

## Zaak T-67/94

### Ladbroke Racing Ltd tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Beroep tot nietigverklaring — Staatssteun —  
Markt voor organisatie van weddenschappen —  
Artikel 92, leden 1 en 3, EG-Verdrag —  
Begrip steun — Fiscale maatregelen — Terugbetalingsverplichting”

Arrest van het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) van 27 januari 1998 ..... II - 7

#### Samenvatting van het arrest

1. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Bevoegdheid van Commissie en nationale rechter om nationale maatregel als steunmaatregel aan te merken — Geen ruime beoordelingsbevoegdheid van Commissie*  
(EG-Verdrag, art. 92, lid 1)
2. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Verlaging van bedrag dat lidstaat inhoudt op inzetten van weddenschappen op paardenrennen die worden gesloten door instelling die in die staat alleenrecht heeft op beheer van totalisatorweddenschappen — Daaronder begrepen — Fiscale maatregel van permanente en beperkte aard en niet gericht op financiering van specifiek project — Geen invloed*  
(EG-Verdrag, art. 92, lid 1)

3. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Betalingsfaciliteiten als gevolg van machtiging om betaling van aan staat toekomende inhoudingen op inzetten van weddenschappen op paardenrennen uit te stellen — Daaronder begrepen — Maatregel die zijdelings aan andere marktdeelnemers ten goede komt — Geen invloed*  
(EG-Verdrag, art. 92, leden 1 en 3, sub c)
  
4. *Beroep tot nietigverklaring — Middelen — Middelen die klager kan aanvoeren tegen eindbeschikking van Commissie inzake steunmaatregel — Middel dat bepaalde in klacht gelaakte steunmaatregelen niet zijn onderzocht — Maatregelen ten aanzien waarvan geen besluit tot inleiding van procedure is genomen — Afwezigheid van standpuntbepaling van Commissie, die door klager niet is betwist — Niet-ontvankelijkheid*  
(EG-Verdrag, art. 93, lid 2, 173, vierde alinea, en 175)
  
5. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Maatregel van staat waarbij aan met beheer van totalisatorweddenschappen belaste nationale instelling niet-opgevraagde winsten ter beschikking worden gesteld om sociale uitgaven te financieren — Daaronder begrepen*  
(EG-Verdrag, art. 92, lid 1)
  
6. *Steunmaatregelen van de staten — Verbod — Afwijkingen — Steunmaatregelen die als verenigbaar met gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd — Beoordelingsbevoegdheid van Commissie — Rechterlijke toetsing — Grenzen*  
(EG-Verdrag, art. 92, lid 3, en 173)
  
7. *Steunmaatregelen van de staten — Beschikking van Commissie waarbij zij vaststelt dat steunmaatregel onverenigbaar is met gemeenschappelijke markt, en terugbetaling gelast — Beperking van terugbetalingsverplichting in de tijd wegens door nationale autoriteiten aangevoerd gewettigd vertrouwen van steunontvanger in rechtmatigheid van steun — Ontoelaatbaarheid*  
(EG-Verdrag, art. 92 en 93)
  
8. *Steunmaatregelen van de staten — Beschikking van Commissie waarbij zij vaststelt dat steunmaatregel onverenigbaar is met gemeenschappelijke markt, en terugbetaling gelast — Verplichtingen van lidstaten — Verplichting tot terugvoering — Draagwijdte — Herstel in vroegere toestand — Mogelijkheid voor Commissie om nationale autoriteiten precies terug te betalen bedrag te laten bepalen*  
(EG-Verdrag, art. 93, lid 2)
  
9. *Beroep tot nietigverklaring — Bevoegdheid van gemeenschapsrechter — Conclusie strekkende tot gelasten van nieuw onderzoek van klacht — Niet-ontvankelijkheid*  
(EG-Verdrag, art. 173 en 176)

