naar een andere, maar het aanbod van diensten in een Lid-Staat door een onderneming — of in verband met de activiteiten van een onderneming — die in een andere Lid-Staat is gevestigd.

De activiteit van Ladbroke is in dit opzicht veelzeggend. De onderneming neemt in de meeste Lid-Staten waar zij is gevestigd, weddenschappen aan op nationale of op in andere landen georganiseerde harddraverijen en paardenrennen. Hoewel de activiteiten van PMU buiten Frankrijk vóór 1989 beperkt waren, blijkt uit de oprichting in die tijd van „Pari mutuel international" (PMI), met het oog op de internationalisering van zijn activiteiten, dat PMU zijn zakelijke bezigheden niet tot Frankrijk wil beperken. PMI

heeft trouwens een overeenkomst met een Duitse onderneming gesloten voor de doorgifte aan Duitse bookmakers van de televisiebeelden van Franse harddraverijen en paardenrennen en een andere overeenkomst met het Belgische PMU, waarbij het in Frankrijk weddenschappen kan aannemen op in België georganiseerde harddraverijen en paardenrennen.

In feite heeft PMU reeds in januari 1989, toen PMI — waarin PMU een meerderheidsbelang heeft — werd opgericht, uitdrukkelijk de wil te kennen gegeven om zijn activiteiten buiten Frankrijk uit te breiden. Het is in verband met de in Duitsland en België gesloten overeenkomsten dat PMU daadwerkelijk met andere organisatoren van weddenschappen en van harddraverijen en paardenrennen, in het bijzonder met Ladbroke, is gaan concurreren.

IV

Toen de procedure van artikel 93, lid 2, werd ingeleid, had de Franse Staat zeven maatregelen ten behoeve van PMU genomen, namelijk :

1. de niet opgevraagde winsten blijven ter beschikking van PMU, maar moeten bij voorrang worden aangewend om sociale uitgaven te financieren en in tweede instantie om de kosten van controle en toezicht alsook de exploitatiekosten te bestrijden en de stimulansen voor de paardenfokkerij en directe investeringen met betrekking tot de organisatie van de harddraverijen en paardenrennen en van de totalisator te betalen. De bestemming van de niet opgevraagde winsten is laatstelijk geregeld bij decreet nr. 83-878 van 4 oktober 1983. Indien de aldus bestemde bedragen niet volledig worden gebruikt om de bovengenoemde uitgaven te bestrijden, wordt het restant aan de Franse Staat overgemaakt en in de algemene begroting opgenomen. De Franse autoriteiten zijn van oordeel dat de bedragen aan niet opgevraagde winsten hoe dan ook steeds als normale financiële middelen werden beschouwd ;

2. de opbrengst van de afronding van de winsten naar beneden tot op een tiende van een frank wordt sedert 1967 in de algemene begroting opgenomen (begrotingswet (loi des finances) van 17 december 1966). In 1982 heeft de Franse Staat tijdelijk (tot 1985) van die ontvangsten afgezien ten bate van PMU. Het totale bedrag dat in die periode naar PMU is gegaan, beliep 315 miljoen Ffr. De Franse autoriteiten motiveren de toekenning van dit bedrag met de omstandigheid dat PMU toen op geautomatiseerde gegevensverwerking overging. PMU verrichte namelijk handmatig miljoenen bewerkingen met betrekking tot registratie, centralisatie en behandeling van de aangenomen weddenschappen. De „sociétés de courses" waren niet in staat zelf de daartoe benodigde investeringen te financieren ;

3. van 1984 af zagen de „sociétés de courses" zich voor tekorten geplaatst. Derhalve wijzigden de Franse autoriteiten, als aanvulling op een plan om deze toestand te verhelpen, bij een decreet van 23 januari 1985 en een decreet van 12 maart 1986, de verdeling van de inhoudingen. Deze rectificatie van de inhoudingen werd achteraf gehandhaafd. De Franse autoriteiten zijn van mening dat veranderingen in de hoogte van de inhoudingen een essentieel instrument zijn van de regeling voor de organisatie van weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen ;

4. PMU is vrijgesteld van vennootschapsbelasting. De Franse autoriteiten voeren aan dat PMU als economisch samenwerkingsverband wegens zijn rechtsgrondslag aan het einde van het boekjaar geen winst mag realiseren. De vrijstelling kan bijgevolg geen steunbestanddeel bevatten ;

5. PMU is de Franse Staat dat deel van de inhoudingen verschuldigd dat aan de Schatkist toekomt. Volgens de normale regeling moeten die inhoudingen in drie stortingen worden overgemaakt, op de twintigste en op de dertigste van de maand waarin de bedragen zijn ingehouden en op de tiende van de daaropvolgende maand. Op 24 april 1980 verleende de minister van Begroting uitstel van betaling en bracht die stortingen tot één terug. Dit uitstel vertegenwoordigde een inbreng van financiële middelen gedurende 20 dagen. Deze maatregel was volgens de Franse autoriteiten gerechtvaardigd omdat de regeling voor de overmaking van de PMU-inhoudingen in overeenstemming moest worden gebracht met die welke voor de Lotto-inhoudingen geldt. In 1982 verleende de minister van Begroting een verder uitstel van 30 dagen ;

6. de „sociétés de courses" die lid van PMU zijn, krijgen sedert 1 augustus 1969 ontheffing van de regel waarbij de aftrek van de BTW met één maand wordt uitgesteld. De Franse autoriteiten menen echter dat dit voordeel eigenlijk sedert 1989 wordt gecompenseerd door een permanente consignatie van de „sociétés de courses" bij de Schatkist. Deze maatregel is op 1 juli 1993 ingetrokken ;

7. in de Franse wetgeving is bepaald dat de werkgevers voor sociale woningbouw een bijdrage leveren in de vorm van een belasting op de loonmassa. De hoogte van die belasting varieerde van 0,9 % in 1980 tot 0,65 % in 1990. PMU werd van die bijdrage vrijgesteld. De bijdrage waarvan de Franse Staat op die manier afzag, varieerde van 5,165 miljoen Ffr. in 1986 tot 3,858 miljoen Ffr. in 1990.

   De Franse autoriteiten motiveren de vrijstelling met de omstandigheid dat alle landbouwactiviteiten in Frankrijk van die bijdrage zijn vrijgesteld en dat de Staat het landbouwkarakter van harddraverijen en paardenrennen erkent. Zij steunen dienaangaande op een arrest van de Raad van State van 1962 waarin het landbouwkarakter wordt bevestigd. Ofschoon in een arrest van het Hof van Cassatie van 1966 het tegengestelde werd beweerd, ziet het Ministerie van Financiën zich genoodzaakt het arrest van de Raad van State te volgen, aangezien de door de administratieve rechter uitgevaardigde regels voor alle bestuursdiensten dwingend zijn.

   De Franse autoriteiten hebben de Commissie ervan in kennis gesteld dat met de procedure is begonnen om deze vrijstelling met ingang van 1 januari 1994 op te heffen.

De laatste drie maatregelen zijn die ten aanzien waarvan de Commissie in juni 1991 een beschikking heeft gegeven waarbij van de Franse autoriteiten wordt verlangd dat zij PMU niet langer vrijstelling verlenen.

