

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)
27 januari 1998 ^{*}

In zaak T-67/94,

Ladbroke Racing Ltd, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Londen, vertegenwoordigd door J. Lever, QC, C. Vajda, Barrister van de balie van Engeland en Wales, en S. Kon, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Winandy en Err, advocaten aldaar, Avenue Gaston Diderich 60,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin en R. Lyal, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door C. de Salins, adjunct-directeur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J.-M. Belorgey, chargé de mission bij die directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B,

interveniënte,

^{*} Procestaal: Engels.

betreffende in hoofdzaak een beroep tot nietigverklaring van beschikking 93/625/EEG 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 (PB L 300, blz. 15),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: C. W. Bellamy, kamerpresident, B. Vesterdorf, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos en A. Potocki, rechters,

griffier: B. Pastor, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 11 maart 1997,

het navolgende

Arrest

Feiten en procesverloop

- 1 Verzoekster, Ladbroke Racing Ltd (hierna: „Ladbroke”), is een vennootschap naar Engels recht, gecontroleerd door Ladbroke Group plc, die onder meer diensten inzake weddenschappen op paardenrennen organiseert en aanbiedt in het Verenigd Koninkrijk en andere landen van de Europese Gemeenschap.

2 Pari mutuel urbain (hierna: „PMU”) is een economisch samenwerkingsverband (hierna: „ESV”) van de belangrijkste „sociétés de courses” in Frankrijk (artikel 21 van decreet nr. 83-878 van 4 oktober 1983 betreffende de „sociétés de courses de chevaux” en weddenschappen volgens het totalisatorsysteem; hierna: „decreet nr. 83-878”), dat is opgericht om de rechten van die vennootschappen op de organisatie van totalisatorweddenschappen buiten de renbaan te beheren. Het beheer door PMU van die rechten was aanvankelijk geregeld in de vorm van een „gemeenschappelijke dienst” (decreet van 11 juli 1930 betreffende de uitbreiding van totalisatorweddenschappen buiten de renbaan). Volgens artikel 13 van decreet nr. 74-954 van 14 november 1974 betreffende de „sociétés de courses de chevaux” (hierna: „decreet nr. 74-954”) verzorgt PMU sinds die datum volledig het beheer van de rechten van de „sociétés de courses” op totalisatorweddenschappen buiten de renbaan. Dit exclusieve recht van PMU wordt bovendien beschermd door het verbod voor anderen dan PMU om weddenschappen op paardenrennen af te sluiten of aan te gaan (artikel 8 van het interministerieel besluit van 13 september 1985 houdende reglement van PMU). Het geldt voor weddenschappen op paardenrennen in Frankrijk en ook voor in Frankrijk aangegane weddenschappen op paardenrennen in het buitenland, die eveneens slechts mogen worden aangegaan door de erkende vennootschappen en/of door PMU (artikel 15, lid 3, van wet nr. 64-1279 van 23 december 1964 houdende de begrotingswet voor 1965, en artikel 21 van voornoemd decreet nr. 83-878).

3 Op 7 april 1989 dienden zeven vennootschappen van de Ladbrokegroep, waaronder verzoekster, bij de Commissie een klacht in tegen een aantal steunmaatregelen van de Franse Staat ten behoeve van PMU, die volgens hen onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt.

4 Ladbrokes klacht vermeldde de volgende steunmaatregelen:

1) betalingsfaciliteiten verleend aan PMU, dat de betaling aan de Franse Staat van bepaalde heffingen op weddenschappen op paardenrennen mag uitstellen;

- 2) kwijtschelding van 180 miljoen FF aan heffingen op weddenschappen in 1986, om PMU te helpen zijn tekort te beheersen, op voorwaarde dat hij een herstelplan opstelt;

- 3) ontheffing van de verplichting om de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: „BTW”) binnen één maand af te dragen;

- 4) gebruik door PMU van door wedders niet opgevraagde winsten ter financiering van ontslagvergoedingen;

- 5) vrijstelling van PMU van betaling van de werkgeversbijdrage voor het huisvestingsbeleid;

- 6) vrijstelling van afdracht tussen 1982 en 1985 van de bedragen die ontstaan door de winsten van de wedders naar beneden af te ronden tot op een tiende van een frank;

- 7) vrijstelling van de sociétés de courses van betaling van vennootschapsbelasting, wat in 1989 neerkwam op een steun ten bedrage van ongeveer 546 miljoen FF;

- 8) vrijstelling van de sociétés de courses van betaling van de inkomstenbelasting die is verschuldigd door van vennootschapsbelasting vrijgestelde verenigingen.

5 Bij brief van 11 januari 1991 deelde de Commissie de Franse autoriteiten mee, dat zij had besloten de procedure van artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag in te leiden met betrekking tot de volgende zeven steunmaatregelen ten behoeve van PMU (PB C 38, blz. 3):

- „1) betalingsfaciliteiten voor de afdracht van de heffingen door de Schatkist vanaf 1980 en 1981;
- 2) kwijschelding van 180 miljoen FF van de heffingen over 1986;
- 3) vrijstelling van de verplichting om de BTW binnen één maand af te dragen;
- 4) gebruik van de prijzen ten behoeve van de uitkeringen bij ontslag in 1985;
- 5) vrijstelling van de werkgeversbijdrage in het bouwfonds;
- 6) vrijstelling van afdracht over 1982-1985 van de bedragen die afkomstig zijn uit het gebruik om de uitgekeerde bedragen op tientallen centiemen naar beneden af te ronden;
- 7) Vrijstelling van de vennootschapsbelasting.”

6 Bij brief van 19 maart 1991 verzocht Ladbroke de Commissie voorlopige maatregelen te treffen en vier van de zeven steunmaatregelen ten behoeve van PMU op te schorten, namelijk a) de betalingsfaciliteiten, b) de vrijstelling van de regel betreffende de maand uitstel van de BTW-aftrek, c) de vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor het huisvestingsbeleid, en d) de vrijstelling van de vennootschapsbelasting.

- 7 Bij beschikking 92/35/EEG van 11 juni 1991 verzocht de Commissie de Franse regering om opschorting van drie van die vier steunmaatregelen ten gunste van PMU, die waren ingevoerd in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag en die een duurzaam karakter hadden (PB 1992, L 14, blz. 35; hierna: „voorlopige beschikking”), namelijk a) de betalingsfaciliteiten, b) de vrijstelling van de termijn van één maand voor de betaling van de BTW, en c) de vrijstelling van de werkgeversbijdrage in het bouwfonds.
- 8 Bij brief van 24 juni 1992 verzocht Ladbroke de Commissie om een definitief antwoord op de vraag of de Franse regering de in de voorlopige beschikking bedoelde steunmaatregelen al dan niet had opgeschort.
- 9 Toen deze brief aan de Commissie onbeantwoord bleef, nodigde Ladbroke haar overeenkomstig artikel 175 van het Verdrag bij brief van 11 augustus 1992 uit om haar standpunt te bepalen over a) de in de klacht genoemde steunmaatregelen die in de voorlopige beschikking niet ter sprake waren gekomen, b) de maatregelen van de Commissie ter uitvoering van haar voorlopige beschikking, en c) de procedure ten gronde, met betrekking tot de steunmaatregelen die in de voorlopige beschikking aan de orde waren.
- 10 Bij brief van 12 oktober 1992 antwoordde de Commissie op bedoelde schriftelijke aanmaning van 11 augustus 1992. In haar antwoord verwees de Commissie naar de maatregelen van de Franse autoriteiten om aan de voorlopige beschikking te voldoen, en wees zij erop, dat de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de andere in het besluit tot inleiding van de procedure bedoelde steunmaatregelen zou worden beoordeeld in haar eindbeschikking op grond van artikel 93, lid 2, van het Verdrag.
- 11 Bij brief van 5 november 1992 antwoordde Ladbroke op de brief van de Commissie van 12 oktober 1992. Volgens haar wist de Commissie blijkens die brief 15 maanden na de voorlopige beschikking nog steeds niet, of de Franse regering de betalingsfaciliteiten en de vrijstelling van de maand uitstel van de BTW-aftrek inderdaad had opgeschort, en evenmin dat de sociétés de courses flagrant in strijd

met de voorlopige beschikking nog steeds waren vrijgesteld van de bijdrage in het bouwfonds. Derhalve maande Ladbroke de Commissie overeenkomstig artikel 175 EG-Verdrag opnieuw aan om a) te bevestigen, dat de eerste twee steunmaatregelen, namelijk de betalingsfaciliteiten en de vrijstelling van de maand uitstel van de BTW-aftrek, waren opgeschort, b) opschorting te verkrijgen van de derde steunmaatregel, namelijk de vrijstelling van de werkgeversbijdrage in het bouwfonds, c) binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van de brief de procedure te beëindigen, d) de zeven steunmaatregelen ten gunste van PMU onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren, en e) de terugbetaling te gelasten van die steun, vermeerderd met de marktrente.

- 12 Toen deze aanmaning onbeantwoord bleef, stelde Ladbroke op 5 maart 1993 krachtens artikel 175 van het Verdrag tegen de Commissie beroep wegens nalaten in, dat is ingeschreven onder nummer T-467/93.

- 13 Op 22 september 1993 stelde de Commissie beschikking 93/625/EEG vast, betreffende verschillende, door de Franse autoriteiten toegekende steunmaatregelen ten behoeve van „Pari Mutuel Urbain” (PMU) en de organisatoren van harddraverijen en paardenrennen (PB L 300, blz. 15; hierna „beschikking 93/625” of „bestreden beschikking”), waarmee de procedure tegen Frankrijk werd beëindigd.

- 14 Bij brieven van 13 en 20 december 1993 deelde Ladbroke het Gerecht mee, dat haar beroep door de vaststelling van beschikking 93/625 zonder voorwerp was geworden en dat zij afstand deed van instantie.

- 15 Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 2 mei 1994 is zaak T-467/93 doorgehaald in het register.

De bestreden beschikking

- 16 In de bestreden beschikking maakt de Commissie een onderscheid tussen twee soorten bedragen die op de inzetten bij weddenschappen worden ingehouden, namelijk de „inhoudingen” of „aan de overheid toevallende inhoudingen”, bedragen die in de algemene begroting van de staat worden opgenomen, en „niet aan de overheid toevallende inhoudingen”, de aan de wedders uitgekeerde bedragen. Op elke inzet van 100 FF bij geregistreerde weddenschappen houdt PMU ongeveer 30 FF in, en verdeelt hij ongeveer 70 FF onder de wedders. Van die 30 FF behoudt PMU ongeveer 5,5 FF ter dekking van zijn uitgaven, en de nationale autoriteiten en de stad Parijs krijgen ongeveer 18 FF. De rest gaat naar de „sociétés de courses”.
- 17 Vervolgens beklemtoont de Commissie, dat terwijl de markten voor kansspelen van oudsher nationaal gecompartmenteerd waren, de weddenschappen op paardenrennen op nationale renbanen internationaal waren georganiseerd, en dat PMU pas vanaf januari 1989, met de oprichting van Pari mutuel international (hierna: „PMI”), uitdrukkelijk de wil te kennen heeft gegeven om zijn activiteiten buiten Frankrijk uit te breiden door overeenkomsten te sluiten in Duitsland en België, en aldus is gaan concurreren met andere organisatoren van weddenschappen, in het bijzonder met Ladbroke (deel III van de bestreden beschikking).
- 18 Zij was van mening, dat drie van de zeven maatregelen van de Franse regering ten gunste van PMU, als bedoeld in de krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingeleide procedure, steunmaatregelen van de staat waren in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.
- 19 De Commissie meende immers, dat het feit dat van 1982 tot 1985 werd afgezien van een deel van de inhouding op de opbrengst van de afronding van de winsten naar beneden tot op een tiende van een frank (315 miljoen FF), die sedert 1967 krachtens de begrotingswet van 17 december 1966 in de algemene begroting van de staat wordt opgenomen, een steunmaatregel was, daar het een „tijdelijke maatre-

- gel" was „die erop is gericht een specifiek probleem op te lossen", namelijk de automatisering van de verrichtingen van PMU, om hem te helpen zijn marktpositie te verstevigen (delen IV en V, sub 2).
- 20 Zij meende eveneens, dat de ontheffing van de regel waarbij de BTW-aftrek met één maand wordt uitgesteld, een betalingsfaciliteit was die gelijk stond met een steunmaatregel van de staat, die evenwel sinds 1989 tot de intrekking ervan op 1 juli 1993 werd gecompenseerd door een permanente consignatie bij de schatkist (delen IV en V, sub 6).
- 21 Wat ten slotte de aan PMU verleende vrijstelling van bijdrage in het bouwfonds betreft, was de Commissie van mening, dat ofschoon een arrest van de Franse Conseil d'État van 1962 het landbouwkarakter van de activiteiten van de sociétés de courses en derhalve hun vrijstelling van die bijdrage had bevestigd, de activiteit van PMU zelf, namelijk het organiseren en verwerken van weddenschappen, klaarblijkelijk niets met landbouw te maken had, zodat de status van PMU die vrijstelling niet rechtvaardigde, en deze een steunmaatregel vormde (delen IV en V, sub 7).
- 22 Niettemin meende de Commissie, dat voor de drie betrokken steunmaatregelen krachtens artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag een ontheffing kon worden verleend.
- 23 Met betrekking tot de steun in de vorm van afstand van de opbrengst van de afronding van de winsten naar beneden tot op een tiende van een frank, overwoog de Commissie, dat ondanks de hoge intensiteit van de steun (bijna 29 % van de automatiseringskosten), „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 paardenras" (deel VII, sub 1).

- 24 Inzake de ontheffing van de regel waarbij de BTW-aftrek wordt uitgesteld, overwoog de Commissie, dat die steunmaatregel om dezelfde redenen die met betrekking tot de vorige steunmaatregel waren aangevoerd, tot in januari 1989 verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Na 1989 werden de schadelijke gevolgen van de steun voor de mededinging geheel gecompenseerd door een permanente consignatie bij de schatkist (deel VII, sub 2).
- 25 Met betrekking tot de steun ten gevolge van de vrijstelling van de bijdrage voor sociale woningbouw, overwoog de Commissie, dat hij, evenals de steun in de vorm van de ontheffing van de regel waarbij de BTW-aftrek met één maand wordt uitgesteld, tot 1989 in aanmerking kwam voor de afwijking waarin is voorzien bij artikel 92, lid 3, sub c, maar na 1989 als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt moest worden beschouwd (deel VII, sub 3).
- 26 Wat de terugbetaling van deze laatste steun vanaf 1989 betreft, overwoog de Commissie evenwel, dat ofschoon „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 Conseil d'État van 1962” (supra, punt 21), dit argument niet meer geldt „sinds het tijdstip waarop de Franse autoriteiten van de inleiding van de procedure in kennis zijn gesteld, namelijk sinds 11 januari 1991”. Voorts verklaarde de Commissie, dat zij niet in staat was zelf het terug te vorderen steunelement te bepalen, en verzocht zij de Franse autoriteiten, het terug te geven steunbedrag zelf te bepalen en dit aan de Commissie mede te delen (deel VIII).
- 27 Voor de vier andere steunmaatregelen was volgens de Commissie niet voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.
- 28 Wat de bedragen aan niet-opgevraagde winsten betreft, overwoog de Commissie dat zij steeds als normale financiële middelen werden beschouwd, en dus deel uit-

maakten van de niet aan de overheid toevallende inhoudingen. Dat zij werden gebruikt om sociale uitgaven te financieren, om de kosten van controle en toezicht te bestrijden, en om de maatregelen ter bevordering van de paardenfokkerij en investeringen met betrekking tot de organisatie van de harddraverijen en paardenrennen en van totalisatorweddenschappen te betalen, kon derhalve niet als een steunmaatregel van de staat worden beschouwd, aangezien hier van staatsmiddelen geen sprake was (delen IV en V, sub 1).

