

Mål T-67/94

Ladbroke Racing Ltd mot Europeiska gemenskapernas kommission

”Talan om ogiltigförklaring — Statligt stöd — Marknaden för upptagning av vad — Artikel 92.1 och 92.3 i EG-fördraget — Begreppet stöd — Beskattningsåtgärder — Återbetalningsskyldighet”

Förstainstansrättens dom (andra avdelningen i utökad sammansättning) av den
27 januari 1998 II - 7

Sammanfattning av domen

1. *Statligt stöd — Begrepp — Kommissionens och nationell domstols behörighet att bedöma om en nationell åtgärd utgör statligt stöd — Kommissionen saknar ett stort utrymme för skönsmässig bedömning*
(EG-fördraget, artikel 92.1)
2. *Statligt stöd — Begrepp — Minskning av en medlemsstats andel av avgifterna på intäkterna från vadhållning avseende hästkapplöpningar som anordnas av en organisation som med ensamrätt förvaltar totalisatorspel i denna stat — Omfattas — Beskattningsåtgärd av bestående, men begränsad, beskaffenhet som inte syftar till att finansiera en bestämd transaktion — Saknar betydelse*
(EG-fördraget, artikel 92.1)

3. *Statligt stöd — Begrepp — Kortfristiga lån i form av anstånd med betalning till staten av vissa avgifter på insatserna vid vadhållning avseende hästkapplöpningar — Omfattas — Åtgärd som indirekt gynnar andra ekonomiska aktörer — Saknar betydelse*
(EG-fördraget, artikel 92.1 och 92.3 c)

4. *Talan om ogiltigförklaring — Grunder — Grunder som kan åberopas av sökanden till stöd för ett klagomål mot ett slutligt beslut av kommissionen om statligt stöd — Grund under vilken anförts att vissa statliga åtgärder som påtalats i klagomålet inte har undersökts — Åtgärder som inte var föremål för ett beslut att inleda förfarandet — Sökanden har inte invänt mot att kommissionen inte tagit ställning — Avvisning*
(EG-fördraget, artiklarna 93.2, 173 fjärde stycket och 175)

5. *Statligt stöd — Begrepp — Statlig åtgärd som innebär att den organisation som förvaltar totalisatorspelet ges rätt att utnyttja oinlösta vinster för att finansiera sociala avgifter — Omfattas*
(EG-fördraget, artikel 92.1)

6. *Statligt stöd — Förbud — Undantag — Stöd som kan anses förenligt med den gemensamma marknaden — Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning — Domstolsprövning — Gränser*
(EG-fördraget, artiklarna 92.3 och 173)

7. *Statligt stöd — Kommissionens beslut i vilket konstateras att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden och att det skall återbetalas — Begränsning i tiden av skyldigheten att återkräva stödet med hänvisning till att de nationella myndigheterna åberopat stödmottagarens berättigade förväntningar på att stödet var lagenligt — Otillåtet*
(EG-fördraget, artiklarna 92 och 93)

8. *Statligt stöd — Kommissionens beslut i vilket konstateras att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden och att det skall återbetalas — Medlemsstaternas skyldigheter — Skyldighet att kräva återbetalning — Räckvidd — Återställande av den tidigare rådande situationen — Möjlighet för kommissionen att överlämna uppgiften att beräkna det exakta återbetalningspliktiga stödbeloppet till de nationella myndigheterna*
(EG-fördraget, artikel 93.2)

9. *Talan om ogiltigförklaring — Gemenskapsdomstolarnas behörighet — Yrkanden om utfärdande av ett föreläggande om omprövning av ett klagomål — Avvisning*
(EG-fördraget, artiklarna 173 och 176)

1. För att fastställa räckvidden av gemenskapsdomstolarnas prövning av de kriterier som kommissionen har valt för att bedöma om en nationell åtgärd omfattas av artikel 92.1 i fördraget eller inte, finns det anledning att beakta att denna bestämmelse inte skiljer mellan orsakerna till eller syftena med de statliga ingripandena, utan definierar dem i förhållande till deras verkningar. Av detta följer att begreppet stöd är ett objektiva begrepp, och att det uteslutande sammanhänger med huruvida en statlig åtgärd gynnar ett eller flera företag. Följaktligen kan bedömningen av om en åtgärd skall anses som statligt stöd, vilken enligt fördraget åligger såväl kommissionen som den nationella domstolen, i princip inte motivera att kommissionen tillerkänns ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, om det inte föreligger exceptionella omständigheter som orsakas av bland annat det ifrågavarande statliga ingripandets komplicerade beskaffenhet.

2. Det är visserligen riktigt att beskattning samt införandet av skattesystem faller inom de nationella myndigheternas behörighet, men utövandet av denna behörighet kan, i förekommande fall, icke desto mindre visa sig oförenlig med artikel 92.1 i fördraget.