V

Allereerst moet voor elk van de onder IV beschreven zeven maatregelen worden nagegaan of zij aan de voorwaarden voor de toepassing van het bepaalde in artikel 92, lid 1, van het Verdrag voldoen en met name of zij van de normale toepassing van de specifieke belastingregeling voor PMU of van het algemene belastingstelsel afwijken :

1. Daar de bedragen aan niet opgevraagde winsten steeds als normale financiële middelen werden beschouwd, maken zij deel uit van de niet aan de overheid toevallende inhoudingen. Dat met name in decreet nr. 83-878 van 4 oktober 1983 is bepaald dat de niet volledig door de „sociétés de courses" aangewende bedragen aan de Staat worden overgemaakt, waardoor het gebruik ervan is beperkt, doet aan het karakter van niet aan de overheid toevallende inhouding van die middelen niets af. Het aanwenden van die middelen voor de financiering van sociale uitgaven kan derhalve niet als een steunmaatregel van de Staat in de zin van artikel 92, lid 1, worden beschouwd, aangezien hier van Staatsmiddelen geen sprake is.

2. De opbrengst van de afronding van de winsten naar beneden tot op een tiende van een frank maakt deel uit van de aan de overheid toevallende inhouding. Het afzien in 1982 tot 1985 van een gedeelte van de openbare inhouding ten bate van de „sociétés de courses" voor de financiering van de automatisering van de verrichtingen van PMU moet, als tijdelijke maatregel die erop is gericht een specifiek probleem op te lossen, worden geacht een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, te zijn. Het is immers dank zij de financiële middelen waarvan de Franse Staat tijdelijk heeft afgezien, dat PMU zijn marktpositie heeft kunnen verstevigen.

3. De wijziging van de inhouding in 1984 lijkt evenwel geen handeling ad hoc te zijn, aangezien zij gehandhaafd werd. Tevens moet zij worden bekeken in het licht van de mededeling van de Commissie van 18 maart 1991 aan de Franse autoriteiten, waarin het volgende staat :

   „De voor harddraverijen en paardenrennen geldende belastingregeling behoort tot de bevoegdheid van de nationale autoriteiten ; derhalve maken de aanpassingen naar boven of naar beneden van het heffingspercentage geen steunmaatregel van de Staat uit voor zover de hieruit voortvloeiende veranderingen algemeen, op alle betrokken ondernemingen, van toepassing zijn.

   Het bestaan van een steunmaatregel van de Staat kan echter niet worden uitgesloten als een belangrijke verlaging van het heffingspercentage tot versteviging van de financiële positie van een monopoliehoudende onderneming leidt ; in die omstandigheden zou de verlaging van het heffingspercentage worden beoordeeld in de context van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.".

   Het betreft in dit geval een beperkte verlaging (van ongeveer 1,6 %) van de inhouding ten behoeve van de overheid die nadien wordt gehandhaafd. Derhalve heeft de overheid geen specifieke verrichting gefinancierd, maar de inhoudingen aangepast in het kader van de haar verleende macht en bevoegdheden. Aangezien deze maatregel gericht is op een blijvende verhoging van de middelen van de ontvangers door de niet aan de overheid toevallende inhoudingen, heeft zij, mede gelet op de bijzondere situatie waarin die ontvangers verkeren (zie onder IV), niet het karakter van een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1. Zij is verwant aan een hervorming in de vorm van een „fiscale" aanpassing die door de aard en de economie van het betrokken systeem gerechtvaardigd is.

4. De aan PMU verleende vrijstelling van vennootschapsbelasting moet worden beschouwd als zijnde een gevolg van de normale toepassing van het algemeen belastingstelsel. Wegens zijn rechtsgrondslag valt PMU namelijk niet onder de vennootschapsbelasting.

5. De kasfaciliteit in verband met het uitstel van betaling van de inhouding ten behoeve van de Franse Staat beantwoordt evenmin aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 92, lid 1. Deze maatregel heeft ten gevolge dat de niet aan de overheid toevallende inhoudingen sedert 1981 voortdurend toenemen. Het gaat dus niet om het tijdelijk afzien door de overheid van financiële middelen, noch om een specifieke maatregel. De toetsing ervan aan het bepaalde bij artikel 92, lid 1, komt overeen met die van de in punt 3 genoemde maatregel.

6. De ontheffing van de regel waarbij de aftrek van de BTW met één maand wordt uitgesteld, is daarentegen een kasfaciliteit die gelijk staat met een steunmaatregel van de Staat aangezien zij, ook al is zij in de communautaire wetgeving vastgelegd, afwijkt van de normale regeling voor de betaling van de BTW. Dit voordeel wordt echter sinds 1989 gecompenseerd door een permanente consignatie bij de Schatkist.

7. Zoals hierboven reeds vermeld (zie onder IV, punt 7), beschouwen de Franse autoriteiten de activiteiten van PMU en van de „sociétés de courses" als landbouwactiviteiten. Daar alle landbouwactiviteiten van de bijdrage voor sociale woningbouw zijn vrijgesteld, dienen PMU en de „sociétés de courses" deze belasting niet te betalen. Een en ander steunt op een arrest van de Raad van State.

   Dit arrest betreft twee „sociétés de courses" die geen lid zijn van PMU en betreft geenszins hun activiteiten op het gebied van weddenschappen op harddraverijen en paardenrennen. De Commissie kon zich nog wel bij het standpunt van het Ministerie van Financiën aansluiten ten aanzien van de „sociétés de courses", maar niet voor wat PMU betreft. De werkzaamheden van PMU, namelijk het organiseren en verwerken van weddenschappen en het uitbetalen van winsten, hebben klaarblijkelijk met landbouw niets te maken. Dat zijn aandeelhouders, de „sociétés de courses",

worden geacht een landbouwactiviteit uit te oefenen, kan PMU niet de status van beroepsorganisatie in de landbouwsector verlenen. Een dergelijke redenering zou ertoe leiden dat iedere onderneming die werkzaam is buiten de landbouw, maar waarvan de aandeelhouders in meerderheid in deze sector actief zijn, de status van landbouwbedrijf zou krijgen. Derhalve moet de belastingvrijstelling worden beschouwd als een maatregel die niet door de status van PMU te rechtvaardigen is en die dus, aangezien zij afwijkt van het algemeen belastingstelsel, een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vormt.

Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de maatregelen waarbij :

— van 1982 tot 1985 werd afgezien van de sommen die voortkomen uit het gebruik om de winsten van de wedders naar beneden af te ronden tot op een tiende van een frank,

— ontheffing wordt verleend van de regel waarbij de aftrek van de BTW met één maand wordt uitgesteld,

— vrijstelling wordt verleend van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw,

te beschouwen zijn als steunmaatregelen van de Staat in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Zoals hierboven is aangetoond, bestaat er in deze sector een zekere concurrentie op de gemeenschappelijke markt en er zijn goede gronden om te stellen dat er op het gebied van weddenschappen handelsverkeer is tussen Lid-Staten, met name inzake de doorgifte van televisiebeelden. PMU besloot zijn activiteiten in het buitenland, met name in de Gemeenschap, vanaf 1989 via PMI uit te breiden. De exportactiviteiten van PMU en zijn aandeelhouders, de „sociétés de courses", werden trouwens duidelijk bevestigd op een in januari 1991 door zijn voorzitter gehouden persconferentie. Het beleid van PMU, verklaarde hij in hoofdzaak, bestaat erin zijn technische vakkundigheid op het gebied van de verzameling en elektronische verwerking van weddenschappen te exporteren en op die manier aan de internationale concurrentie deel te nemen. Hieruit dient te worden geconcludeerd dat de concurrentie en het handelsverkeer op deze markt verder zullen toenemen, terwijl de op dit terrein werkzame ondernemingen zullen trachten hun marktaandeel te vergroten of te consolideren.

In dit opzicht zij tevens opgemerkt dat PMU een bevoorrechte positie inneemt, aangezien zijn activiteiten beschermd zijn op de tweede markt naar volume van de weddenschappen in deze sector, namelijk Frankrijk.

Rekening houdend met het voorafgaande zijn de in de punten 2, 6 en 7 genoemde maatregelen steunmaatregelen van de Staat die het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig kunnen beïnvloeden of de mededinging kunnen vervalsen. Derhalve beantwoorden zij aan de in artikel 92, lid 1, van het Verdrag gestelde voorwaarden.

VI

De onder V in de punten 2, 6 en 7 genoemde steunmaatregelen hadden bij de Commissie moeten worden aangemeld, zoals bepaald in artikel 93, lid 3, van het Verdrag. De Franse autoriteiten hebben nagelaten dit te doen, waardoor de Commissie zich niet over de voorgenomen maatregel heeft kunnen uitspreken vóór de uitvoering ervan. Bijgevolg is die steun vanaf het tijdstip waarop hij is verleend, in strijd met het Gemeenschapsrecht wegens niet-inachtneming van het bepaalde bij artikel 93, lid 3.

In dat verband zij eraan herinnerd dat, gezien het dwingende karakter van de in artikel 93, lid 3, vervatte procedureregels, die tevens uit een oogpunt van openbare orde belangrijk zijn en waarvan het Hof van Justitie de rechtstreekse werking heeft erkend in zijn arresten van 19 juni 1973 in zaak 77/72 [1], van 11 december 1973 in zaak 120/73 [2], van 22 maart 1977 in zaak 78/76 [3] en van 21 november 1991 in zaak C-354/90 [4], de onwettigheid van de bewuste steunmaatregel niet achteraf kan worden verholpen.

Daarenboven kan de Commissie, in geval van onverenigbaarheid van steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, gebruik maken van een haar bij een arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973 in zaak 70/72 [5] geboden mogelijkheid, die bij de arresten van 24 februari 1987 en van 20 september 1990 in respectievelijk zaak 310/85 [6] en zaak C-5/89 [7] is bevestigd, en de Lid-Staten verplichten het volledige bedrag van iedere, op onwettige wijze verleende steun van de ontvanger terug te vorderen.

VII

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag wordt de onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van steunmaatregelen die de aangegeven kenmerken vertonen, als beginsel vastgesteld.

Wat de afwijkingen van dit beginsel betreft, zijn die welke in artikel 92, lid 2, van het Verdrag worden vermeld in dit geval niet van toepassing, gezien de aard en de doelstellingen van de betrokken steunmaatregelen. De Franse autoriteiten beriepen zich trouwens niet op deze afwijkingen.

In artikel 92, lid 3, worden de steunmaatregelen opgesomd die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. De overeenstemming ervan met het Verdrag moet worden beoordeeld in de context van de Gemeenschap en niet in die van één enkele Lid-Staat. Om ervoor te zorgen dat de gemeenschappelijke markt goed functioneert en artikel 3, onder f), van het Verdrag wordt geëerbiedigd, dienen bij de behandeling van ieder steunvoornemen of elke individuele toekenning de afwijkingen van het in artikel 92, lid 1, vastgestelde beginsel, zoals omschreven in lid 3 van hetzelfde artikel, strikt te worden geïnterpreteerd.

(1) Jurisprudentie 1973, blz. 611.
(2) Jurisprudentie 1973, blz. 1471.
(3) Jurisprudentie 1977, blz. 595
(4) Jurisprudentie 1991, deel I, blz. 5505.
(5) Jurisprudentie 1973, blz. 813.
(6) Jurisprudentie 1987, blz. 901.
(7) Jurisprudentie 1990, deel I, blz. 3437.

Deze afwijkingen zijn met name alleen van toepassing indien de Commissie kan constateren dat het marktmechanisme, bij het ontbreken van de steunmaatregelen, de potentiële ontvanger er niet toe zou aanzetten een houding aan te nemen die voor de verwezenlijking van een van de bovengenoemde doelstellingen dienstig is.