- 29 Aangaande de wijziging van de verdeling van de aan de overheid toevallende inhoudingen (supra, punt 16) zette de Commissie uiteen, dat de voor harddraverijen en paardenrennen geldende belastingregeling tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, en dat de aanpassingen naar boven of naar beneden van het heffingspercentage geen steunmaatregel van de staat uitmaken voor zover zij algemeen golden voor alle betrokken ondernemingen. Het bestaan van een steunmaatregel van de staat kan slechts worden aangenomen als een belangrijke verlaging van het heffingspercentage tot een versteviging van de financiële positie van een monopoliehoudende onderneming leidt. Dat was hier niet het geval, daar de verlaging van de aan de overheid toevallende inhouding op weddenschappen in 1984 beperkt bleef (ongeveer 1,6 %) en nadien gehandhaafd werd, zodat daardoor geen specifiek project werd gefinancierd. Het optreden van de Franse autoriteiten was gericht op een blijvende verhoging van de middelen van de ontvangers van de niet aan de overheid toevallende inhoudingen. Gelet op de bijzondere situatie waarin die ontvangers verkeren had de betrokken maatregel niet het karakter van een steunmaatregel, maar was het „een hervorming in de vorm van een ‚fiscale‘ aanpassing die door de aard en de economie van het betrokken systeem gerechtvaardigd is” (delen IV en V, sub 3).
- 30 De vrijstelling van vennootschapsbelasting moest volgens de Commissie „worden beschouwd als een gevolg van de normale toepassing van het algemeen belastingstelsel”, daar PMU wegens zijn rechtsvorm „niet onder de vennootschapsbelasting [valt]” (deel V, sub 4).
- 31 De bij besluiten van de minister van Begroting van 24 april 1980 en 19 februari 1982 aan PMU verleende betalingsfaciliteit, in de vorm van uitstel van betaling van de inhoudingen ten behoeve van de Franse Staat, die overeenkomt met een inbreng

van financiële middelen van bijna twee maanden, had volgens de Commissie tot gevolg dat het aandeel van de niet aan de overheid toevallende inhoudingen sedert 1981 voortdurend toenam, zodat het niet ging om „het tijdelijk afzien door de overheid van financiële middelen, noch om een specifieke maatregel”. Zij moest derhalve op dezelfde wijze worden beoordeeld als de vorige maatregel, betreffende de verdeling van de inhoudingen (supra, punt 29) (delen IV en V, sub 5).

32 Onder die omstandigheden heeft Ladbroke bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 februari 1994, het onderhavige beroep ingesteld.

33 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 22 juni 1994, heeft de regering van de Franse Republiek verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie.

34 Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 30 augustus 1994 is dit verzoek tot interventie toegewezen. Op 21 december 1994 heeft interveniënte een memorie in interventie ingediend, waarover verzoekster op 31 maart 1995 opmerkingen heeft gemaakt.

35 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan, en is verweerster in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang uitgenodigd bepaalde documenten en stukken uit haar briefwisseling met de Franse autoriteiten over de steun aan PMU over te leggen.

36 Partijen zijn ter terechtzitting van 11 maart 1997 in hun pleidooien en antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

37 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— beschikking 93/625 nietig te verklaren voor zover de Commissie daarin heeft beslist:

1) dat de volgende maatregelen buiten de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen:

a) de betalingsfaciliteiten op grond waarvan PMU de betaling aan de staat van bepaalde heffingen op weddenschappen tijdelijk kan uitstellen;

b) de vrijstelling van vennootschapsbelasting;

c) de vrijstelling van inkomstenbelasting;

d) de afstand van 180 miljoen FF aan heffingen op weddenschappen in 1986;

e) het aan PMU toegekende recht om niet-opgevraagde winsten te behouden;

- f) de vanaf 1 januari 1989 verleende vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek;
- 2) dat de volgende maatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag;
- a) de 315 miljoen FF die aan PMU zijn toegefallen doordat tussen 1982 en 1985 de met de weddenschappen behaalde winsten naar beneden werden afgerond tot op een tiende van een frank;
- b) de vóór 1 januari 1989 geldende vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek;
- c) de vóór 1 januari 1989 geldende vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw;
- 3) a) dat de steun die PMU in de periode vóór 11 januari 1991 heeft ontvangen in de vorm van vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw, niet behoeft te worden terugbetaald; en
- b) dat de Commissie niet zelf het bedrag moet bepalen van de steun voortvloeiend uit de vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw, waarvan zij voor de periode na 11 januari 1991 de terugbetaling heeft gelast;

— de Commissie te gelasten:

- 1) binnen een maand na de uitspraak van het arrest van het Gerecht te berekenen:
 - a) het steunbedrag dat PMU heeft ontvangen in de vorm van vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw voor de periode na 11 januari 1991, welk bedrag overeenkomt met het bedrag aan belastinginkomsten waarvan de Franse Staat via deze vrijstelling afstand heeft gedaan; en
 - b) de daarover verschuldigde rente, te berekenen overeenkomstig artikel 3 van beschikking 93/625;
- 2) binnen een maand daaropvolgend terugbetaling te eisen van alle bedragen die ingevolge punt 1, punt a en b, hierboven verschuldigd zijn en die door PMU nog niet zijn terugbetaald aan de Franse Staat (vermeerderd met rente);
- 3) onverwijld terugbetaling te eisen van alle inkomsten waarvan de Franse Staat afstand heeft gedaan als gevolg van de aan PMU verleende vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor de sociale woningbouw voor de periode van 1 januari 1989 tot en met 11 januari 1991, vermeerderd met rente te berekenen overeenkomstig artikel 3 van beschikking 93/625;

- 4) onverminderd het hierboven sub 3 gevorderde, de klacht van 7 april 1989 onverwijld opnieuw te onderzoeken met inachtneming van het arrest van het Gerecht, en dit onderzoek binnen zes maanden na de datum van dat arrest af te sluiten;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

38 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

39 Interveniente concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen.

Ten gronde

40 Tot staving van haar beroep voert verzoekster vier middelen aan. De eerste twee zijn ontleend aan onjuiste toepassing van artikel 92, lid 1, en artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, het derde aan schending van de verplichtingen die op de Commissie rusten wanneer zij terugbetaling van steun gelast, en het vierde aan schending van artikel 190 van het Verdrag.

Onjuiste toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag

- 41 Volgens verzoekster heeft de Commissie artikel 92, lid 1, van het Verdrag onjuist toegepast toen zij verklaarde, dat vier van de zeven overheidsmaatregelen in kwestie geen steunmaatregelen van de staat waren, en dat de vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek sinds 1989 geen steunmaatregel van de staat meer was, daar de gevolgen ervan werden gecompenseerd door een permanente consignatie bij de schatkist.

De wijziging van de verdeling van de inhoudingen en de daaruit voortvloeiende afstand van 180 miljoen FF aan inhoudingen vanaf 1985

— Samenvatting van de argumenten van partijen

- 42 Volgens verzoekster blijkt uit de in haar klacht aangevoerde bewijsstukken, dat de afstand bij decreten van 23 januari 1985 en 12 maart 1986 van een op 180 miljoen FF geraamd deel van de inhouding voor de staat, rechtstreeks verband hield met het herstelplan van PMU, en dat een groot deel van dat bedrag diende om de ontslagvergoedingen van talrijke personeelsleden van PMU te financieren. Zij verwijst naar een communiqué van het persbureau AFP naar luid waarvan de toenmalige Franse staatssecretaris voor Begroting het herstelplan van PMU had goedgekeurd en had verklaard, dat „de staat zijnerzijds 180 miljoen FF steun inbrengt door ten gunste van de sociétés de courses af te zien van een deel van de hem toekomende inhouding op de inzet”.
- 43 Dat de bij wet gewijzigde verdeling van de inhoudingen naderhand is gehandhaafd, doet niet af aan het feit, dat zij onlosmakelijk verbonden was met het herstelplan van PMU. Volgens verzoekster kan een lidstaat niet aan de toepassing van de regeling inzake staatssteun ontsnappen door aan een aanvankelijk tijdelijke steun-

maatregel een permanent karakter te geven. De gehele inhoudingsregeling vormt hoe dan ook een steunregeling, zodat ook elke wijziging daarvan ten gunste van PMU staatssteun oplevert.

- 44 In verband met het argument van de Commissie, dat een lidstaat mag bijdragen tot de herstructurering van ondernemingen waarop zware en uitzonderlijke belastingen drukken, verwijst verzoekster naar het arrest van 2 juli 1974, Italië/Commissie (173/73, Jurispr. blz. 709), waarin het Hof het betoog heeft afgewezen dat een door een dergelijk oogmerk ingegeven belastingverlaging niet onder het verbod van artikel 92 van het Verdrag zou vallen. Voorts betwist verzoekster dat PMU zwaarder wordt belast dan andere economische activiteiten, en beklemtoont zij dat dit argument van de Commissie in haar verweerschrift, niet terug te vinden is in de bestreden beschikking.
- 45 Volgens de Commissie is de sinds 1985 ingevoerde verlaging van het aandeel dat de Franse Staat inhoudt op de inzetten bij weddenschappen, een blijvende wijziging van de belastingregeling, die dus niet als een steunmaatregel kan worden beschouwd.
- 46 Volgens de Commissie bestaat er geen rechtstreeks verband tussen de wijziging van de inhoudingsregeling en het herstelplan van PMU, en zelfs indien er wel een dergelijk verband bestond, zou dat niet betekenen dat de betrokken maatregel staatssteun oplevert, nu een lidstaat mag bijdragen tot de herstructurering van ondernemingen — zoals PMU — waarop zware en uitzonderlijke belastingen drukken, teneinde zijn eigen inkomsten voor de toekomst te waarborgen. Elke verbetering van het rendement van PMU is namelijk zeer voordelig voor de Franse schatkist.
- 47 Uit de door verzoekster aangehaalde verklaring van de staatssecretaris voor Begroting (supra, punt 42) blijkt ten slotte, dat de betrokken maatregel is vastgesteld „ten gunste van de sociétés de courses” en niet ten gunste van PMU. De procedure

op grond van artikel 92, lid 3, van het Verdrag betrof enkel PMU en niet de sociétés de courses, zodat de Commissie zich niet kon uitspreken over steun die zou zijn verleend aan de sociétés de courses.

- 48 Bovendien is in het geval van de sociétés de courses hoe dan ook niet voldaan aan de wezenlijke voorwaarden om een maatregel als een met het Verdrag onverenigbare en onrechtmatige steunmaatregel aan te merken, daar zij niet met verzoekster concurreren.
- 49 Ten slotte heeft de Commissie ter terechtzitting onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht van 27 februari 1997, FFSA e. a./Commissie (T-106/95, Jurispr. blz. II-229) betoogd, dat zij over een zekere beoordelingsmarge moet beschikken om uit te maken welke methode het meest geschikt is om zich ervan te verzekeren dat geen steun wordt verleend voor activiteiten waarvoor vrije mededinging bestaat, en dat haar beoordeling enkel wegens kennelijke dwaling nietig kan worden verklaard.
- 50 Interveniente sluit zich aan bij de conclusies van de Commissie en verwijst voor het overige naar haar betoog inzake de betalingsfaciliteiten (zie hierna, punten 72 en 73).

— Beoordeling door het Gerecht

- 51 Het Gerecht merkt op, dat de wijziging van de verdeling van de inhoudingen in 1985 en 1986 volgens de bestreden beschikking geen staatssteun was, maar „een hervorming in de vorm van een ‚fiscale’ aanpassing die door de aard en de economie van het betrokken systeem gerechtvaardigd is”, daar niet was voldaan aan de drie criteria die de Commissie hanteert bij de toetsing aan artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Volgens de bestreden beschikking was de betrokken maatregel namelijk a) slechts een beperkte verlaging van de inhoudingen (van ongeveer 1,6 %) die de financiële positie van een monopoliehoudende onderneming niet verstevigde,

b) was hij permanent, en c) niet gericht op de financiering van een specifiek project, maar op een „verhoging van de middelen van de ontvangers der niet aan de overheid toevallende inhoudingen” (deel V, sub 3, van de bestreden beschikking).

52 Het Gerecht is van oordeel, dat nu hier de vraag rijst in welke mate de gemeenschapsrechter de criteria kan toetsen die de Commissie hanteert om te beoordelen of de betrokken fiscale maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt, in de eerste plaats in herinnering moet worden gebracht, dat deze bepaling, die elke maatregel van de staat die in welke vorm ook aan bepaalde ondernemingen voordelen verleent die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt, geen onderscheid maakt naar gelang van de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet naar hun gevolgen (zie arrest Hof van 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punten 19 en 20). Het begrip steunmaatregel is dus een objectief begrip, dat uitsluitend afhankelijk is van de vraag of een maatregel van de staat al dan niet één of meer ondernemingen begunstigt. Het Gerecht is derhalve van oordeel, dat wanneer een maatregel als steunmaatregel wordt aangemerkt, wat volgens het Verdrag zowel tot de bevoegdheid van de Commissie als tot die van de nationale rechter behoort, bij gebreke van bijzondere omstandigheden die met name te maken hebben met de ingewikkeldheid van de betrokken overheidsmaatregel (arrest Hof van 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punten 10 en 11, en arrest Gerecht van 12 december 1996, Air France/Commissie, T-358/94, Jurispr. blz. II-2109, punt 71), zulks in beginsel niet de toekenning van een ruime beoordelingsmarge aan de Commissie rechtvaardigt. De relevantie van de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staat wordt immers slechts getoetst in het kader van het onderzoek van de verenigbaarheid van die maatregelen met de gemeenschappelijke markt, overeenkomstig artikel 92, lid 3, van het Verdrag. Alleen bij de toepassing van die bepaling, waarbij de Commissie rekening moet houden met ingewikkelde economische, sociale, regionale en sectorale elementen, komt haar een ruime beoordelingsmarge toe (arresten Hof van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 18, en 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 26).

53 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het door de Commissie aangevoerde arrest FFSA e. a./Commissie (reeds aangehaald), waarin het Gerecht met betrek-

king tot de vraag of een overheidsmaatregel die voldoet aan de vereisten voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (punten 167 en 168 van het arrest) niettemin onder de afwijking van artikel 90, lid 2, van het Verdrag kan vallen, aan de Commissie een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft toegekend (punten 170-187 van het arrest), daar de onderhavige zaak, anders dan bedoeld arrest, geen betrekking heeft op de beoordeling van de overheidsmaatregel in het licht van artikel 90, lid 2, van het Verdrag.