Kommissionen har i detta avseende inte fog för sin slutsats att en beskattningsåtgärd bestående i en minskning av en medlemsstats andel av avgifterna på intäkterna från vadhållning avseende hästkapplöpningar som anordnas av en organisation som med ensamrätt förvaltar totalisator-

spel i denna stat inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1, utan "en reform i form av en skattejustering som motiverades av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik" av det skälet att åtgärden är av bestående beskaffenhet, att den inte syftar till att finansiera en bestämd transaktion samt att åtgärden endast medför en begränsad sänkning av avgiftens procentsats.

Vad beträffar kriteriet enligt vilket den ifrågavarande åtgärden är av bestående beskaffenhet, har det fastslagits att det inte görs någon skillnad i artikel 92.1 i fördraget mellan bestående och tillfälliga statliga åtgärder. Med hänsyn till hur ofta skattesatserna justeras av de nationella myndigheterna och möjligheten av att en bestående åtgärd omvandlas till en tillfällig åtgärd och omvänt skulle en tillämpning av ett sådant kriterium ge upphov till sådan ovisshet vid tillämpningen av artikel 92 i fördraget, att detta kriterium inte vore förenligt med rättssäkerhetsprincipen.

Vad beträffar kriteriet enligt vilket den ifrågavarande åtgärden inte är avsedd att finansiera en bestämd transaktion har det fastslagits att artikel 92.1 inte skiljer mellan orsakerna till eller syftena med statliga ingripanden, utan definierar dem i förhållande till deras verkningar.

Vad slutligen beträffar kriteriet att den sänkning av procentsatsen för den offentliga avgiften som beslutats av de natio-

nella myndigheterna är av begränsad omfattning, har det fastslagits att en tillämpning av artikel 92.1 i fördraget i princip inte är utesluten bara för att ett stöd är av relativt liten omfattning.

3. Ett beslut av en medlemsstat att ge den organisation som förvaltar totalisatorspelet i den medlemsstaten anstånd med betalningen av sin andel av avgifterna på insatser vid vadhållning avseende hästkapploppningar kan inte undgå att bedömas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.

En sådan åtgärd innebär nämligen att ett företag ges ekonomiska fördelar och att dess finansiella ställning förbättras. Även om det står klart att en sådan åtgärd indirekt gynnar också andra aktörer vilkas verksamhet är beroende av den direkta stödmottagarens huvudverksamhet, räcker inte detta förhållande för att fastställa att den ifrågavarande åtgärden är av allmän beskaffenhet och således inte faller inom tillämpningsområdet för artikel 92.1 i fördraget, utan på sin höjd för att fastställa att den eventuellt kan omfattas av ett sektoriellt undantag i enlighet med artikel 92.3 c i fördraget.

4. Rätten för tredje man att inkomma med klagomål till kommissionen avseende att artikel 92 i fördraget har åsidosatts, och därigenom få kommissionen att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget mot den berörda medlemsstaten och att efter det att förfarandet slutförts eventu-

ellt fatta ett slutligt beslut, regleras inte i någon föreskrift eller bestämmelse i sekundärrätten som kan jämföras med förordning nr 17.

Om kommissionen emellertid beslutar att avslå ett klagomål och fattar ett beslut med denna innebörd, skall detta i enlighet med artikel 190 i fördraget vara motiverat, så att den berörde kan få kännedom om skälen för beslutet och i förekommande fall göra gällande sina rättigheter inför gemenskapsdomstolarna.

I den situationen att något explicit beslut att avslå sökandens klagomål inte har fattats, utan kommissionen tvärtom har beslutat att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget, kan sökanden, om den anser att kommissionen härigenom inte har tagit ställning till samtliga statliga åtgärder som påtalats i klagomålet, anmoda kommissionen att i enlighet med artikel 175 i fördraget ta ställning till de åtgärder som inte var föremål för detta beslut och om sökanden anser att kommissionens svar på anmodan utgör ett ställningstagande i form av ett implicit avslag på den del av klagomålet som avser dessa åtgärder kan sökanden väcka talan om ogiltigförklaring i enlighet med artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

Av det anförda följer att sökanden, genom att underlåta att inleda och fullfölja förfarandet enligt artikel 175 i fördra-

get eller att inom den föreskrivna fristen väcka talan om ogiltigförklaring, i alla händelser saknar rätt att inom ramen för talan mot det slutliga beslutet avseende de påtalade åtgärderna, invända mot den omständigheten att kommissionen, som inte har inlett förfarandet med avseende på vissa av dessa åtgärder, inte har uttalat sig om dessa i det slutliga beslutet.