1. Tencinde de omvang te bepalen van de rechterlijke toetsing van de criteria die de Commissie hanteert om te beoordelen of een nationale maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt, moet in aanmerking worden genomen, dat deze bepaling geen onderscheid maakt naar gelang van de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch ziet naar hun gevolgen. 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. 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, rechtvaardigt zulks bij gebreke van bijzondere omstandigheden die met name te maken hebben met de ingewikkeldheid van de betrokken overheidsmaatregel, in beginsel dus niet de toekenning van een ruime beoordelingsmarge aan de Commissie.
2. Het feit dat de fiscaliteit en de invoering van belastingregelingen tot de bevoegdheid van de nationale autoriteiten behoren, neemt niet weg dat de uitoefening van die bevoegdheid in voorkomend geval onverenigbaar kan zijn met artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Dienaangaande kan de Commissie niet rechtsgeldig tot de conclusie komen, dat een fiscale maatregel, bestaande uit de verlaging van het bedrag dat een lidstaat inhoudt op de inzetten van weddenschappen op paardenrennen die worden gesloten door de instelling die in die staat het

alleenrecht heeft op het beheer van totalisatorweddenschappen, geen steunmaatregel van de staat was in de zin van artikel 92, lid 1, maar „een hervorming in de vorm van een ‚fiscale’ aanpassing die door de aard en de economie van het betrokken systeem gerechtvaardigd is”, op grond dat die maatregel permanent is, niet is gericht op de financiering van een specifiek project, en slechts een beperkte verlaging van de inhoudingen is.

Wat namelijk het criterium inzake het permanente karakter van de betrokken maatregel betreft, maakt artikel 92, lid 1, geen onderscheid tussen permanente en tijdelijke maatregelen van de staat. Gelet op de frequente wijzigingen van de belastingtarieven door de nationale autoriteiten en op de mogelijkheid om van een permanente maatregel een voorlopige maatregel te maken en omgekeerd, zou de toepassing van een dergelijk criterium bovendien tot een zodanige onzekerheid bij de toepassing van artikel 92 leiden, dat dit criterium onverenigbaar zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Met betrekking tot het criterium, dat de betrokken maatregel niet is gericht op de financiering van een specifiek project, maakt artikel 92, lid 1, geen onderscheid naar gelang van de redenen of doeleinden van de overheidsmaatregelen, doch ziet naar hun gevolgen.

Wat ten slotte het criterium betreft, dat de nationale autoriteiten hadden besloten tot een beperkte verlaging van de inhoudin-

gen, sluit de betrekkelijk geringe omvang van een steunmaatregel de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag niet a priori uit.

3. Het besluit van een lidstaat om de in die staat met het beheer van totalisatorweddenschappen belaste instelling te machtigen om de betaling van het aan hem toekomende deel van de inhoudingen op inzetten van weddenschappen op paardenrennen uit te stellen, moet als een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag worden aangemerkt.

Een dergelijke maatregel verleent immers financiële voordelen aan een onderneming en versterkt haar financiële positie. Dat hij zijdelings ook ten goede kan komen aan verschillende andere marktdeelnemers wier activiteiten afhankelijk zijn van de hoofdactiviteit van de directe steunontvanger, rechtvaardigt nog niet de conclusie, dat de betrokken maatregel een algemene maatregel is die niet binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, 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.

4. 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, in te leiden en eventueel na

afloop van die procedure een eindbeschikking te geven, is door geen enkele met verordening nr. 17 vergelijkbare tekst of bepaling van afgeleid recht geregeld.

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.

Indien er geen sprake is van een uitdrukkelijke beschikking tot afwijzing van een klacht, maar wel van een besluit om de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden, en de klager van mening is, dat de Commissie daarmee geen standpunt heeft bepaald over alle maatregelen van de staat, waartegen hij in zijn klacht is opgekomen, kan hij de Commissie aanmanen in de zin van artikel 175 van het Verdrag om een standpunt te bepalen over de maatregelen die in de beschikking niet ter sprake zijn gekomen. Indien hij van mening is, dat het antwoord van de Commissie op de aanmaning een standpuntbepaling is, houdende stilzwijgende afwijzing van het gedeelte van de klacht waarin de betrokken maatregelen worden gelaakt, kan hij krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag beroep tot nietigverklaring instellen.