- 54 In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat het feit dat de fiscaliteit en de invoering van belastingregelingen tot de bevoegdheid van de nationale autoriteiten behoren, zoals de Commissie in de bestreden beschikking trouwens heeft vermeld, niet wegneemt dat de uitoefening van die bevoegdheid onverenigbaar kan zijn met artikel 92, lid 1, van het Verdrag (arrest Hof van 25 juni 1970, Frankrijk/Commissie, 47/69, Jurispr. blz. 487).
- 55 In het licht van de voorgaande overwegingen moet dus worden onderzocht, of de Commissie zich in casu op de drie reeds aangehaalde criteria (supra, punt 51) mocht baseren tot staving van de conclusie dat de fiscale maatregel in kwestie geen steunmaatregel van de staat was in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, maar „een hervorming in de vorm van een ‚fiscale’ aanpassing die door de aard en de economie van het betrokken systeem gerechtvaardigd is”.
- 56 Wat in de eerste plaats het criterium inzake het permanent karakter van de betrokken maatregel betreft, maakt artikel 92, lid 1, van het Verdrag zoals gezegd geen onderscheid tussen permanente en tijdelijke maatregelen van de staat. Bovendien is een dergelijk criterium in deze materie moeilijk toepasbaar, daar, zoals interveniënte ter terechtzitting terecht heeft beklemtoond, gelet op de frequente wijzigingen van de belastingtarieven door de nationale autoriteiten, moeilijk uit te maken is of een maatregel die aanvankelijk als permanent werd beschouwd, wegens een nieuwe wijziging van die tarieven naderhand niet als voorlopig moet worden aangemerkt en dus overeenkomstig de redenering van de Commissie, wegens zijn

beperkte duur als een steunmaatregel moet worden beschouwd. Omgekeerd kan een maatregel die aanvankelijk als tijdelijk werd aangemerkt, zodat daarop volgens de redenering van de Commissie artikel 92, lid 1, van het Verdrag van toepassing is, naderhand worden omgezet in een permanente maatregel, zodat, nog steeds volgens de Commissie, geen sprake meer zou zijn van een steunmaatregel. De toepassing van een aan de permanentie van een overheidsmaatregel ontleend criterium, zoals voorgesteld door de Commissie, zou derhalve tot een zodanige onzekerheid leiden bij de toepassing van artikel 92 van het Verdrag, dat dit criterium onverenigbaar zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

- 57 Met betrekking tot het tweede criterium, dat de betrokken maatregel niet is gericht op de financiering van een specifiek project, merkt het Gerecht op, dat artikel 92, lid 1, zoals gezegd, geen onderscheid maakt naar gelang van de redenen of doeleinden van de overheidsmaatregelen, doch ziet naar hun gevolgen (arrest van 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 20). Zoals uit de bestreden beschikking zelf blijkt, was de maatregel in kwestie evenwel gericht op „een blijvende verhoging van de middelen van de ontvangers der niet aan de overheid toevallende inhoudingen”.
- 58 Zelfs indien een dergelijk criterium rechtmatig kon worden ingeroepen om een onderscheid te maken tussen fiscale maatregelen die binnen of buiten de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, wordt de vaststelling van de Commissie dat de wijziging van het tarief van de inhoudingen niet was gericht op de financiering van een specifiek project, in casu hoe dan ook tegengesproken door een andere vaststelling in de bestreden beschikking, namelijk dat „van 1984 af (...) de ‚sociétés de courses’ zich voor tekorten geplaatst [zagen]” en dat „de Franse autoriteiten, als aanvulling op een plan om deze toestand te verhelpen, [derhalve] de verdeling van de inhoudingen [wijzigden]” (zie deel IV, sub 3, van de bestreden beschikking). Deze vaststelling van de Commissie in de bestreden beschikking moet bovendien worden gelezen in het licht van de brief waarbij de procedure

werd ingeleid, en waarin het heet dat PMU door al deze financiële voordelen de automatisering en herstructurering van zijn activiteiten kon bekostigen die wegens de toenemende exploitatiekosten noodzakelijk waren geworden.

- 59 Wat ten slotte het derde criterium van de Commissie betreft, dat de Franse autoriteiten hadden besloten tot een beperkte verlaging van de inhoudingen, merkt het Gerecht allereerst op, dat volgens de rechtspraak ter zake de betrekkelijk geringe omvang van een steunmaatregel de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet a priori uitsluit (arresten Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43, en 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 42). Zelfs in de veronderstelling dat de beperkte verlaging van de aan de overheid toevallende inhoudingen in bepaalde gevallen de niet-toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen, neemt dit niet weg dat in casu onbetwist is, dat volgens de bestreden beschikking de aanpassing van de inhoudingen heeft geleid tot „een blijvende verhoging van de middelen van de ontvangers der niet aan de overheid toevallende inhoudingen”. Ofschoon de verlaging van de aan de overheid toevallende inhoudingen relatief gezien als „beperkt” kan worden beschouwd (ongeveer 1,6 %), betekent dat bovendien niet, dat die verlaging ook in absolute cijfers beperkt was. Blijkens de brief tot inleiding van de procedure en het dossier (supra, punt 5), bedroeg het voordeel voor PMU in 1986 alleen reeds 180 miljoen FF. De betrokken maatregel was permanent, zodat het feit dat PMU jaarlijks een dergelijk bedrag ontving niet de conclusie kan rechtvaardigen, dat een „beperkte” verlaging van de inhoudingen voor PMU slechts geringe voordelen opleverde. Daaraan zij toegevoegd, dat het bedrag van 180 miljoen FF dat PMU alleen reeds in 1986 ontving, overeenkomstig de beleidslijnen van de Commissie inzake steunmaatregelen, zoals uiteengezet in haar mededeling van 20 mei 1992 betreffende een communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor het midden- en kleinbedrijf (PB C 213, blz. 2), evenmin als een verwaarloosbare steunmaatregel kan worden aangemerkt. Volgens deze mededeling, die ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking van toepassing was, viel steun niet onder de toepassing van artikel 92, lid 1, wanneer over een periode van drie jaar niet meer dan 50 000 ECU werd toegekend. Een bedrag van 180 miljoen FF, wat overeenkomt met ongeveer 27 137 000 ECU in één jaar, ligt duidelijk boven die grens.

- 60 Aangaande het argument van de Commissie, dat de betrokken maatregel blijkens de door verzoekster aangehaalde verklaring van de staatssecretaris voor Begroting (supra, punt 42), hoe dan ook enkel betrekking had op de sociétés de courses en niet op PMU, zij opgemerkt, dat het wordt tegengesproken door de bestreden beschikking zelf, die enkel de door de Franse autoriteiten ten gunste van PMU getroffen maatregelen betreft (zie dienaangaande de brief tot inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, en deel V van de bestreden beschikking). In de bestreden beschikking staat immers nergens, dat artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet van toepassing was omdat de betrokken maatregel geen betrekking had op PMU, de bij de inleiding van de procedure rechtstreeks geïsoleerde onderneming, maar wel op de sociétés de courses.
- 61 Bovendien wordt dit argument van de Commissie tegengesproken door haar gehele betoog, zoals met name uiteengezet in het verweerschrift, waarin zij stelt, dat de beoordeling van de betrokken maatregel in de bestreden beschikking gerechtvaardigd was doordat „de activiteiten van PMU met name door de belastingregeling werden gehinderd, en hieraan iets moest worden gedaan”, en dat deze maatregel tot gevolg had dat „de efficiëntie van PMU werd verbeterd”, wat „de Franse schatkist een aanmerkelijk voordeel heeft opgeleverd”. Ten slotte blijkt uit de reeds aangehaalde verklaring (supra, punt 42) weliswaar, dat de Franse Staat 180 miljoen FF steun verleende „ten gunste van de sociétés”, maar ook, dat over die „steun” een overeenkomst was gesloten tussen de Franse Staat, de sociétés de courses en PMU, en dat hij er onder meer toe strekte, de sociétés de courses, leden van PMU, te helpen „een duizendtal werknemers te ontslaan, hoofdzakelijk bij PMU”. Dit argument van de Commissie kan dan ook niet worden aanvaard.
- 62 Uit een en ander volgt, dat de drie aangehaalde criteria, zoals zij in casu zijn toegepast, geen rechtvaardiging opleveren voor de conclusie dat de verlaging van de inhoudingen geen steunmaatregel was in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, maar te maken had met een hervorming in de vorm van een fiscale aanpassing die door de aard en de economie van het betrokken systeem was gerechtvaardigd. Dat onderdeel van de beschikking moet derhalve nietig worden verklaard.

De betalingsfaciliteiten waardoor PMU de betaling van bepaalde inhoudingen op de weddenschappen kon uitstellen

— Samenvatting van de argumenten van partijen

- 63 Volgens verzoekster zijn de inhoudingen waarvan de betaling wordt uitgesteld, aan de overheid toevallende inhoudingen, zoals de Commissie in deel V, sub 5, van de bestreden beschikking trouwens heeft erkend. Het opleggen van dergelijke inhoudingen door de staat en de uitkering van een deel of het geheel van de opbrengst daarvan door de staat, vormt volgens de desbetreffende rechtspraak evenwel een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Het besluit van de Franse Staat om PMU uitstel te verlenen van betaling van de hem toevallende inhoudingen, valt dan ook onder het verbod van bedoeld artikel van het Verdrag (arresten Hof van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Jurispr. blz. 595; 13 december 1983, Apple and Pear Development Council, 222/82, Jurispr. blz. 4083, en 30 januari 1985, Commissie/Frankrijk, 290/83, Jurispr. blz. 439).
- 64 Anders dan de Commissie betoogt, kan volgens verzoekster de wijziging van de regeling van de betaling van de inhoudingen aan de staat niet worden beschouwd als een algemene wijziging van de belastingregeling voor de paardenrennen, daar die wijziging ten goede komt aan PMU en niet aan de sector paardenrennen in het algemeen. Dat de „betalingsfaciliteiten” ook ten goede komen aan de sociétés de courses die lid zijn van PMU, neemt geenszins weg dat er sprake is van steun aan PMU en dat die steun niet algemeen is, daar slechts tien sociétés de courses lid zijn van PMU tegenover 275 andere sociétés de courses in Frankrijk, en PMU slechts weddenschappen aanneemt op minder dan 1 % van de paardenrennen op renbanen die niet aan zijn leden toebehoren. Dat wordt enerzijds bevestigd door een rapport van de Franse Rekenkamer van 1987, volgens hetwelk de wijziging van de regels voor de betaling van de inhoudingen aan de staat ertoe strekte PMU te helpen de kosten te dragen van de verhoging van de commissielonen van haar verkooppunten, en anderzijds door het antwoord van het Franse Ministerie van Economische zaken, Financiën en Privatisering op dat rapport, waarin het heet, dat de belastingregeling voor PMU „afwijkt van het gemene recht”.

- 65 Verzoekster concludeert, dat het stelsel van inhoudingen hier *ad hoc* en *tijdelijk* is gewijzigd ten gunste van een bepaalde onderneming, en stelt onder verwijzing naar de rechtspraak, luidens welke een belastingregeling die een bepaalde sector, zelfs blijvend, bevoordeelt, een steunmaatregel is (arresten Hof van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, 70/72, Jurispr. blz. 813, en 24 februari 1987, Deufil/Commissie, 310/85, Jurispr. blz. 901), dat zulks a fortiori geldt voor maatregelen ten gunste van één enkele onderneming.
- 66 Het argument van de Commissie, dat de wijziging van de regeling voor overmaking van de inhoudingen aan de staat zijn rechtvaardiging vindt in de bedoeling van de Franse autoriteiten de regeling voor overmaking van de inhoudingen door PMU in overeenstemming te brengen met die voor de Lotto-inhoudingen (deel IV, sub 5, van de bestreden beschikking), moet volgens verzoekster worden afgewezen, omdat het in de beoordeling rechtens door de Commissie in de bestreden beschikking niet aan de orde is gekomen, en de Commissie bovendien niet heeft verklaard waarom de andersluidende conclusies van de Rekenkamer dienaangaande onjuist zouden zijn.
- 67 Subsidiair vraagt verzoekster het Gerecht dit onderdeel van de bestreden beschikking nietig te verklaren wegens ontbreken van motivering.
- 68 Volgens de Commissie is de door verzoekster aangehaalde rechtspraak, dat bijzondere fiscale maatregelen ten gunste van een bepaalde economische sector steunmaatregelen van de staat zijn, niet van toepassing, nu deze zaak geen betrekking heeft op een gewone belastingregeling, die voor alle ondernemingen geldt, maar op een buitengewone belastingregeling voor één enkele marktdeelnemer. De wijziging van een dergelijke regeling kan dan ook niet op dezelfde wijze worden beoordeeld als de wijziging van een algemene belastingregeling. Volgens de Commissie leidt verzoeksters standpunt ertoe, dat de Franse autoriteiten de belasting op weddenschappen op paardenrennen nooit kunnen wijzigen, wat geenszins het doel kan zijn van artikel 92 van het Verdrag.

- 69 De Commissie voegt daaraan toe, dat ofschoon advocaat-generaal Darmon in zijn conclusie bij het arrest van het Hof van 17 maart 1993, *Sloman Neptun* (C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, blz. I-903) het begrip „uitzondering” hanteerde, in die zin dat een maatregel die niet geldt voor alle ondernemingen of alle sectoren van de industrie die ervan gebruik zouden kunnen maken, een steunmaatregel vormt, een dergelijk criterium niet zonder meer van toepassing is op de sector weddenschappen op paardenrennen. Deze sector is namelijk onderworpen aan een hogere belasting dan de normale, zodat volgens de Commissie om te bepalen of een wijziging van die bijzondere belastingregeling al dan niet een steunmaatregel is, uitsluitend kan worden uitgegaan van het criterium of er sprake is van een permanente of van een tijdelijke wijziging, nu alleen deze laatste een steunmaatregel kan opleveren.
- 70 Overigens betwist de Commissie, dat de betrokken maatregel enkel aan PMU ten goede kwam, daar de inkomsten van PMU vervolgens worden verdeeld tussen haar leden, de sociétés de courses, en de maatregel dus elk van hen ten goede kwam. Dat de sociétés de courses die lid zijn van PMU, slechts een deel van de sociétés de courses in Frankrijk vertegenwoordigen, is irrelevant, daar alleen zij aan de betrokken belastingregeling zijn onderworpen.
- 71 Ten slotte betoogt de Commissie, dat verzoeksters herhaalde verwijzingen naar het rapport van de Franse Rekenkamer van 1987 irrelevant zijn, nu deze niet bevoegd is om zich uit te spreken over de vraag, of fiscale of parafiscale maatregelen steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag opleveren.
- 72 Interveniënte sluit zich aan bij het betoog van de Commissie en voegt daaraan toe, dat verzoeksters stelling, dat de steun aan PMU slechts aan een beperkt aantal paardenfokkerijen in Frankrijk ten goede komt, ongegrond is, daar alle sociétés de courses in beginsel van de diensten van die organisatie gebruik kunnen maken.

- 73 Interveniënte beklemtoont, dat de door PMU gegenereerde middelen naar de gehele sector van de paardenfokkerij in Frankrijk gaan, daar de premies en stimulanzen worden toegekend aan fokkers, eigenaars en anderen die beroepsmatig met paarden bezig zijn, en aldus voor een groot deel terecht komen bij sociétés de courses die geen lid zijn van PMU.

— Beoordeling door het Gerecht

- 74 De weigering van de Commissie om de onderzochte maatregel als een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag aan te merken, is gebaseerd op de overweging dat de belastingregeling die geldt voor PMU, en voor de sector van de paardenrennen in het algemeen, geen regeling is die afwijkt van de algemene belastingregeling, maar een „uitzonderingsregeling” die is gerechtvaardigd door de bijzondere kenmerken van de betrokken sector, en dat deze maatregel in het licht van de criteria die de Commissie toepast op de steun die voortvloeit uit de wijziging van het bedrag van de door PMU betaalde inhoudingen (supra, punten 68 en 69) geen steunmaatregel van de staat is, daar hij niet specifiek is en tot gevolg had „dat de niet aan de overheid toevallende inhoudingen sedert 1981 voortdurend toenemen”, zonder dat er sprake is van een „tijdelijk afzien door de overheid van financiële middelen” (deel V, sub 5, van de bestreden beschikking).
- 75 Allereerst moet dus worden onderzocht, of de Commissie terecht kon stellen dat de belastingregeling voor de sector paardenrennen als zodanig geen regeling is die afwijkt van de algemene belastingregeling, maar een specifieke regeling die uitsluitend geldt voor de betrokken sector.
- 76 De activiteiten van PMU worden beheerst door een specifieke regeling die hem een exclusief recht verleent om in Frankrijk totalisatorwedenschappen te organiseren (supra, punt 2), en de op hem toepasselijke belastingregeling houdt niet alleen rekening met deze bijzonderheid, maar ook met alle kenmerken van de organisatie van de paardenrennen in Frankrijk, zodat de Commissie op goede gronden tot de overtuiging kon komen, dat de specifieke regeling inzake inhoudingen, die bepaalt

welk deel van de opbrengsten van de weddenschappen aan de staat, aan PMU en aan de sociétés de courses toekomt, geen afwijkende regeling was ten opzichte van de algemene belastingregeling voor andere activiteiten, en dat de betrokken maatregel derhalve uitsluitend moest worden gezien in het kader van de specifieke belastingregeling voor de sector paardenrennen.

- 77 Het enkele feit dat deze maatregel deel uitmaakt van een specifieke regeling en niet van een regeling die afwijkt van het algemene belastingstelsel, vormt evenwel geen beletsel voor de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Derhalve moet nog worden onderzocht welke gevolgen deze maatregel teweeg heeft gebracht, om na te gaan of artikel 92, lid 1, van het Verdrag in casu terecht niet van toepassing is verklaard.
- 78 Het Gerecht merkt op, dat de Commissie in de bestreden beschikking erkent, dat de overheid met de onderzochte maatregel afziet van aan haar toekomende inkomsten, met het gevolg „dat de niet aan de overheid toevallende inhoudingen sedert 1981 voortdurend toenemen”. Zoals reeds gezegd, vormt een maatregel van de staat, ongeacht of hij permanent of tijdelijk is, die aan een onderneming financiële voordelen verleent en haar financiële positie versterkt, een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (supra, punt 52), zodat het onderscheid tussen een permanente en een tijdelijke wijziging van de regeling inzake de betaling van de inhoudingen, geen voldoende criterium is om artikel 92, lid 1, van het Verdrag in casu buiten toepassing te laten (supra, punt 56).
- 79 Wat het feit betreft dat de wijziging van de regeling voor de betaling van de aan de overheid toevallende inhoudingen aan de schatkist geen specifieke en afwijkende maatregel was, maar een algemene wijziging van het belastingstelsel die ten goede kwam aan de gehele sector paardenrennen, merkt het Gerecht op, dat in de bestreden beschikking, anders dan de Commissie stelt, dienaangaande niets is gezegd, en dat de minister van Begroting volgens deel IV, sub 5, van de beschikking enkel aan PMU uitstel van betaling aan de schatkist had toegestaan. Dat het stelsel van

totalisatorweddenschappen in Frankrijk in de regel niet alleen voordelen oplevert voor de leden van PMU maar indirect ook voor niet-leden, kan geen beslissend element voor de beoordeling zijn. Dat steun aan een bepaalde marktdeelnemer zijdelings ook ten goede kan komen aan verschillende andere marktdeelnemers wier activiteiten afhankelijk zijn van de hoofdactiviteit van de directe steunontvanger, volstaat niet om te besluiten dat de betrokken maatregel een algemene maatregel is die niet binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt, maar kan hooguit betekenen, dat hij eventueel kan vallen onder de afwijking voor een sector, waarin artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag voor dergelijke gevallen voorziet.

80 Zoals de Commissie in de bestreden beschikking (zie deel V, sub 7) beklemtoont, moet voor de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag bovendien een onderscheid worden gemaakt tussen de hoofdactiviteit van PMU, namelijk het organiseren en verwerken van weddenschappen, en de activiteit van zijn leden, de organisatie van paardenrennen. Zelfs indien de aan PMU verleende betalingsfaciliteiten op enigerlei wijze ten goede komen aan de gehele sector der paardenrennen, neemt dit niet weg dat PMU dankzij die financiële voordelen zijn positie op de markt voor het aangaan van weddenschappen kan verstevigen, zowel op de nationale markt als op de buitenlandse markten via PMI, die rechtstreeks met verzoekster concurreert (deel III van de bestreden beschikking). Hoe dan ook moet worden vastgesteld, dat de argumenten ter zake van de Commissie en interveniënte niet voorkomen in de beoordeling rechtens in de bestreden beschikking, zodat die beschikking ook moet worden geacht op dit punt ontoereikend of niet te zijn gemotiveerd.

81 Het argument van de Commissie, dat de betrokken maatregel van de staat moet worden gezien in het kader van de bijzonder zware belastingregeling voor de sector paardenrennen, die deze sector veel zwaarder treft dan andere sectoren, welk argument voor het eerst wordt aangevoerd voor het Gerecht, zonder dat toereikende bewijselementen worden aangebracht, kan op zich niet volstaan om de gegrondheid van het betoog van de Commissie aan te tonen.

- 82 Verzoeksters grief betreffende onjuiste toepassing van artikel 92, lid 1, op de aan PMU verleende betalingsfaciliteiten is dus gegrond, zodat dit deel van de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard.

De vrijstelling van vennootschapsbelasting

— Samenvatting van de argumenten van partijen

- 83 Verzoekster stelt, dat de beschikking ongeldig is wegens dwaling ten aanzien van het recht, daar de Commissie van mening was dat de aan PMU verleende vrijstelling van vennootschapsbelasting een gevolg is van de normale toepassing van het algemeen belastingstelsel, aangezien ESV's niet binnen de werkingssfeer van die belasting vallen.
- 84 In casu ging het niet om de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor PMU, maar om de vrijstelling voor de leden van PMU, zoals zij had vermeld in haar klacht van 7 april 1989 en in de aanmaningsbrief van 5 november 1992. Volgens de Franse Rekenkamer was een dergelijke vrijstelling ten gunste van de sociétés de courses zelfs onwettig naar Frans recht. Voorts werd geen enkele soortgelijke vrijstelling verleend aan andere sociétés de courses of leden van een ESV.
- 85 Ten slotte betwist verzoekster de stilzwijgende afwijzing van de in haar klacht vermelde grief, dat de aan PMU verleende vrijstelling van inkomstenbelasting ook een steunmaatregel van de staat vormt, en betoogt zij, dat de bestreden beschikking dienaangaande niet is gemotiveerd.

- 86 De Commissie zet uiteen, dat PMU geen vennootschapsbelasting verschuldigd is omdat hij als ESV geen eigen kapitaal heeft en zijn financiële resultaten rechtstreeks bij die van zijn leden kunnen worden gevoegd, zodat hij fiscaal transparant is, wat wil zeggen dat de belasting niet door hem, maar door zijn leden verschuldigd is. Tegen verzoeksters argument, dat die belasting door de sociétés de courses had moeten worden betaald, brengt de Commissie in, dat zij de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag enkel heeft ingeleid met betrekking tot de steun aan PMU, en niet met betrekking tot steun aan de sociétés de courses.
- 87 Met betrekking tot de gestelde stilzwijgende afwijzing van verzoeksters grief inzake de aan PMU verleende vrijstelling van inkomstenbelasting, merkt de Commissie op, dat deze maatregel in het besluit tot inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, niet ter sprake is gekomen, en in de bestreden beschikking derhalve niet kon worden behandeld.
- 88 Interveniente beklemtoont, dat indien het aannemen van weddenschappen afgezonderd blijft van de overige activiteiten van de sociétés de courses en het voor de wedders gereserveerde deel constant blijft, bij onderwerping aan de vennootschapsbelasting en de gemeenrechtelijke belasting het bedrag van de betalingen van de sociétés de courses lager zou zijn. Indien het gewone BTW-tarief (18,6 %) werd toegepast op het niet aan de wedders toekomende deel van de inzetten (28 %), zouden de bruto-inkomsten van de sociétés de courses 22,8 % van de inzetten bedragen [$28\% - (28\% \times 18,6\%) = 28\% - 5,2\%$]. De „winst” vóór belasting van PMU zou dan gelijk zijn aan dat resultaat min de beheerskosten van PMU, namelijk 17,3 % (22,8 % - 5,5 %). De vennootschapsbelasting tegen het huidige tarief van 33 % van de winst, zou oplopen tot 5,7 % van de inzetten (17,3 % x 33 %). Het uiteindelijke aandeel van de sociétés de courses zou dan na aftrek van de beheerskosten van PMU, 11,6 % van de inzet bedragen (17,3 % - 5,7 %), terwijl het thans tussen 4,5 en 5 % ligt. Daaruit volgt, dat de huidige belastingregeling voor PMU, die voorziet in vrijstelling van vennootschapsbelasting, geen steunmaatregel ten gunste van de sociétés de courses vormt.

— Beoordeling door het Gerecht

- 89 Het Gerecht merkt op, dat de aan PMU verleende vrijstelling van vennootschapsbelasting volgens de bestreden beschikking een gevolg is van de normale toepassing van het algemeen belastingstelsel, aangezien die belasting niet van toepassing is op ESV's. Zonder dat zij de juistheid van die conclusie betwist, stelt verzoekster evenwel, dat zoals uit haar klacht blijkt, in casu niet de aan PMU verleende vrijstelling van deze belasting aan de orde is, maar de vrijstelling voor de sociétés de courses.
- 90 Derhalve moet worden onderzocht of het feit dat de Commissie, in strijd met wat in verzoeksters klacht was aangevoerd, het niet nodig achtte de procedure in te leiden tegen de sociétés de courses, maar enkel tegen PMU, de wettigheid van de bestreden beschikking kan aantasten.
- 91 Dienaangaande zij opgemerkt, dat het recht van derden om bij de Commissie een klacht in te dienen wegens schending van artikel 92 van het Verdrag, en haar aldus ertoe te bewegen tegen de betrokken lidstaat de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden en eventueel na afloop van die procedure een eindschikking te geven, door geen enkele met verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204), vergelijkbare tekst of bepaling van afgeleid recht is geregeld.
- 92 Indien de Commissie evenwel bij beschikking een klacht afwijst, moet deze beschikking krachtens artikel 190 van het Verdrag gemotiveerd zijn, zodat de belanghebbende de rechtvaardigingsgronden ervan kan kennen en eventueel zijn rechten voor de gemeenschapsrechter geldend kan maken. In casu was er evenwel geen sprake van een uitdrukkelijke beschikking tot afwijzing van verzoeksters klacht, maar wel van een besluit om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, welk besluit vervat was in een brief aan de Franse regering die in

het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* is gepubliceerd (supra, punt 5). Indien verzoekster van mening was, dat de Commissie daarmee geen standpunt had bepaald over alle maatregelen van de Staat, waar zij in haar klacht tegen is opgekomen, had zij de Commissie moeten aanmanen in de zin van artikel 175 van het Verdrag.

- 93 Dienaangaande merkt het Gerecht op, dat blijkens het dossier, Ladbroke bij brief van 11 augustus 1992 krachtens artikel 175 van het Verdrag de Commissie inderdaad heeft verzocht een standpunt te bepalen over de in haar klacht bedoelde steunmaatregelen die in de voorlopige beschikking niet ter sprake waren gekomen (supra, punt 9), en dat de Commissie bij brief van 12 oktober 1992 op deze aanmaning heeft geantwoord (supra, punt 10). Na dit antwoord van de Commissie heeft Ladbroke haar opnieuw aangemaand, maar enkel om een standpunt te bepalen over de maatregelen waarvan sprake was in het besluit tot inleiding van de procedure (supra, punt 11). Toen de Commissie aan deze tweede aanmaning geen gevolg gaf, stelde Ladbroke bij het Gerecht beroep in wegens nalaten, doch na de vaststelling van de bestreden beschikking deed zij afstand van instantie (supra, punten 12 tot 14). Was Ladbroke van mening geweest, dat in het antwoord van de Commissie op de eerste aanmaning geen standpunt werd bepaald over alle in de klacht bedoelde maatregelen, had zij de Commissie opnieuw moeten aanmanen om een standpunt te bepalen over alle betwiste maatregelen, en had zij zich er niet toe mogen beperken haar uit te nodigen een standpunt te bepalen over de bij de inleiding van de procedure bedoelde maatregelen. Was Ladbroke daarentegen van mening geweest, dat het antwoord van de Commissie op haar eerste aanmaning een standpuntbepaling was, houdende stilzwijgende afwijzing van het gedeelte van de klacht waarin de betrokken maatregel ter discussie werd gesteld, dan had zij krachtens artikel 173, vijfde alinea, van het Verdrag beroep tot nietigverklaring moeten instellen.

- 94 Daaruit volgt, dat verzoekster niet de procedure van artikel 175 van het Verdrag heeft ingeleid of voortgezet, noch binnen de termijn een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, en dus in het kader van het onderhavige beroep hoe dan ook niet kan opkomen tegen het feit dat de Commissie, die de procedure niet heeft ingeleid ten aanzien van de betrokken maatregel, in de bestreden beschikking over die maatregel geen uitspraak heeft gedaan.

- 95 Dit geldt eveneens, en om dezelfde redenen, voor het argument dat verzoekster ontleent aan de stilzwijgende afwijzing van de in haar klacht vervatte grief inzake de aan PMU verleende vrijstelling van inkomstenbelasting.

De terbeschikkingstelling van niet-opgevraagde winsten aan PMU

— Samenvatting van de argumenten van partijen

- 96 Verzoekster stelt allereerst, dat de bestreden beschikking ongeldig is wegens dwaling ten aanzien van het recht, omdat de Commissie heeft geoordeeld, dat de terbeschikkingstelling van de niet-opgevraagde winsten aan PMU overeenkomstig decreet nr. 83-878, om sociale uitgaven te financieren, geen steunmaatregel van de staat was, op grond dat die winsten werden beschouwd als „normale financiële middelen” die deel uitmaken van de niet aan de overheid toevallende inhoudingen, en niet als „staatsmiddelen” in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.
- 97 Daar de Franse Staat beslist over het opleggen en de verdeling van de inhoudingen, is het volgens verzoekster verkeerd de betrokken financiële middelen aan te merken als niet aan de overheid toevallende inhoudingen, aangezien elke publiekrechtelijke maatregel houdende overdracht van financiële middelen aan PMU een steunmaatregel vormt. Gesteld dat de niet-opgevraagde winsten als gewone financiële middelen van de sociétés de courses moesten worden beschouwd, neemt dit niet weg, dat de bij artikel 27 van decreet nr. 83-878 ingevoerde wijziging een steunmaatregel was, nu het besluit waardoor PMU over die bedragen kan beschikken, is vastgesteld op initiatief van en met goedkeuring van de staat (arresten Hof, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 14 en 15, en van 2 februari 1988, Van der Kooy e. a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punten 32-38).

- 98 Verzoekster stelt voorts, dat de inkomsten uit de ter beschikking van PMU gestelde niet-opgevraagde winsten in werkelijkheid dienden ter financiering van de werkingskosten van PMU ten gevolge van de automatisering van de verrichtingen voor het verwerken van de weddenschappen. Vóór de vaststelling van decreet nr. 83-878 bepaalde het decreet van 18 juli 1941, dat de sociétés de courses de niet-opgevraagde winsten mochten behouden indien die bedragen uitsluitend werden gebruikt voor een bepaalde groep werknemers van de sector paardenrennen en het overschot aan de staat werd overgemaakt. De wijziging bij decreet nr. 83-878 bestond er juist in PMU die winsten voor zichzelf te laten gebruiken. Tot staving van haar betoog verwijst verzoekster naar het rapport van de Franse Rekenkamer, waarin het heet, dat de ter beschikking van PMU gestelde financiële middelen „die niet aan BTW worden onderworpen en belangrijke opbrengsten genereren (24,6 miljoen FF in 1985)”, werden gebruikt „voor de financiering tot een bedrag van 105 miljoen, van de afvloeiingsregeling in de sector paardenrennen”, waarvan driekwart was gereserveerd voor PMU „teneinde een aanvullende ontslagvergoeding te betalen aan vaste personeelsleden die zij zal moeten ontslaan ten gevolge van de automatisering van de verrichtingen voor het verwerken van de weddenschappen (ongeveer 75 miljoen FF voor 750 werknemers)”.
- 99 Ten slotte stelt verzoekster, dat nu artikel 281 bis van het Franse belastingwetboek bepaalt, dat over de door de organisatoren van totalisatorweddenschappen ontvangen vergoedingen BTW verschuldigd is, ook het feit dat PMU over de niet-opgevraagde winsten geen BTW betaalt, een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag is, zodat de beschikking ook om die reden ongeldig is wegens dwaling ten aanzien van het recht.
- 100 De Commissie herinnert eraan, dat de betrokken bedragen in Frankrijk slechts voor bepaalde categorieën sociale uitgaven kunnen worden gebruikt. Sedert decreet nr. 74-954 komt elk bedrag dat niet daarvoor is bestemd, toe aan de staat. Decreet nr. 83-878 heeft enkel een wijziging gebracht in de categorieën uitgaven waarvoor de niet-opgevraagde winsten mogen worden gebruikt. Dat die wijziging tot gevolg had, dat een geringer deel van de niet-opgevraagde winsten aan de staat toevalt, betekent dus niet dat sprake is van een steunmaatregel van de staat.

- 101 Volgens de Commissie is het feit dat volgens verzoekster de betrokken bedragen ten onrechte worden aangemerkt als „niet aan de overheid toevallende inhoudingen” („non-public levies”), te wijten aan een misverstand wegens het gebruik van het Engelse woord „levy”, dat wijst op een fiscale heffing. Verzoekster meent daardoor ten onrechte, dat de 30 FF die PMU op een inzet van 100 FF inhoudt (supra, punt 16), een inhouding door de staat is, en dat elke afstand van een deel van dat bedrag een steunmaatregel is. In werkelijkheid mag slechts een deel van die 30 FF, namelijk de door de Franse autoriteiten ingehouden 18 FF, worden aangemerkt als een fiscale heffing in de eigenlijke zin van het woord. Nu het dus gaat om een niet aan de overheid toevallende inhouding, die niet aan de staat toekomt en dus niet als een fiscale heffing kan worden aangemerkt, is in casu niet voldaan aan het ver-eiste dat het om staatsmiddelen dient te gaan.
- 102 De Commissie voegt daaraan toe, dat ofschoon zij in haar memories niet heeft gepoogd verzoeksters betoog te weerleggen dat de betrokken maatregel was bedoeld om bij te dragen tot de automatisering van PMU, de toestemming om de niet-opgevraagde winsten te gebruiken om aan overtollig personeel een aanvul-lende ontslagvergoeding te geven, een sociale maatregel was die veeleer ten goede kwam aan het ontslagen personeel dan aan PMU zelf.
- 103 Volgens de Commissie is verzoeksters betoog, dat ook het feit dat over de niet-opgevraagde winsten geen BTW verschuldigd is een steunmaatregel oplevert, een nieuw argument dat in de klacht niet voorkwam en in de bestreden beschikking dus niet in aanmerking kon worden genomen.
- 104 Interveniente verklaart, dat de niet-opgevraagde winsten tot de vaststelling van decreet nr. 74-954 in hun geheel aan de sociétés de courses toekwamen, en dat het decreet enkel de mogelijkheden om die winsten te gebruiken heeft beperkt tot bepaalde sociale uitgaven van de sociétés de courses, terwijl de niet-gebruikte win-sten nog steeds aan de staat toekomen (artikel 20, lid 4, van het decreet). Decreet nr. 83-878 heeft slechts de mogelijkheden om die winsten te gebruiken verruimd tot andere doeleinden die rechtstreeks verband houden met de activiteiten van de sociétés de courses, zoals het bestrijden van de controle- en werkingskosten, het bevorderen van de paardenfokkerij, en investeringen met betrekking tot de orga-

nisatie van paardenrennen en weddenschappen (artikel 27 van het decreet). Zowel vóór 1974, van 1974 tot 1983, als na 1983 konden de sociétés de courses steeds de niet-opgevraagde winsten volledig gebruiken. Enkel het mogelijke gebruik varieerde, zodat die financiële middelen terecht mochten worden aangemerkt als normale financiële middelen van de sociétés de courses.

— Beoordeling door het Gerecht

- 105 Het Gerecht merkt allereerst op, dat de betrokken maatregel blijkens het betoog van partijen tot gevolg had, dat de sociétés de courses het hoofd konden bieden aan onder meer de sociale lasten van PMU die het gevolg waren van het ontslag van een deel van zijn overtollig personeel. Het Gerecht is van oordeel, dat allereerst moet worden onderzocht, of de financiële middelen die voortkomen uit niet-opgevraagde winsten „normale financiële middelen” zijn als bedoeld door de Commissie, die hiermee aanvoert, dat in casu niet is voldaan aan één van de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, namelijk de overdracht van staatsmiddelen naar de steunontvanger.
- 106 Dienaangaande zij vastgesteld, dat terwijl de niet-opgevraagde winsten blijkens het dossier vóór 1974 in hun geheel aan de sociétés de courses toekwamen, decreet nr. 74-954 het gebruik van die winsten voor het eerst heeft beperkt tot bepaalde sociale uitgaven, en daaraan toegevoegd dat de rest aan de staat moest worden betaald. Artikel 20, lid 4, van dat decreet luidde immers als volgt: „De sociétés de courses kunnen elk jaar door de voor de goedkeuring van hun begroting bevoegde autoriteiten worden gemachtigd om de opbrengst van de niet-uitgekeerde winnende biljetten te gebruiken voor het verlenen van hulp, bijstand of aanvullende socialezekerheids- of pensioenvoordelen aan hun personeel, met uitsluiting van elk ander voordeel. Die bedragen moeten worden overgemaakt aan één der hierna in artikel 25 genoemde organismen of aan een centrum voor beroepsopleiding. Het deel van de opbrengst van de niet-uitgekeerde winnende biljetten dat niet wordt gebruikt ter financiering van vorenbedoelde acties, wordt opgenomen in de algemene begroting van de staat.”
- 107 Blijkens deze bepaling van de Franse wettelijke regeling was de mogelijkheid voor de sociétés de courses om de niet-opgevraagde winsten te gebruiken, niet alleen

beperkt wat het doel betreft (sociale uitgaven), maar ook afhankelijk van voorafgaande toestemming van „de voor de goedkeuring van hun begroting bevoegde autoriteiten”. Volgens het decreet zijn die autoriteiten de minister van Landbouw en de minister van Economische zaken en Financiën (artikelen 22 en 23 van het decreet), en volgens decreet nr. 83-878 dat in de plaats is gekomen van decreet nr. 74-954, de minister van Landbouw en de minister van Begroting (artikelen 29 en 30 van decreet nr. 83-878). Indien de niet-opgevraagde winsten moeten worden aangemerkt als „normale financiële middelen”, zoals in de bestreden beschikking is gesteld, behoefde de Franse wetgever niet bij verordenende maatregel het gebruik ervan te beperken tot nauwkeurig omschreven uitgaven, met dien verstande dat die financiële middelen, indien zij niet voor die uitgaven worden bestemd, automatisch naar de begroting van de staat zouden gaan.

108 Derhalve kunnen de betrokken financiële middelen niet worden beschouwd als „normale financiële middelen” van de sociétés de courses en van PMU, maar moeten zij worden aangemerkt als „staatsmiddelen” die in de begroting van de staat worden opgenomen indien aan bepaalde door de wetgever gestelde voorwaarden is voldaan.

109 Diezelfde conclusie kan ook worden getrokken uit decreet nr. 83-878, waarbij de Franse wetgever, zoals de Franse regering en de Commissie hebben beklemtoond, de mogelijkheid om de niet-opgevraagde winsten te gebruiken heeft uitgebreid tot andere activiteiten van de sociétés de courses, zoals de toekenning van „kredieten voor beroepsopleiding of aanvullende socialezekerheids- of pensioenvoordelen voor het personeel van de sociétés, de renstallen en de jockeys” (artikel 27, lid 5, van het decreet). Aldus heeft de Franse wetgever dus in feite afgezien van financiële middelen die anders in de begroting van de staat zouden zijn opgenomen, zodat in casu ook om deze reden is voldaan aan de voorwaarde voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, betreffende de overdracht van staatsmiddelen naar de steunontvanger.

110 Voor zover die middelen volgens de bestreden beschikking zijn aangewend „voor de financiering van sociale uitgaven”, resulteren zij volgens vaste rechtspraak in een verlaging van de sociale lasten die een onderneming normaliter moet dragen,

en dus in steun te harer gunste (arresten Hof Italië/Commissie en Steinike & Weinlig, reeds aangehaald).

- 111 De conclusie van de Commissie dat de betrokken maatregel, die er weliswaar toe strekt de met de organisatie van de totalisatorweddenschappen verband houdende sociale uitgaven van de sociétés de courses te financieren, geen steunmaatregel van de Staat is omdat er geen sprake is van een overdracht van staatsmiddelen, berust dus op een onjuist uitgangspunt, en moet nietig worden verklaard.
- 112 Wat ten slotte verzoeksters argument betreft, dat ook het feit dat PMU geen BTW verschuldigd is over de niet-opgevraagde winsten, een steunmaatregel is, moet worden vastgesteld, dat dit punt niet voorkwam in haar klacht en ook bij de inleiding van de procedure van artikel 92 niet ter sprake is gebracht, zodat verzoekster de Commissie niet kan verwijten dat zij dit punt in de bestreden beschikking niet heeft behandeld.

De per 1 januari 1989 verleende vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek

— Samenvatting van de argumenten van partijen

- 113 Verzoekster stelt, dat de Commissie in de bestreden beschikking overweegt, dat de gevolgen van de aan PMU verleende vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek sedert 1989 worden geneutraliseerd door een permanente consignatie van de sociétés de courses bij de schatkist, maar noch het juiste bedrag van die consignatie noch de grondslag voor de regelmatige herziening van dat bedrag vermeldt. Het ontbreken van die gegevens is zeer te betreuren, temeer omdat de Commissie precies wegens het gestelde bestaan van die consignatie tot een andere conclusie is

gekomen dan die welke zij aanvankelijk in haar voorlopige beschikking had getrokken.

- 114 Verzoekster verlangt, dat het Gerecht bij wege van maatregel van instructie de Commissie zou gelasten het bedrag van de permanente consignatie bij de schatkist in 1989, de criteria voor de herziening ervan en de data van die herzieningen mee te delen, en de Franse regering zou gelasten mee te delen hoeveel de afwijking van het BTW-stelsel de Franse Staat jaarlijks kost en hoeveel rente de betrokken consignatie jaarlijks heeft opgebracht tussen 1 juli 1989 en 1 juli 1993, de datum waarop de litigieuze maatregel uiteindelijk is afgeschaft.
- 115 Volgens de Commissie doet het feit dat zij met betrekking tot de vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek, in haar voorlopige beschikking aanvankelijk tot een andere conclusie was gekomen dan in de bestreden beschikking, niet af aan de geldigheid van deze beschikking.
- 116 Wat het bedrag van de betrokken consignatie betreft, deelt de Commissie mee, dat het tot 1988 ging om een vast bedrag van 14 miljoen FF, dat in 1989 is verhoogd tot meer dan 16 miljoen FF en in 1993 tot bijna 20 miljoen FF.
- 117 Interveniente beklemtoont, dat blijkens het dossier de consignatie bij de schatkist niet bestaat sedert 1989, zoals in de bestreden beschikking is vermeld, maar sedert 1969, zodat de betrokken maatregel van de staat nooit een steunmaatregel van de staat is geweest. De Franse autoriteiten hebben tijdens de procedure de Commissie niet op dit feit attent gemaakt, omdat deze vergissing van de Commissie geen praktische gevolgen had voor de beoordeling van de litigieuze maatregel.

— Beoordeling door het Gerecht

- 118 Het Gerecht merkt op, dat blijkens de briefwisseling ter zake tussen de Commissie en interveniënte sedert de inleiding van de procedure, die op verzoek van het Gerecht is overgelegd, de Franse autoriteiten de Commissie er tijdens de procedure duidelijk op hebben gewezen, dat de sociétés de courses ter compensatie van de hun per 1 augustus 1969 verleende vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek, vanaf die datum gehouden waren tot een permanente consignatie bij de schatkist (brief van 7 februari 1992 van de permanente vertegenwoordiging van Frankrijk aan de Commissie).
- 119 Ter terechtzitting heeft de Commissie bovendien erkend, dat de betrokken permanente consignatie niet bestond sedert 1989, maar sedert 1969, en dat de bestreden beschikking op dit punt een kennelijke onjuistheid bevat.
- 120 Daaruit volgt, dat het onderzoek door de Commissie van de vraag of de permanente consignatie bij de schatkist de betalingsfaciliteiten die het gevolg waren van de verschuiving inzake de BTW-aftrek neutraliseerde, had moeten slaan op de periode vanaf 1969 of althans vanaf 1985, toen PMU als een afzonderlijke rechtspersoon werd opgericht, en niet vanaf 1989. De Commissie heeft de periode vanaf 1969 of 1985 niet onderzocht, zodat het Gerecht zich niet kan uitspreken over de vraag, of de permanente consignatie sinds 1969 inderdaad de betwiste betalingsfaciliteiten heeft gecompenseerd, in welk geval de betrokken maatregel nooit een steunmaatregel van de staat zou zijn geweest, en anders over de vraag, vanaf welke datum de gestelde steun bij gebreke van een daadwerkelijke compensatie van de betwiste faciliteiten inderdaad zou hebben bestaan.
- 121 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de cijfers die de Commissie in haar antwoord op de vragen van het Gerecht heeft verstrekt en die zij heeft gehaald uit een brief aan haar van de permanente vertegenwoordiging van Frankrijk bij de

Europese Gemeenschappen (supra, punt 118). Uit die cijfers blijkt namelijk, dat ofschoon het bedrag van de permanente consignatie voor 1985, 1986 en 1990 de „gemiddelde maandelijksse gevolgen” compenseerde van het voordeel dat PMU had bij de vrijstelling van de maand uitstel van BTW-af trek, PMU in 1987, 1988 en 1989 niettemin een totaal bedrag van 7 968 000 FF heeft ontvangen. Daar de Commissie om de hiervoor (zie punt 119) genoemde redenen die cijfers echter niet heeft beoordeeld bij de vaststelling van de beschikking, kan het Gerecht niet op basis van vorenbedoelde schriftelijke antwoorden van partijen op zijn vragen uitspraak doen over het al dan niet bestaan van een steunmaatregel van de Staat. Het zou aldus immers inbreuk maken op de bevoegdheden die artikel 92 van het Verdrag verleent aan de Commissie en de nationale rechter.

- 122 Daar de beoordeling van de betrokken maatregel door de Commissie hoe dan ook is aangetast door dwaling, moet verzoeksters vordering worden toegewezen en moet dit deel van de bestreden beschikking nietig worden verklaard.

Onjuiste toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag

Middelen en argumenten van verzoekster

- 123 Volgens verzoekster kan geen der in de bestreden beschikking als steunmaatregel van de staat aangemerkte overheidsmaatregelen krachtens artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, namelijk 1) de afstand door de Franse Staat van 1982 tot 1985 ten gunste van PMU van de opbrengst van de afronding van de winsten van de wedders naar beneden tot op een tiende van een frank, 2) de vrijstelling vóór 1989 van de regel waarbij de aftrek van de BTW met één maand wordt uitgesteld, en 3) de tot 1989 aan PMU verleende vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw.

1. De afstand van 1982 tot 1985 van de opbrengst van de afronding van de winsten van de wedders naar beneden tot op een tiende van een frank

- 124 Verzoekster beklemtoont allereerst, dat artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag een uitzondering is op de basisregel dat steunmaatregelen verboden zijn, en dus restrictief moet worden uitgelegd, en dat de toepassing van deze bepaling afhankelijk is van twee voorwaarden, een positieve, namelijk dat de betrokken steunmaatregel de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën vergemakkelijkt, en een negatieve, namelijk dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt door die steunmaatregel niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Volgens verzoekster is in casu aan geen van die twee voorwaarden voldaan.
- 125 In de eerste plaats kan de verwijzing in de bestreden beschikking naar „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 paardenras”, ten betoge dat de betrokken steun de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid vergemakkelijkt (positieve voorwaarde), niet aan dat vereiste voldoen, daar de betrokken steunmaatregel niet was bestemd voor de verbetering van het paardenras of voor de paardenrennen, maar betrekking had op een specifieke activiteit, het aangaan van weddenschappen buiten de renbaan. Tussen de activiteiten van PMU en de paardenfokkerij bestaat geen rechtstreeks verband, en het percentage van de omzet van PMU dat aan de paardenfokkerij wordt besteed, is lager dan het deel van de inhoudingen dat naar de staatskas vloeit.
- 126 Deze beoordeling door de Commissie druist bovendien niet alleen in tegen de rechtspraak van het Hof ter zake (arrest van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671), maar ook tegen de gedragsregels die de Commissie zichzelf in het Tiende en het Twaalfde verslag over het mededingingsbeleid heeft opgelegd. Volgens het Tiende verslag is een steunmaatregel slechts verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wanneer hij bijdraagt tot de verwezenlijking van de gemeenschapsdoelstellingen en -belangen, genoemd in artikel 92, lid 3, van het Verdrag. In het Twaalfde verslag verklaarde de Commissie bovendien, dat een steunmaatregel enkel kan worden geacht de mededinging niet zodanig te verstoren dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, indien hij 1) bijdraagt tot de ontwikkeling van de betrokken sector in het

belang van de gehele Gemeenschap, 2) noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het betrokken project, en 3) zijn modaliteiten (intensiteit, duur, mate van distorsie van de mededinging, enz.) evenredig is aan zijn doel.