5. Villkoret för tillämpning av artikel 92.1 i fördraget, avseende att en överföring av statliga medel har skett till förmån för mottagaren, är uppfyllt när en medlemsstat ger den organisation som förvaltar totalisatorspelet rätt att utnyttja oinlösta vinster för att finansiera sociala avgifter, eftersom den nationella lagstiftaren härigenom i själva verket har avstått från medel som annars skulle ha tillfallit statsverket.

Eftersom dessa medel har utnyttjats för att finansiera sociala kostnader, medför de en minskning av de sociala kostnader som ett företag normalt skall bära och således ett stöd till företagets förmån.

6. Artikel 92.3 i fördraget tillerkänner kommissionen ett betydande utrymme för skönmässig bedömning i samband med ett beslut om undantag från det allmänna förbudet i artikel 92.1. Bedömningen av om ett statligt stöd är förenligt eller inte med den gemensamma marknaden är i ett sådant fall problematisk, eftersom de

ekonomiska förhållanden som skall beaktas och bedömas är komplicerade och snabbt kan förändras.

Eftersom gemenskapsdomstolen inte inom ramen för en talan om ogiltigförklaring kan ersätta beslutsfattarens bedömning av omständigheterna med sin egen bedömning, i synnerhet på det ekonomiska planet, skall förstainstansrättens prövning av kommissionens bedömning inskränka sig till en kontroll av att reglerna om förfarande och motivering har iakttagits, att de omständigheter som ligger till grund för det omtvistade beslutet är materiellt riktiga och att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av dessa omständigheter eller att maktmissbruk förekommit.

7. När kommissionen konstaterar att ett statligt stöd inte är förenligt med den gemensamma marknaden, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att återkräva stödet från mottagarföretaget. Att upphäva ett rättsstridigt statligt stöd genom återkrav är nämligen en logisk följd av ett sådant konstaterande, eftersom återbetalningen medför att den tidigare rådande situationen återställs.

Kommissionen har inte rätt att inom ramen för sin behörighet att företa skönmässiga bedömningar tidsmässigt begränsa de berörda nationella myndigheternas skyldighet att återkräva stödet med hänvisning till att dessa myndigheter

åberopat stödmottagarens berättigade förväntningar på att stödet var lagenligt. Det ankommer inte på den berörda medlemsstaten utan på det företag som mottagit stödet att inom ramen för ett förfarande vid statliga myndigheter eller en nationell domstol åberopa exceptionella omständigheter som grund för att dess förväntningar var berättigade i syfte att vägra återbetala ett rättsstridigt stöd.

8. Skyldigheten för en medlemsstat att i enlighet med artikel 93.2 i fördraget upphäva ett stöd som anses oförenligt med den gemensamma marknaden syftar till att återställa den situation som rådde innan stödet gavs. Detta syfte är uppnått när det ifrågavarande stödet, i förekommande fall jämte dröjsmålsränta, har återbetalats av mottagaren till staten.

Emellertid krävs det inte i någon gemenskapsrättslig bestämmelse att kommissionen, när den begär att ett stöd som förklarats oförenligt med den gemensamma marknaden skall återbetalas, även skall fastställa det stödbelopp som skall återbetalas. Kraven på detta område inskränker sig till att återkravet av det rättsstridigt beviljade stödet skall leda till ett återställande av den situation som rådde innan stödet gavs och att denna återbetalning skall genomföras enligt de bestämmelser som föreskrivs i nationell rätt, under förutsättning att dessa bestämmelser inte inverkar negativt på gemenskapsrättens räckvidd och verkan.

I den mån som beräkningen av det återbetalningspliktiga stödbeloppet, när det gäller skattemässiga ingripanden, kräver att hänsyn tas till nationell lag som är tillämplig på området, kan kommissionen lagenligen begränsa sig till ett allmänt konstaterande att mottagaren är skyldig att återbetala det ifrågavarande stödet och överlämna uppgiften att beräkna det exakta återbetalningspliktiga stödbeloppet till de nationella myndigheterna.

Ett sådant beslut av kommissionens utgör inte alls en rättsstridig delegering av befogenhet, utan omfattas av den mer omfattande ömsesidiga skyldigheten till lojalt samarbete som åligger kommissionen och medlemsstaterna i fråga om genomförandet av artikel 93 i fördraget.

9. De yrkanden som framförs inom ramen för talan om ogiltigförklaring och som avser att kommissionen skall föreläggas att ompröva klagomålet skall avvisas. Det ankommer nämligen inte på gemenskapsdomstolarna att inom ramen för den laglighetskontroll som de utövar rikta förelägganden till institutionerna eller träda i deras ställe och det ankommer på den berörda institutionen att i enlighet med artikel 176 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som har meddelats inom ramen för en talan om ogiltigförklaring.