Een afwijking toestaan voor steunmaatregelen die in geen enkel opzicht tot een dergelijke doelstelling bijdragen of die daartoe niet nodig zijn, zou neerkomen op het onrechtmatig toekennen van een voordeel aan bedrijfstakken of ondernemingen van bepaalde Lid-Staten, hetgeen hun financiële positie zonder meer zou verbeteren, en zou de voorwaarden waaronder het handelsverkeer tussen de Lid-Staten plaatsvindt, kunnen veranderen en de concurrentie kunnen vervalsen, zonder dat dit op grond van het gemeenschappelijk belang, als bedoeld in artikel 92, lid 3, gerechtvaardigd is.

Met betrekking tot de in artikel 92, lid 3, onder b), vervatte afwijking is het duidelijk dat de betrokken steunmaatregelen niet bedoeld zijn om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de Franse economie op te heffen. De steunmaatregelen ten behoeve van de sector kansspelen zijn niet dienstig om het in artikel 92, lid 3, onder b), beschreven type situatie te bereiken.

Ten aanzien van de afwijkingen waarin de letters a) en c) van artikel 92, lid 3, voorzien en die steunmaatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van bepaalde regio's betreffen, dient te worden gesteld dat de aan PMU verleende steun geen regionale strekking heeft en dat de Franse autoriteiten trouwens geen redenen van die aard hebben aangevoerd om deze te rechtvaardigen.

Wat ten slotte de in artikel 92, lid 3, onder c), vervatte afwijking inzake steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, betreft, het volgende :

1. De steun ten belope van 315 miljoen Ffr. die PMU heeft ontvangen om de verzameling en verwerking van weddenschappen te computeriseren, kwam neer op bijna 29 % van de kosten daarvan. Deze automatisering was absoluut noodzakelijk geworden om de weddenschappen sneller en beter te verwerken. Deze steun heeft een hoge intensiteit. De Commissie aanvaardt een dergelijk percentage voor investeringssteun in de minst ontwikkelde gebieden van de Gemeenschap. Dit is hier overduidelijk niet het geval. Daarbij komt nog dat de concurrentie in de bewuste sector toeneemt. Alvorens de in artikel 92, lid 3, onder c), vastgelegde afwijking in een dergelijke situatie toe te passen, moet de Commissie beoordelen of de betrokken steunmaatregelen de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en de voorwaarden waaronder het toenemende handelsverkeer in de sector plaatsvindt, zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaadt, dan wel of de verstorende effecten ervan op de gemeenschappelijke markt te gering zijn om de gevolgen van de steun voor de ontwikkeling van de sector op te heffen. In dit geval is de Commissie van oordeel dat, gezien de stand van de ontwikkeling van de concurrentie en van het handelsverkeer vóór de oprichting van PMI in januari 1989, de tussen 1982 en 1985 verleende steun voor de computerisering van PMU geen verstorende effecten op de markt heeft gehad die strijdig zijn met het gemeenschappelijk belang, rekening houdend met de directe en indirecte gevolgen van die steunmaatregelen voor de ontwikkeling van alle economische bestanddelen van de sector, met inbegrip van de verbetering van het paarderas. Derhalve waren zij verenigbaar met de gemeenschappelijke markt krachtens artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag.

2. De maatregel in de vorm van een ontheffing van de regel waarbij de aftrek van de BTW wordt uitgesteld, was eigenlijk een kasfaciliteit. Ook in dit geval, waar het gaat om met bedrijfssteun gelijk te stellen steunmaatregelen die schadelijker kunnen zijn voor de concurrentie dan de in punt 1 beschreven maatregelen, dient de Commissie te beoordelen of de steunmaatregelen, gelet op de marktsituatie, zodanige verstorende effecten hadden kunnen hebben dat zij de eventuele effecten op de ontwikkeling van de sector te niet hadden gedaan. Om dezelfde reden als in punt 1, meent de Commissie dat de betrokken steunmaatregelen tot in januari 1989 verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 92, lid 3, onder c). Zoals hierboven is aangetoond, werden die steunmaatregelen na 1989 geheel gecompenseerd door een permanente consignatie van de „sociétés de courses" bij de Schatkist.

3. De vrijstelling van betaling van de bijdrage voor sociale woningbouw levert PMU kasfaciliteiten op. Evenals de steun in de vorm van de ontheffing van de regel waarbij de aftrek van de BTW met één maand wordt uitgesteld, komt de aldus aan PMU verleende steun tot 1989 in aanmerking voor de afwijking waarin bij artikel 92, lid 3, onder c), is voorzien. Gezien de ontwikkeling van het handelsverkeer vanaf dat tijdstip, moet deze steunmaatregel echter na 1989 als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

VIII

Zoals vermeld onder VI, kan de Commissie, aangezien de door de Franse autoriteiten aan PMU verleende steun niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag is aangemeld, de teruggave ervan eisen, voor zover zij niet vindt dat de steunmaatregelen voor een van de in artikel 92, lid 3, vervatte afwijkingen in aanmerking komen. Bijgevolg zou de aan PMU verleende steun in de vorm van vrijstelling van de bijdrage voor sociale woningbouw vanaf 1989 moeten worden terugbetaald, toen de activiteiten van PMU in andere landen van de Gemeenschap gestalte begonnen te krijgen.

Toch is de Commissie van oordeel dat niet moet worden geëist dat de steun vanaf dat tijdstip wordt terugbetaald, gelet op het standpunt van de Franse autoriteiten dat de

bewuste bijdrage niet kon worden geheven wegens het onder IV, punt 7, vermelde arrest van de Raad van State van 1962. Dit argument geldt echter niet meer sinds het tijdstip waarop de Franse autoriteiten van de inleiding van de procedure in kennis zijn gesteld, namelijk sinds 11 januari 1991.

De Commissie was niet in staat zelf het terug te vorderen steunelement van de laatstgenoemde maatregel te bepalen. Daarom dienen de Franse autoriteiten, bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn om aan deze beschikking te voldoen, het terug te geven bedrag aan steun zelf te bepalen en dit aan de Commissie mede te delen.

Deze teruggave moet overeenkomstig de procedures en bepalingen van het Franse recht geschieden, met name inzake de moratoire rente voor schuldvorderingen van de Staat, welke rente vanaf 11 januari 1991 loopt, het tijdstip waarop de Franse autoriteiten van het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden, in kennis zijn gesteld,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De door de Franse autoriteiten aan PMU verleende steun in de vorm van :

— de financiële opbrengst van de afronding van de winst naar beneden tot op een tiende van een frank toegekend van 1982 tot 1985,

— ontheffing van de regel waarbij de aftrek van de BTW met één maand wordt uitgesteld vóór 1989,

— vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw,

is in strijd met het bepaalde bij artikel 93, lid 3, van het Verdrag en derhalve onwettig. De onder de eerste twee streepjes bedoelde steun en de onder het derde streepje bedoelde, vóór 1 januari 1989 verleende steun zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag. De onder het derde streepje bedoelde steun daarentegen is sedert 1 januari 1989 niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 2

Frankrijk trekt de in artikel 1, derde streepje, bedoelde steun in de vorm van vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw onverwijld in.

Artikel 3

Frankrijk eist van PMU teruggave, door invordering, vanaf 11 januari 1991 van de in artikel 1, derde streepje, bedoelde steun in de vorm van vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw.

Deze steun moet worden ingevorderd overeenkomstig de procedures en bepalingen van de Franse wet, met name inzake de moratoire rente op schuldvorderingen van de Staat. Deze rente loopt vanaf 11 januari 1991.

Artikel 4

Frankrijk stelt de Commissie binnen twee maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving van deze beschikking, in kennis van de maatregelen die zij heeft genomen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 22 september 1993.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Vice-Voorzitter