- 127 De bestreden beschikking gaat geheel voorbij aan het eerste van die criteria. Het betoog in het verweerschrift van de Commissie, dat de betrokken steun bijdraagt tot een grotere efficiëntie van de totalisatorweddenscapen en „vooral tot de verbetering van het paardenras, hetgeen een rechtmatige doelstelling is die in het belang is van de Gemeenschap”, is een nieuw middel, waarmee het Gerecht derhalve geen rekening mag houden.
- 128 Met betrekking tot het tweede criterium, de vraag of de steun in kwestie noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het betrokken project, beklemtoont verzoekster, dat de Commissie deze vraag slechts heeft behandeld in het verweerschrift, waarin het heet, dat de automatisering van PMU zonder die steun niet had kunnen worden gerealiseerd. Bij gebreke van enig onderzoek dienaangaande kan niet worden uitgesloten, dat de sociétés de courses de automatisering van hun activiteiten hadden kunnen financieren door een verlaging van het prijzengeld of door bankleningen.
- 129 Aangaande het derde criterium, de evenredigheid van de intensiteit van de steun ten opzichte van zijn doel, stelt verzoekster, dat indien de in haar klacht gelaakte andere overheidsmaatregelen ten gunste van PMU steunmaatregelen van de staat zijn, de beschikking ongeldig is, omdat de Commissie de intensiteit van alle steunmaatregelen ten behoeve van PMU niet tezamen, maar afzonderlijk heeft beoordeeld. Zelfs indien die maatregelen niet als steunmaatregelen van de staat moesten worden aangemerkt, hadden de gevolgen van de betrokken steun, ter waarde van 315 miljoen FF, hoe dan ook moeten worden beoordeeld in het licht van alle financiële voordelen die PMU genoot en die volgens het rapport van de Franse Rekenkamer, van 1982 tot 1985 alleen reeds 1,3 miljard FF bedroegen.

130 Wat in de tweede plaats de vraag betreft, of de betrokken steun de mededinging zodanig verstoort dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad (negatieve voorwaarde), stelt verzoekster, dat het door de Commissie in de bestreden beschikking gegeven antwoord, dat de automatisering van de activiteiten van PMU was gepland toen PMU zijn activiteiten nog niet tot het buitenland had uitgebreid en zulks ook niet overwoog, op een onjuist uitgangspunt berust. Blijkens de notulen van een uiteenzetting van de directeur-generaal van PMU tijdens de zesde conferentie van de Europese vereniging van organisatoren van totalisatorweddenschappen te Londen in mei 1987, dus vóór de oprichting van PMI, was PMU toen reeds voornemens zijn activiteiten naar het buitenland uit te breiden. Die conclusie wordt trouwens gestaafd door het antwoord dat de voorzitter van PMU tegelijkertijd met die verklaring gaf aan de eerste voorzitter van de Franse Rekenkamer over een „voorstel tot invoeging in het verslag [van de Rekenkamer] betreffende de paardenrennen en de werking van PMU”. Daarin betreurde de voorzitter van PMU de gevolgen van de publicatie van het verslag „op een tijdstip dat PMU onderhandelt met derde landen die beroep wensen te doen op zijn ervaring inzake de verwerking van weddenschappen op paardenrennen, mede gelet op de omstandigheid dat PMU in 1992 af te rekenen zal krijgen met de concurrentie uit de lidstaten van de Europese Gemeenschap”.

131 Ten slotte stelt verzoekster, dat wanneer een onderneming a) steun met een hoge intensiteit ontvangt, b) wegens haar monopoliepositie geen concurrentie te duchten heeft, en c) die steun gebruikt om op buitenlandse markten met andere ondernemingen te concurreren, de negatieve voorwaarde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag in beginsel niet kan worden geacht te zijn vervuld, daar een dergelijke situatie indruist tegen het groundbeginsel van de interne markt, die wordt gekenmerkt door vrije mededinging.

2. De ontheffing vóór 1989 van de regel waarbij de BTW-aftrek met één maand wordt uitgesteld

132 Verzoekster stelt, dat nu de steun ten gevolge van de ontheffing van de regel waarbij de BTW-aftrek wordt uitgesteld, volgens de bestreden beschikking tot 1989 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard om dezelfde redenen die

golden voor de steun in de vorm van de afstand van 1982 tot 1985 van de opbrengst van de afronding van de winsten van de wedders naar beneden tot op een tiende van een frank, deze ontheffing om de hierboven uiteengezette redenen (zie punten 124-131) evenmin kan worden geacht te voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag.

- 133 Zij voegt daaraan toe, dat het in het verweerschrift van de Commissie aangevoerde argument dat in casu was voldaan aan de positieve voorwaarde om een steunmaatregel krachtens artikel 92, lid 3, sub c, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te verklaren, daar „de betrokken steun uiteindelijk de verbetering van het paardenras beoogde en niet enkel de voortzetting van de activiteiten van PMU of de sociétés de courses als zodanig”, een nieuwe motivering is die verschilt van de motivering van de bestreden beschikking, waarin het heette, dat de verstorende effecten van de betrokken steunmaatregelen de mogelijke gevolgen van de steun „voor de ontwikkeling van de sector”, hetgeen zowel slaat op de verbetering van het paardenras als op het aangaan van weddenschappen buiten de renbaan, niet konden opheffen.
- 134 Ten slotte stelt verzoekster, dat het hier om bedrijfssteun gaat, die slechts onder uitzonderlijke omstandigheden met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard (Twaalfde verslag over het mededingingsbeleid, punt 160; arrest Deufil/Commissie, reeds aangehaald), wat in casu niet het geval was.

3. De vrijstelling tot 1989 van de werkgeversbijdrage voor sociale woningbouw

- 135 Verzoekster stelt, dat voor zover de Commissie meende dat de aan PMU verleende steun in de vorm van een vrijstelling van de bijdrage voor sociale woningbouw, evenals „de steun in de vorm van de ontheffing van de regel waarbij de aftrek van de BTW met één maand wordt uitgesteld” tot 1989 in aanmerking kwam voor de afwijking van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, de bestreden beschikking om de redenen die hierboven reeds werden aangehaald in verband met de steun in de

vorm van afstand van de opbrengst van de afronding van de winsten van de wedders naar beneden en de afwijking van de BTW-regeling (punten 124-133), ongeldig is wegens dwaling ten aanzien van het recht.

- 136 Zij voegt daaraan toe, dat een permanente bedrijfssteun als de onderhavige, van ongeveer 5 miljoen FF per jaar, hoe dan ook niet kan voldoen aan de positieve voorwaarde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag.

Middelen en argumenten van de Commissie

- 137 Uitgaande van de overwegingen in de bestreden beschikking over de verenigbaarheid van de steun ten gevolge van de afronding van de winsten van de wedders naar beneden tot op een tiende van een frank, op grond waarvan ook de twee andere steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn verklaard, weerlegt de Commissie verzoeksters betoog in zijn geheel. Voor het overige behandelt zij enkel de wezenlijke aspecten van de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, namelijk de rechtmatigheid van de met de betrokken steunmaatregelen beoogde doelstellingen (positieve voorwaarde), en de afwezigheid van tegen het algemeen belang indruisende marktversturende effecten (negatieve voorwaarde). Ten slotte betwist zij verzoeksters zienswijze, dat zij door de vaststelling van de bestreden beschikking haar eigen gedragsregels, zoals uiteengezet in de verlagen betreffende het mededingingsbeleid, niet heeft nageleefd.

1. De rechtmatigheid van de doelstellingen van de steun aan PMU (automatisering van PMU en verbetering van het paardenras)

- 138 De Commissie verklaart, dat PMU de weddenschappen van 1930 tot het begin van de jaren tachtig manueel verwerkte, hetgeen verschillende beheersproblemen veroorzaakte, waarvan de kosten ongeveer 60 % van haar totale werkingskosten uitmaakten. Om het hoofd te bieden aan die moeilijkheden besloot PMU in 1972 zijn

verrichtingen te automatiseren. Volgens de Commissie is dat besluit geenszins genomen met het oog op de uitbreiding van de activiteiten van PMU naar het buitenland, maar was het bedoeld om zich aan te passen aan de economische en technische evolutie van de nationale markt. Die maatregelen leidden tot de creatie van een betrouwbaarder systeem waardoor aan de wedders diensten konden worden aangeboden die beter op hun wensen waren afgestemd, hetgeen in de bestreden beschikking wordt omschreven als „de directe en indirecte gevolgen van die steunmaatregelen voor de ontwikkeling van alle economische bestanddelen van de sector”, en tot hogere ontvangsten voor de Franse Staat, hetgeen in het belang is van de Gemeenschap, aangezien een efficiënt georganiseerde economische activiteit steeds de voorkeur verdient.

- 139 Volgens de Commissie is het aandeel van de beheerskosten van PMU sinds 1986 wegens de automatisering van de verrichtingen voor het aangaan en verwerken van weddenschappen voortdurend gedaald, van 5,95 % in 1986 tot 5,45 % in 1990, wat overeenkomt met een kostenverlaging van ongeveer 170 miljoen FF, waardoor de sociétés de courses over meer financiële middelen beschikten voor hun opdracht die erin bestond de verbetering van het paardenras te bevorderen.

2. De afwezigheid van marktversturende effecten

- 140 De Commissie verklaart, dat de activiteiten van PMU vóór 1989 tot Frankrijk beperkt bleven en er geen concurrentie bestond tussen PMU en andere marktdeelnemers in Frankrijk of elders, zodat zij op goede gronden tot de conclusie kon komen dat de betrokken maatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet merkbaar beïnvloedden, en enkel wegens het ontbreken van een regel dat maatregelen met een geringe weerslag buiten beschouwing moeten blijven, de betrokken maatregelen als steunmaatregelen heeft behandeld, en ze uiteindelijk verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard.
- 141 Wat verzoeksters betoog betreft, dat uit de verklaringen van vertegenwoordigers van PMU van mei 1987 (supra, punt 130) blijkt, dat de steun voor de automatisering van PMU de markt heeft verstoord doordat hij PMU in staat heeft gesteld zijn activiteiten naar het buitenland uit te breiden, stelt de Commissie, dat de automa-

tisering van de verrichtingen van PMU lang vóór deze verklaringen was gepland en ten uitvoer gelegd. Het is hoe dan ook niet aangetoond, dat er een rechtstreeks verband is tussen het besluit van PMU om zijn net te automatiseren en zijn later besluit om zijn diensten aan te bieden aan buitenlandse ondernemingen.

142 Ten slotte stelt de Commissie, dat de buitenlandse activiteiten van PMI niet van dezelfde aard zijn als de activiteiten van PMU, hetgeen wordt gestaafd door de door verzoekster aangehaalde verklaringen van de directeur-generaal van PMU (supra, punt 130).

3. De naleving door de Commissie van de in de rechtspraak gestelde vereisten en van haar eigen gedragsregels

143 De Commissie stelt, dat een steunmaatregel weliswaar in gemeenschapsverband moet worden beoordeeld, maar dat dit niet betekent dat een steunmaatregel positieve gevolgen moet hebben voor de gehele Gemeenschap. In casu is de bijdrage tot de ontwikkeling en verhoogde efficiëntie van de sector totalisatorweddenschappen, en vooral de verbetering van het paardenras, een rechtmatige doelstelling die strookt met het belang van de Gemeenschap. Deze reden is niet uitdrukkelijk in de bestreden beschikking vermeld, maar is niettemin inherent aan elke beschikking tot goedkeuring van een steunmaatregel krachtens artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag.

144 Met betrekking tot het vereiste dat de steun noodzakelijk moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken, beklemtoont de Commissie, dat de bestreden beschikking, anders dan verzoekster betoogt, deze kwestie niet buiten beschouwing laat, daar zij preciseerd, dat de sociétés de courses niet in staat waren „zelf de daartoe benodigde investeringen te financieren” (zie deel IV, sub 2, van de beschikking).

- 145 Aangaande de intensiteit van de steun die voortvloeit uit de afronding van de winsten naar beneden tot op een tiende van een frank, merkt de Commissie op, dat zij volgens de bestreden beschikking 29 % bedraagt, maar dat de intensiteit van de steun moeilijk te bepalen is in het geval van een organisme als PMU, dat geen eigen financiële middelen heeft. Ten slotte verwerpt de Commissie verzoeksters betoog, dat zij de betrokken steun afzonderlijk heeft beoordeeld, zonder rekening te houden met de andere maatregelen die zij in haar klacht als steunmaatregel van de Staat aanmerkt.
- 146 Interveniente sluit zich aan bij de argumenten van de Commissie en stelt, dat de Commissie artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag correct op de betrokken steunmaatregelen heeft toegepast.

Beoordeling door het Gerecht

- 147 Allereerst zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak artikel 92, lid 3, van het Verdrag de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid laat om een afwijking van het algemene verbod van lid 1 toe te staan. In die gevallen rijzen bij de vraag of een steunmaatregel van een staat al dan niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, problemen die nopen tot het in aanmerking nemen en afwegen van ingewikkelde economische feiten en omstandigheden, die aan snelle veranderingen onderhevig kunnen zijn (arresten Hof van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 15; 11 juli 1996, SFEI e. a., C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 36, en 14 januari 1997, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 18). Voorts blijkt uit de rechtspraak, dat de gemeenschapsrechter in het kader van een beroep tot nietigverklaring enkel kan nagaan, of de bestreden beschikking om één van de in artikel 173 van het Verdrag genoemde redenen onwettig is, en zijn feitelijke beoordeling, met name op economisch vlak, niet in de plaats kan stellen van de beoordeling van degene die de beschikking heeft gegeven (arresten Hof van 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 23, en 29 februari 1996, België/Commissie, reeds aangehaald, en arrest FFSA e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 101).

148 Daaruit volgt, dat de toetsing van het Gerecht in casu beperkt dient te blijven tot de vraag, of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten op grond waarvan de betwiste keuze is gemaakt, juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid (arrest *Matra/Commissie*, reeds aangehaald, punt 25, arrest van 29 februari 1996, *België/Commissie*, reeds aangehaald, punt 11, en arrest *FFSA e. a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 101).

149 In het licht van deze rechtspraak moet de juistheid worden onderzocht van verzoeksters grief, dat de Commissie, door de drie betrokken steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren, de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag heeft geschonden, alsmede haar eigen gedragslijn, zoals met name vermeld in het Twaalfde verslag over het mededingingsbeleid.

— De afstand van 1982 tot 1985 van de opbrengst van de afronding van de winsten van de wedders naar beneden tot op een tiende van een frank

150 Het Gerecht merkt op, dat volgens de bestreden beschikking, 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 door de afronding van de winsten naar beneden tot op een tiende van een frank, „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 paardenras” (deel VII, achtste alinea, sub 1, van de bestreden beschikking).

151 Uit dit fragment van de bestreden beschikking volgt, dat verzoekster de Commissie niet kan verwijten, dat zij niet heeft onderzocht of in casu was voldaan aan de positieve voorwaarde voor toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag.

- 152 Met betrekking tot de vraag, of die beoordeling door de Commissie niettemin op onjuiste uitgangspunten berust, doordat de betrokken steun enkel ten goede kwam aan de activiteit die bestaat in het aannemen van weddenschappen, en niet aan de verbetering van het paardenras, merkt het Gerecht op, dat de automatisering van de activiteiten van PMU blijkens het dossier niet alleen een verhoogde efficiëntie van het aannemen van weddenschappen tot gevolg had, maar vanaf 1986 ook een verlaging van haar bedrijfslasten en-kosten, waardoor de sociétés de courses meer financiële middelen konden besteden om de verbetering van het paardenras te stimuleren. Daar de organisatie van totalisatorweddenschappen in Frankrijk zonder winstoogmerk geschiedt en er slechts toe strekt, de sociétés de courses in staat te stellen hun belangrijkste activiteit, de verbetering van het paardenras, voort te zetten, kan de Commissie niet worden geacht een kennelijke beoordelingsfout te hebben gemaakt door te overwegen, dat de betrokken steunmaatregel verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt wegens zijn gevolgen voor de ontwikkeling van alle economische bestanddelen van de sector weddenschappen, „met inbegrip van de verbetering van het paardenras”.
- 153 Het Gerecht is van oordeel, dat verzoekster evenmin kan stellen, dat de Commissie eerst bij de schriftelijke behandeling de nadruk heeft gelegd op de gevolgen van de betrokken steun, met name voor de verbetering van het paardenras. Deze overweging komt immers duidelijk voor in de beschikking zelf. Voorts moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikking niet alleen verwijst naar de gevolgen van de betrokken steunmaatregel voor de verbetering van het paardenras, maar de nadruk legt op de directe en indirecte gevolgen ervan voor de ontwikkeling van „alle economische bestanddelen van de sector, met inbegrip van de verbetering van het paardenras”.
- 154 Wat de vraag betreft, of de betrokken steunmaatregel ook voldeed aan de negatieve voorwaarde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, en voor de markt geen gevolgen teweegbracht waardoor het intracommunautaire handelsverkeer in die mate werd gewijzigd dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad, blijkt uit de bestreden beschikking, dat er vóór de oprichting van PMI in januari 1989 geen handelsverkeer tussen Frankrijk en de andere lidstaten bestond, wat betekent, dat er vóór die datum zelfs geen concurrentie was tussen PMU en de andere marktdeelnemers op de communautaire markt voor het aannemen van weddenschappen. De Commissie kon dus op goede gronden tot de conclusie komen, dat de tussen 1982 en 1985 aan PMU verleende steun voor de automatisering van zijn activiteiten geen marktversturende gevolgen had die in strijd waren met het gemeenschappelijk belang.

- 155 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door de notulen van de uiteenzetting van de directeur-generaal van PMU tijdens de conferentie van de Europese PMU-verenigingen te Londen in mei 1987 (supra, punt 130), die slechts in het algemeen ging over de langetermijnpolitiek van PMU, en die plaatsvond twee jaar na de afschaffing van de betrokken steun, zodat zij geen grond opleveren om de vaststellingen van de Commissie betreffende de afwezigheid van marktversturende gevolgen vóór 1989 ter discussie te stellen.
- 156 Hetzelfde geldt voor het antwoord van de voorzitter van PMU in 1987 aan de eerste voorzitter van de Franse Rekenkamer (supra, punt 130), dat in feite dateert van twee jaar na de afschaffing van de betrokken steunmaatregel en van twee jaar vóór de oprichting van PMI, toen de buitenlandse expansie van PMU slechts één van de doelstellingen van zijn langetermijnpolitiek was. Zoals de Commissie terecht heeft beklemtoond, werd het besluit om de sociétés de courses te helpen bij de automatisering van de organisatie van de totalisatorweddenschappen genomen lang vóór PMU in 1985 als afzonderlijke rechtspersoon werd opgericht, en vóór diens besluit om zijn activiteiten door de oprichting van PMI in 1989 naar het buitenland uit te breiden.
- 157 Uit een en ander volgt, dat de Commissie op goede gronden tot de conclusie kon komen, dat de betrokken steunmaatregel verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.
- 158 Voorts is het Gerecht van oordeel, dat aan deze conclusie van de Commissie evenmin kan worden afgedaan door verzoeksters grief, dat de Commissie volledig is voorbijgegaan aan het eerste van de drie criteria die zij in het Twaalfde verslag over het mededingingsbeleid had vastgesteld, namelijk de beoordeling van een voor een bepaalde sector vastgestelde steunmaatregel in een communautaire context. Blijkens deel VII, derde alinea, van de bestreden beschikking is de betrokken steunmaatregel immers „beoordeeld in de context van de Gemeenschap en niet in die van één enkele lidstaat”. Verzoekster kan derhalve niet stellen, dat de Commissie voor het eerst bij de schriftelijke behandeling de, overigens aan elk onderzoek van de verenigbaarheid van een sectorale steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt inherente, overweging heeft aangevoerd, dat de bijdrage van de betrokken steunmaatregel tot de ontwikkeling van de totalisatorweddenschappen en de

verbetering van het paardenras een rechtmatige doelstelling was die strookte met het belang van de Gemeenschap. Ten slotte, en anders dan verzoekster lijkt te stellen, betekent de beoordeling van een steunmaatregel in een communautaire context niet, dat een steunmaatregel met positieve gevolgen voor de ontwikkeling van een sector in één lidstaat, zoals het aannemen van weddenschappen in Frankrijk, niet in aanmerking komt voor een afwijking krachtens artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, nu het, zoals de Commissie heeft beklemtoond, in het belang van de Gemeenschap is, dat een bepaalde sector van de economie in een lidstaat efficiënt georganiseerd en gestructureerd is.

159 Volgens het Gerecht kan verzoekster de Commissie evenmin het verwijt maken, dat zij niet heeft onderzocht of de betrokken steunmaatregel noodzakelijk was om het gestelde doel te bereiken. In de bestreden beschikking is immers uitdrukkelijk gesteld, dat de afwijkingen alleen van toepassing zijn „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” (deel VII, vierde alinea, van de bestreden beschikking), en dat, wat de steun voor de automatisering van PMU betreft, de sociétés de courses niet in staat waren „zelf de daartoe benodigde investeringen te financieren”. Bovendien staat vast, dat de sociétés de courses sedert het begin van de jaren tachtig geconfronteerd werden met ernstige tekorten, wat verklaart waarom alleen een interventie van de overheid, en niet van particuliere financiële instellingen, die situatie kon verhelpen (zie deel IV, sub 2 en 3, van de bestreden beschikking).

160 Wat de evenredigheid van de intensiteit van de betrokken steun betreft, staat vast, dat de Commissie in de bestreden beschikking van steun met een hoge intensiteit heeft gesproken. Dit neemt evenwel niet weg, dat volgens de bestreden beschikking die steun is verleend lang vóór de oprichting van PMI in januari 1989, een tijdstip waarop hij wegens de ontwikkeling van de concurrentie en het handelsverkeer tussen de lidstaten geen met het gemeenschappelijk belang strijdige gevolgen kon teweegbrengen.

161 Ten slotte is het Gerecht van oordeel, dat ook verzoeksters argument, dat de Commissie dit criterium niet juist heeft toegepast omdat zij de intensiteit van de betrokken steun op zich heeft beoordeeld, niet kan worden aanvaard. Ofschoon de Commissie artikel 92, lid 1, verkeerd heeft toegepast op de vier andere door verzoekster bestreden maatregelen van de staat (supra, punten 62, 82, 111 en 122), en dus de gevolgen van die maatregelen in samenhang met die van de betrokken steun niet kon beoordelen, hadden die gecombineerde voordelen betrekking op een periode waarin er geen concurrentie of intracommunautair handelsverkeer bestond. De beoordeling van de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de betrokken maatregel, waarvan de gevolgen overigens in de tijd beperkt waren van 1982 tot 1985, wordt derhalve niet beïnvloed door andere steunmaatregelen die vóór 1989 aan PMU waren verleend.

162 De Commissie kon dus op goede gronden tot de conclusie komen, dat de betrokken steun weliswaar een hoge intensiteit had, maar gelet op de stand van het intracommunautaire handelsverkeer ten tijde van de feiten, toch verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.

— De vrijstelling vóór 1989 van de regel waarbij de BTW-af trek met één maand wordt uitgesteld

163 Blijkens de bestreden beschikking werd deze steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt geacht tot 1989, en moesten de sociétés de courses vanaf dat tijdstip een permanente consignatie bij de schatkist verrichten ter compensatie van het daaruit voortvloeiende voordeel. Zoals reeds vastgesteld, berust de beoordeling door de Commissie evenwel op een vergissing betreffende de periode waarop deze beoordeling diende te slaan (supra, punten 118-122), zodat het Gerecht over het bestaan van die steunmaatregel geen uitspraak kan doen. Wel is het Gerecht van oordeel, dat nu de Commissie de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt tot 1989 baseert op dezelfde gronden als die welke gelden voor de steun ten gevolge van de afronding van de winsten naar beneden tot op een tiende van een frank, deze vaststelling van de Commissie niet in het gedrag kan worden gebracht, daar in verband met die gronden, zoals gezegd, geen kennelijke beoordelingsfout is gemaakt (supra, punten 150-159).

Ondanks de vergissing die de Commissie in casu heeft begaan, kon zij dus op goede gronden tot de conclusie komen dat de betrokken steunmaatregel tot 1989 verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.

— De tot 1989 verleende vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor woningbouw

- 164 Verzoekster stelt, dat de beschikking ook op dit punt op dezelfde gronden die in verband met de twee andere met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaarde steunmaatregelen zijn aangevoerd, onregelmatig is. Aangezien evenwel verzoeksters argumenten betreffende die andere maatregelen ongegrond zijn (supra, punten 150-163), geldt dit ook voor de tegen de betrokken steunmaatregel aangevoerde grieven.
- 165 Uit het voorgaande volgt, dat verzoeksters middel inzake onjuiste toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag ongegrond is en derhalve moet worden afgewezen.

De verplichting om met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun terug te vorderen

Samenvatting van de argumenten van partijen

- 166 In het kader van dit middel stelt verzoekster, dat de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard, in de eerste plaats omdat zij de verplichting om de steun voortvloeiend uit de vrijstelling van de werkgeversbijdrage voor woningbouw terug te vorderen, niet beperkt tot de periode vanaf 1989, toen PMU activiteiten begon te ontplooiën in andere landen van de Gemeenschap, maar uitsluitend tot de periode na de inleiding van de procedure op 11 januari 1991, op grond van een

arrest van de Franse Conseil d'État van 1962 waarin het landbouwkarakter van de activiteiten van de sociétés de courses en dus ook de hun verleende vrijstelling van werkgeversbijdrage voor woningbouw is erkend, en bovendien omdat zij het aan de Franse autoriteiten overlaat om het terug te betalen bedrag te berekenen.

- 167 Wat in de eerste plaats de verplichting betreft om de betrokken steun terug te betalen, stelt verzoekster, dat de aan dit arrest van de Conseil d'État ontleende motivering om die verplichting in de tijd te beperken, in strijd is met deel V, sub 7, van de bestreden beschikking, waarin de Commissie juist verklaarde, dat dit arrest dat betrekking had op twee sociétés de courses die geen lid waren van PMU, geenszins hun activiteiten op het gebied van weddenschappen betrof, en derhalve evenmin de activiteit van PMU, die bestaat in de organisatie en het verwerken van weddenschappen, welke activiteit duidelijk niets met landbouw te maken heeft.
- 168 Dienaangaande beklemtoont verzoekster, dat het door de Commissie in haar verweerschrift aangevoerde argument, dat het arrest van de Conseil d'État in hoofde van de steunontvanger een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de betrokken maatregel had doen ontstaan, hetgeen de Franse autoriteiten zou beletten om de vóór 11 januari 1991 — de datum van inleiding van de procedure — verleende steun terug te vorderen, in de bestreden beschikking niet voorkomt. Bovendien heeft de Commissie het „gewettigd vertrouwen” van een steunontvanger verward met de onmogelijkheid voor een lidstaat om onrechtmatige steun terug te vorderen. Een dergelijke rechtvaardiging zou hoe dan ook in strijd zijn met de rechtspraak ter zake, naar luid waarvan een lidstaat die in strijd met de procedurevoorschriften van artikel 93 van het Verdrag steun heeft verleend, niet het gewettigd vertrouwen van de steunontvangers kan aanvoeren om die steun niet terug te vorderen (arrest Hof van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, Jurispr. blz. I-3437). Daar bovendien het arrest van de Franse Conseil d'État geen betrekking had op het aannemen van weddenschappen op paardenrennen noch op de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de regels van de artikelen 92 en volgende van het Verdrag, kan PMU zich niet op enig gewettigd vertrouwen beroepen.
- 169 Wat in de tweede plaats de grief betreft, dat de Commissie de berekening van de terug te vorderen steun niet aan de Franse regering had mogen overlaten, stelt

verzoekster, dat de inhoudingen waarvan PMU was vrijgesteld, worden vastgesteld op grond van de afrekeningen van de door een werkgever betaalde salarissen, zodat het voor de berekening van het bedrag in kwestie volstaat om het tarief van de inhoudingen en de door PMU in de betrokken periode betaalde salarissen te kennen. Daar de Commissie blijkens de bestreden beschikking in het bezit was van de cijfers betreffende de inhoudingen waarvan de Franse Staat in 1986 en 1990 heeft afgezien, kan het bovendien niet moeilijk zijn om die cijfers ook voor de andere jaren te verkrijgen. Ten slotte kan de Commissie het feit, dat de gegevens waarover zij beschikt niet volstaan, niet aanvoeren ter rechtvaardiging van het besluit om de berekening van het bedrag van de terug te betalen steun aan de Franse Staat over te laten, aangezien zij meer dan vier jaar tijd heeft gehad om die cijfergegevens te krijgen van de Franse Staat.

- 170 Verzoekster voegt daaraan toe, dat de Commissie volgens een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht hoe dan ook niet het recht heeft de haar krachtens het Verdrag toekomstige discretionaire bevoegdheden te delegeren (arrest Hof van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit, 9/56, blz. 11), en dat zij in casu de omvang van de aldus gedelegeerde bevoegdheden niet heeft omschreven noch de wijze van uitoefening ervan heeft bepaald. Bovendien ontnemt een dergelijke delegatie van bevoegdheden de particulieren de hun bij artikel 173 van het Verdrag gewaarborgde rechtsbescherming.
- 171 Ten slotte stelt verzoekster, dat de Franse autoriteiten de betrokken steun niet in zijn geheel hebben teruggevorderd. Zij merkt op, dat blijkens de briefwisseling van de Commissie met de Franse autoriteiten, in het bijzonder de brief van de vertegenwoordiger van Frankrijk van 10 januari 1994, de vrijstelling van de werkgeversbijdrage aan het bouwfonds per 1 januari 1994 is afgeschaft, zodat de terugbetaling moest slaan op een periode van bijna drie jaar, namelijk van 1991 tot eind 1993. Uit die brief blijkt evenwel ook, dat de Franse autoriteiten de betrokken steun enkel hebben teruggevorderd voor de jaren 1992 en 1993, en niet voor 1991.
- 172 De Commissie stelt, dat steunontvangers weliswaar in beginsel enkel een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van steun kunnen hebben indien deze steun

regelmatig is verleend, doch zich kunnen beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die hun vertrouwen in de rechtmatigheid van die steun konden wettigen, en zich op grond daarvan tegen de terugbetaling ervan kunnen verzetten (arrest van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald).

- 173 Met betrekking tot de mogelijkheid dat een lidstaat het gewettigd vertrouwen van de steunontvangers inroept om geen terugbetaling te vorderen, merkt de Commissie op, dat een lidstaat zich volgens het arrest van 20 september 1990, Commissie/Duitsland (reeds aangehaald), „niet op het gewettigd vertrouwen van de ontvangers van de steun [kan] beroepen om zich te onttrekken aan zijn verplichting, de nodige maatregelen te treffen voor de uitvoering van een beschikking waarbij de Commissie hem gelast de steun terug te vorderen” (punt 17), hetgeen hier niet het geval is.
- 174 De Commissie meent, dat het arrest van de Franse Conseil d'État van 1962, waarbij de activiteiten van de sociétés de courses als landbouwactiviteiten werden aangemerkt en hun vrijstelling van de bijdrage in het bouwfonds werd erkend, bij hen een gewettigd vertrouwen inzake de regelmatigheid van de betrokken maatregel deed ontstaan, althans tot aan de inleiding van de procedure, toen deze maatregel uitdrukkelijk als een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag werd aangemerkt.
- 175 Zij voegt daaraan toe, dat het arrest van de Franse Conseil d'État van 1962 weliswaar niet sloeg op de leden van PMU en geen betrekking had op het aannemen van weddenschappen op paardenrennen noch op de vraag of de betrokken maatregel verenigbaar was met de verdragsbepalingen inzake steunmaatregelen, maar dat uit dat arrest niettemin volgde, dat de sociétés de courses als landbouwondernemingen moesten worden beschouwd en derhalve geen bijdrage in het bouwfonds moesten betalen.
- 176 Aangaande de aan de Franse autoriteiten overgelaten berekening van het bedrag van de terug te vorderen steun, stelt de Commissie, dat het, anders dan verzoekster betoogt, niet gaat om een delegatie van bevoegdheid, maar om een geval van wederzijdse samenwerking tussen de Commissie en de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag. Zij beklemtoont, dat deze praktijk ook in andere

gevallen is gevolgd [beschikking 88/468/EEG van de Commissie van 29 maart 1988 betreffende de door de Franse regering aan een te St. Dizier, Angers en Croix gevestigde landbouwwerktuigenonderneming verleende steun (International Harvester/Tenneco), PB L 229, blz. 37], en dat de Franse autoriteiten ter zake geen enkele discretionaire bevoegdheid hebben en de berekening van het terug te vorderen bedrag moeten rechtvaardigen.

- 177 Met betrekking tot verzoeksters kritiek op het toezicht op de procedure tot terugvordering van de steun, betoogt de Commissie, dat dit de uitvoering van de bestreden beschikking betreft, en niet de wettigheid ervan, die in dit beroep aan de orde is.
- 178 Interveniënte sluit zich aan bij de argumenten van de Commissie en beklemtoont, dat de Commissie niet verplicht is de terugbetaling van steun te gelasten maar ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, en dat de gemeenschapsrechter slechts in geval van een kennelijke fout kan optreden (arrest Hof van 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* en *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumons*, C-354/90, *Jurispr.* blz. I-5505).

Beoordeling door het Gerecht

- 179 Het Gerecht brengt allereerst in herinnering, dat wanneer de Commissie de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt vaststelt, zij de betrokken lidstaat kan gelasten van de ontvangende onderneming de steun terug te vorderen (arrest *Deufil/Commissie*, reeds aangehaald, punt 24), daar de ongedaanmaking van onwettige steun door middel van terugvordering het logische gevolg is van die vaststelling, nu aldus de vroegere toestand kan worden hersteld (arresten van 21 maart 1990, *België/Commissie*, reeds aangehaald, punt 66, en 14 januari 1997, *Spanje/Commissie*, reeds aangehaald, punt 47). Daarbij beschikt de Commissie over een beoordelingsvrijheid, die noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van beschikkingen op grond van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, voor zover de vaststelling van die beschikkingen de uitoefening van een dergelijke

beoordelingsbevoegdheid impliceert (arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 15).

- 180 Onderzocht moet dus worden, of de Commissie bij de uitoefening van haar beoordelingsvrijheid om de betrokken lidstaat te gelasten een met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun terug te vorderen, de gevolgen van die beschikking in de tijd kan beperken op grond dat volgens die lidstaat de inhoud van een arrest van een nationale rechter bij de steunontvanger een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun heeft doen ontstaan.
- 181 Dienaangaande herinnert het Gerecht eraan, dat een lidstaat wiens instanties in strijd met de regels van artikel 93 van het Verdrag steun hebben toegekend, zich volgens vaste rechtspraak niet op het gewettigd vertrouwen van de ontvangers van de steun kan beroepen om zich te onttrekken aan zijn verplichting, de nodige maatregelen te treffen voor de uitvoering van een beschikking waarbij de Commissie hem gelast de steun terug te vorderen. Zou men een lidstaat die mogelijkheid laten, dan zouden de artikelen 92 en 93 elk nuttig effect verliezen, aangezien de nationale instanties zich dan op hun eigen onrechtmatig gedrag zouden kunnen beroepen om door de Commissie op grond van deze verdragsartikelen gegeven beschikkingen elke uitwerking te ontnemen (zie laatstelijk arrest Hof van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 48).
- 182 Weliswaar valt niet uit te sluiten, dat de ontvanger van onwettig toegekende steun zich kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van die steun konden wettigen, maar in een dergelijk geval veronderstelt de erkenning van zijn gewettigd vertrouwen dat de steun met inachtneming van de procedure van artikel 93 van het Verdrag is toegekend (arresten Hof van 10 juni 1993, Commissie/Griekenland, C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 18, en 14 januari 1997, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 51).

- 183 Uit de voorgaande overwegingen volgt, dat niet de betrokken lidstaat, maar wel de steunontvanger in procedures voor de overheidsinstanties of de nationale rechter het bestaan kan aanvoeren van uitzonderlijke omstandigheden die zijn gewettigd vertrouwen hebben gewekt, teneinde zich te verzetten tegen de terugvordering van onwettige steun (arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 104).
- 184 Bijgevolg kon de Commissie haar besluit om de verplichting van de Franse autoriteiten om de onwettige steun aan PMU terug te vorderen, in de tijd te beperken, niet uitsluitend motiveren met een verwijzing naar het standpunt van die autoriteiten in verband met het gestelde gewettigd vertrouwen van PMU.
- 185 Daaruit volgt, dat de bestreden beschikking, voor zover zij de verplichting van de Franse autoriteiten om de steun terug te vorderen die voortvloeit uit de aan PMU verleende vrijstelling van de bijdrage tot het bouwfonds, niet beperkt tot de periode vanaf 1989, vanaf welk jaar de steun onverenigbaar is verklaard, maar vanaf de inleiding van de procedure op 11 januari 1991, in strijd is met artikel 93, lid 2, van het Verdrag, en dus nietig moet worden verklaard.
- 186 Met betrekking tot verzoeksters tweede grief, dat de Commissie heeft gedwaald ten aanzien van het recht, door de bepaling van het juiste bedrag van de terug te betalen steun aan de Franse regering over te laten, zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak ter zake, de verplichting voor een lidstaat tot opheffing van een met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steunmaatregel, het herstel in de vroegere toestand beoogt. Dit doel is bereikt zodra de betrokken steun, eventueel vermeerderd met verdragingsrente, door de begunstigde aan de staat is terugbetaald (zie arrest Hof van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-350/93, Jurispr. blz. I-699, punten 20-22).
- 187 Noch de rechtspraak, noch enige bepaling van gemeenschapsrecht vereist evenwel, dat de Commissie, wanneer zij de terugvordering van met de gemeenschappelijke

markt onverenigbaar verklaarde steun gelast, ook het terug te betalen steunbedrag bepaalt. In de rechtspraak ter zake wordt immers enkel verlangd, dat de terugbetaling van de onwettige steun tot het herstel van de vroegere toestand leidt en dat de terugbetaling gebeurt overeenkomstig de bepalingen van het nationale recht, zonder dat de toepassing van het nationale recht de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht mag aantasten (arresten Hof van 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor e. a.*, 205/82-215/82, Jurispr. blz. 2633, punten 18 tot 25, en 2 februari 1989, *Commissie/Duitsland*, 94/87, Jurispr. blz. 175, punt 12; arrest *Siemens/Commissie*, reeds aangehaald, punt 82).

188 Daaraan zij toegevoegd, dat wanneer de berekening van het terug te vorderen steunbedrag zoals in casu kan nopen tot de inaanmerkingneming van een stelsel van belasting waarvan de grondslag, het tarief en de wijze van inning rechtstreeks door de toepasselijke nationale wettelijke regeling worden vastgesteld, de Commissie zich er toe kan beperken, in het algemeen vast te stellen, dat de steunontvanger verplicht is de betrokken steun terug te betalen, en het aan de nationale autoriteiten kan overlaten om het juiste bedrag van de terug te betalen steun te bepalen (zie bij analogie arrest *Air France/Commissie*, reeds aangehaald, punt 165).

189 Het Gerecht is van oordeel, dat het besluit van de Commissie om de bepaling van het bedrag van de terug te betalen steun aan de Franse regering over te laten, anders dan verzoekster stelt, geen onrechtmatige delegatie van bevoegdheid inhoudt, maar te zien is in de ruimere context van de verplichting tot loyale samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van artikel 93 van het Verdrag (met betrekking tot de tenuitvoerlegging van artikel 93, lid 1, dat voorziet in een voortdurend onderzoek van bestaande steunregelingen door de Commissie, zie arresten Hof van 29 juni 1995, *Spanje/Commissie*, C-135/93, Jurispr. blz. I-1651, punt 24, en 15 oktober 1996, *IJssel-Vliet Combinatie*, C-311/94, Jurispr. blz. I-5023, punt 36; met betrekking tot de moeilijkheden die de lidstaten ondervinden bij de uitvoering van een beschikking van de Commissie waarbij terugvordering van steun wordt gelast, zie arresten Hof van 2 februari 1989, *Commissie/Duitsland*, reeds aangehaald, punt 9, 20 september 1990, *Commissie/Duitsland*, reeds aangehaald, punten 13-16, en 10 juni 1993, *Commissie/Griekenland*, reeds aangehaald, punt 19).

- 190 Aangaande verzoeksters argument, dat de betrokken steun niet geheel is terugbetaald, zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak de wettigheid van een beschikking betreffende steunmaatregelen moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (arresten Hof van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punten 12 en 13, en 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 33). Verzoeksters argumenten slaan evenwel niet op de wettigheid van de bestreden beschikking, maar op de wijze waarop zij is uitgevoerd, en zijn dus in casu irrelevant.
- 191 Uit een en ander volgt, dat verzoeksters grief dat de bestreden beschikking ongeldig is wegens dwaling ten aanzien van het recht, voor zover zij de bepaling van het bedrag van de terug te betalen steun aan de Franse autoriteiten heeft overgelaten, ongegrond is en dus moet worden afgewezen.

Schending van artikel 190 van het Verdrag

Samenvatting van de argumenten van partijen

- 192 Volgens verzoekster blijkt uit de overwegingen met betrekking tot de vorige middelen, dat de bestreden beschikking ontoereikend is gemotiveerd, en dus nietig moet worden verklaard.
- 193 Zij voegt daaraan toe, dat een beschikking moet worden onderzocht op grond van de daarin vervatte motivering, en niet op grond van extra motieven die voor het eerst tijdens de procedure voor de rechter worden aangevoerd. Het Gerecht mag dus bij de uitoefening van zijn rechterlijk toezicht geen rekening houden met de volgende motieven die de Commissie voor het eerst in haar verweerschrift heeft

aangevoerd: a) „PMU wordt veel zwaarder belast dan andere activiteiten en andere ondernemingen”; b) „in de context van een dergelijke zware en uitzonderlijke belasting kan de staat rechtmatig bijdragen tot de herstructurering van de betrokken ondernemingen, teneinde zijn eigen inkomsten voor de toekomst te waarborgen”; c) de steun voor de automatisering van PMU moest vooral bijdragen „tot de verbetering van het paardenras, hetgeen een rechtmatige doelstelling is die in het belang is van de Gemeenschap”; d) „het einddoel van de vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek, was de verbetering van het paardenras”; en e) de beperking in de tijd van de verplichting tot terugbetaling van de steun die voortvloeit uit de aan PMU verleende vrijstelling van de bijdrage in het bouwfonds, is gerechtvaardigd door het gewettigd vertrouwen dat bij PMU is ontstaan ingevolge het arrest van de Franse Conseil d'État van 1962.

194 Ten slotte stelt verzoekster, dat de bestreden beschikking ook nietig moet worden verklaard wegens schending van artikel 190 van het Verdrag, nu de Commissie daarin geen standpunt heeft bepaald over de in verzoeksters klacht bedoelde steun die hierin bestaat dat PMU van elke vorm van inkomstenbelasting is vrijgesteld.

195 De Commissie meent, dat het hier niet om een autonoom middel gaat en verwijst dienaangaande naar haar opmerkingen betreffende de grond van de zaak. Zij preciseert evenwel, dat voor zover zij eerst bij de schriftelijke behandeling heeft verwezen naar het doel van de aan PMU verleende herstructureringssteun, namelijk het handhaven van staatsinkomsten (supra, punt 46), dit hiermee te maken heeft, dat een dergelijke overweging inherent is aan elk besluit inzake staatssteun. Bovendien wilde zij met deze vaststelling enkel antwoorden op het voor het eerst in het verzoekschrift aangevoerde argument, dat de verlaging van de aan de staat toekomende inhoudingen op de weddenschappen in 1985 een maatregel ad hoc was die specifiek was bedoeld om het herstelplan van PMU te financieren.

196 Aangaande de verwijzing in het verweerschrift naar het gewettigd vertrouwen van PMU, stelt de Commissie, dat dit argument slechts een aanvulling vormt op de motivering van de bestreden beschikking betreffende de onmogelijkheid voor de Franse autoriteiten om de betrokken heffing in te houden wegens voormeld arrest van de Conseil d'État van 1962.

Beoordeling door het Gerecht

- 197 Daar de grieven die verzoekster in het kader van dit middel ontleent aan schending van artikel 190 van het Verdrag, reeds zijn onderzocht in het kader van de vorige middelen, is het Gerecht van oordeel, dat zij in het kader van het onderhavige middel niet behoeven te worden beantwoord.
- 198 Uit het voorgaande volgt, dat de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard, voor zover daarin is gesteld dat de aan PMU verleende voordelen die het gevolg zijn van a) de aan PMU verleende faciliteiten om de betaling van bepaalde inhoudingen op weddenschappen uit te stellen, b) de wijziging van de verdeling van de inhoudingen in 1985 en 1986, c) de terbeschikkingstelling van niet-opgevraagde winsten, en d) de per 1 januari 1989 verleende vrijstelling van de maand uitstel van BTW-aftrek, geen steunmaatregelen van de staat zijn in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. De bestreden beschikking moet eveneens nietig worden verklaard voor zover zij de verplichting van de Franse Staat om terugbetaling te vorderen van de steun die het gevolg is van de aan PMU verleende vrijstelling van de bijdrage in het bouwfonds, niet beperkt tot de periode vanaf 1989, maar vanaf 11 januari 1991.

De conclusie ertoe strekkende de Commissie te doen gelasten bepaalde maatregelen te nemen

- 199 Verzoekster concludeert, dat het Gerecht de Commissie zou gelasten haar klacht onverwijld opnieuw te onderzoeken en de maatregelen te nemen die krachtens artikel 176 van het Verdrag noodzakelijk zijn.
- 200 Het Gerecht herinnert eraan, dat volgens vaste rechtspraak de gemeenschapsrechter bij de uitoefening van de wettigheidstoetsing geen bevelen tot de instellingen kan richten of zich in hun plaats kan stellen, maar dat de betrokken administratie gehouden is de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een op een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest. Deze conclusie van verzoekster moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard (arrest Gerecht van 12 juni 1997, Tiercé Ladbroke/Commissie, T-504/93, Jurispr. blz. II-923, punt 45).

Kosten

- 201 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Luidens artikel 87, lid 3, kan het Gerecht de kosten evenwel over de partijen verdelen indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Nu het beroep ten dele is toegewezen en elke partij de verwijzing van de andere partij in de kosten heeft gevorderd, moet worden beslist dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.
- 202 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zal interveniënte haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig beschikking 93/625/EEG 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, voor zover daarin is gesteld, dat de aan PMU verleende voordelen die het gevolg zijn van a) de

wijziging van de verdeling van de inhoudingen in 1985 en 1986, b) de aan PMU verleende faciliteiten om de betaling van bepaalde inhoudingen op weddenschappen uit te stellen, c) de terbeschikkingstelling van niet-opgevraagde winsten, en d) de per 1 januari 1989 verleende vrijstelling van de maand uitstel van aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde, geen steunmaatregelen van de Staat zijn in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag, en voor zover zij de verplichting van de Franse Staat om terugbetaling te vorderen van de steun die het gevolg is van de aan PMU verleende vrijstelling van de bijdrage in het bouwfonds, niet doet ingaan in 1989, maar op 11 januari 1991.

2) Verwerpt het beroep voor het overige.

3) Verstaat dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

Bellamy

Vesterdorf

Briët

Kalogeropoulos

Potocki

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 januari 1998.

De griffier

De president van de Tweede kamer

H. Jung

A. Kalogeropoulos