Daaruit volgt, dat een klager die niet de procedure van artikel 175 van het Verdrag heeft ingeleid en voortgezet, noch tijdig

een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, in het kader van het beroep tegen de eindbeschikking over de gewraakte maatregelen hoe dan ook niet kan opkomen tegen het feit dat de Commissie, die de procedure niet heeft ingeleid ten aanzien van sommige van die maatregelen, in de eindbeschikking over die maatregelen geen uitspraak heeft gedaan.

5. Aan de voorwaarde voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, betreffende de overdracht van staatsmiddelen naar de steunontvanger is voldaan, wanneer een lidstaat aan de met het beheer van totalisatorweddenschappen belaste instelling de niet-opgevraagde winsten ter beschikking stelt om sociale uitgaven te financieren, daar de wetgever van die staat daarmee in feite heeft afgezien van financiële middelen die anders in de begroting van de staat zouden zijn opgenomen.

Voor zover die middelen zijn aangewend voor de financiering van sociale uitgaven, resulteren zij in een verlaging van de sociale lasten die een onderneming normaliter moet dragen, en dus in steun te harer gunste.

6. Artikel 92, lid 3, van het Verdrag laat de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid om een beschikking houdende afwijking van het algemene verbod van lid 1 vast te stellen. 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.

Daar de gemeenschapsrechter in het kader van een beroep tot nietigverklaring zijn feitelijke beoordeling, met name op economisch vlak, niet in de plaats kan stellen van de beoordeling van degene die een dergelijke beschikking heeft gegeven, dient de toetsing door het Gerecht van de beoordeling van de Commissie beperkt 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.

7. Wanneer de Commissie de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt vaststelt, kan zij de betrokken lidstaat gelasten de steun van de ontvangende onderneming terug te vorderen, daar de ongedaanmaking van onwettige steun door middel van terugvordering het logische gevolg is van die vaststelling, aangezien aldus de vroegere toestand kan worden hersteld.

In het kader van de beoordelingsvrijheid waarover zij in dit verband beschikt, kan de Commissie de verplichting van de autoriteiten van de betrokken lidstaat om de steun terug te vorderen, niet beperken op grond dat zij het gewettigd vertrou-

wen van de steunontvanger in de rechtmatigheid aanvoeren. Het is immers niet de betrokken lidstaat, maar wel de steunontvanger die in procedures voor de overheidsinstanties of de nationale rechter het bestaan kan aanvoeren van uitzonderlijke omstandigheden die zijn gewettigd vertrouwen hebben gewekt, teneinde zich tegen de terugvordering van onwettige steun te verzetten.

8. De verplichting voor een lidstaat om overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag een onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaarde steunmaatregel op te heffen, beoogt het herstel in de vroegere toestand. Dit doel is bereikt zodra de betrokken steun, eventueel vermeerderd met vertragingsrente, door de begunstigde aan de staat is terugbetaald.

Geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht vereist evenwel, dat de Commissie, wanneer zij de terugvordering van onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaarde steun gelast, ook het terug te betalen steunbedrag bepaalt. 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 geschiedt 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.

Wanneer in geval van fiscale maatregelen voor de berekening van het terug te vorderen steunbedrag eventueel rekening moet worden gehouden met de toepasselijke nationale wettelijke regeling, kan de Commissie zich er toe beperken, in het algemeen vast te stellen, dat de steunontvanger verplicht is de betrokken steun terug te betalen, en het aan de nationale autoriteiten overlaten om het juiste bedrag van de terug te betalen steun te bepalen.

Een dergelijk besluit van de Commissie houdt geen onrechtmatige delegatie van bevoegdheid in, maar is te zien 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.

9. In het kader van een beroep tot nietigverklaring is de conclusie om de Commissie te gelasten een klacht opnieuw te onderzoeken, niet-ontvankelijk. Bij de uitoefening van de wettigheidstoetsing kan de gemeenschapsrechter immers geen bevelen tot de instellingen richten of zich in hun plaats stellen. Krachtens artikel 176 van het Verdrag is de betrokken instelling gehouden de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een op een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest.