

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM  
(första avdelningen i utökad sammansättning)  
den 18 september 1995 \*

I mål T-49/93,

**Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)**, bolag bildat enligt fransk rätt, med säte i Bagneux (Frankrike), företrätt av advokaterna Jean-Marie Meffre, Claire Adenis-Lamarre och Nicole Coutrelis, Paris, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Marc Loesch, 11, rue Goethe,

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företräd av Michel Nolin och Ben Smulders, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med adress för delgivning i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

\* Rättegångsspråk: franska.

Republiken Frankrike, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur vid utrikesministeriets rättsavdelning och Jean-Marc Belorgey, chargé de mission vid samma ministerium, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince Henri,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 maj 1993 som fastställer att visst stöd (NN 127/92) som beviljats av den franska regeringen till exportörer av böcker på franska språket är förenligt med den gemensamma marknaden (EGT nr C 174, 1993, s. 6),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN  
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av J.L. Cruz Vilaça, ordförande, D.P.M. Barrington, A. Saggio, A. Kalogeropoulos samt V. Tiili, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 25 april 1995,

följande

## Dom

### Sakförhållanden

- 1 Sökanden i förevarande mål, Société internationale de diffusion et d'édition (nedan kallat "SIDE"), är ett kommissionärsbolag etablerat i Frankrike. Dess verksamhet utgörs bland annat av export av franska böcker till andra medlemsstater i Europeiska unionen och till tredje land. Enligt sökanden utgörs cirka 50 procent av omsättningen av export av böcker på franska språket och 96,75 procent av dess export av böcker går till icke franskspråkiga områden.
  
- 2 CELF (Coopérative d'exportation du livre français, som verkar under firmanamnet "Centre d'exportation du livre français") är ett kooperativt aktiebolag (société anonyme coopérative) vars ändamål enligt den senaste versionen av dess stadgar är att "direkt expediera beställningar från utlandet och utomeuropeiska departement och territorier, av böcker, broschyrer och alla andra informationshjälpmedel och mer allmänt att utföra all verksamhet avsedd i synnerhet att utveckla spridningen av den franska kulturen över världen med hjälp av ovannämnda medel". Enligt de franska myndigheterna skapades CELF år 1980 på initiativ av kulturministeriet och Syndicat national de l'édition "för att utföra både en uppgift som syftar till att tillfredsställa den enskilde konsumentens efterfrågan var denne än må befinna sig och genom detta främja spridningen av det franska språket". De 85 föreningsmedlemmarna i CELF är till största delen förläggare etablerade i Frankrike, även om alla aktörer som är sysselsatta med utgivning eller spridning av böcker på franska har möjlighet att delta, oberoende av var de är etablerade.
  
- 3 CELF bedriver precis som SIDE en kommersiell verksamhet som består i distribution av böcker i huvudsak riktad mot icke franskspråkiga länder och områden på grund av att vad gäller de franskspråkiga områdena, i synnerhet i Belgien, Kanada och Schweiz, bedrivs denna verksamhet via distributionsnät upprättade av förläggarna.

- 4 Genom ifrågavarande talan begär SIDE att förstainstansrätten skall ogiltigförklara kommissionens beslut i vilket fastställs att visst stöd som det franska kulturministeriet har beviljat för export av franska böcker är förenligt med den gemensamma marknaden med tillämpning av det undantag som föreskrivs i artikel 92.3 c i EG-fördraget. Detta stöd åtnjuter endast — eller fördelas av — CELF.

*De omtvistade bidragens ändamål och särdrag*

- 5 De bidrag som är föremål för det omtvistade beslutet är dels det stöd som beviljats uteslutande till CELF för att understödja en offentlig verksamhet som består i att expediera mindre beställningar som görs av utländska bokhandlare och dels tre stödprojekt som administreras av CELF på uppdrag av staten, dvs. stöd för lufttransport eller luftpost till utomeuropeiska departement och territorier eller avlägsna länder (4,2 miljoner FF per år, varav 2 miljoner FF för utomeuropeiska departement), programmet "Page à page" som gör det möjligt att erbjuda läsare i Central-och Östeuropa verk på franska språket till halva priset (5,2 miljoner FF på tre år, från år 1990 till 1993) och programmet "Plus" avsett att erbjuda universitetslitteratur till halva priset åt förstaårsstudierande vid universiteten i de delar av Afrika som ligger söder om Sahara (4 miljoner FF per år).
- 6 Vad gäller de tre senare stödssystemen är det endast programmet "Plus" som fortfarande administreras av CELF i samarbete med ministeriet för utvecklingssamarbete. Programmet "Page à page" existerade endast i tre år, från år 1990 till 1993. Stödet för lufttransport för försändelse av böcker administrerades av CELF till år 1993 och dess förvaltning är nu anförtrodd en annan institution.
- 7 Det driftsbidrag som beviljats CELF är avsett att kompensera de merkostnader som uppstår då mindre beställningar från bokhandlare etablerade i utlandet expedieras. Det möjliggör för CELF att tillgodose en efterfrågan, som med beaktande

av de ökade transportkostnaderna och det totala värdet på beställningen i fråga av förläggarna eller till dessa anslutna distributörer, inte anses lönsam att tillfredsställa. På grund av detta bidrar beviljandet av detta bidrag till spridningen av det franska språket och till utbredningen av den franskspråkiga litteraturen.

8 Enligt de förklaringar som givits av den franska regeringen inför förstainstansrätten har andra möjliga lösningar — som att bevilja stöd direkt till de många berörda bokhandlarna eller till de förläggare och distributörer som förbinder sig att fullgöra dessa mindre beställningar — för att uppfylla de ändamål som eftersträvas genom det bidrag som beviljats CELF bedömts vara alltför kostsamma och kunna orsaka kontrollproblem. Den lösning som har använts är den som enligt de franska myndigheterna både var den mest rationella i ekonomiskt hänseende, den säkraste vad gäller användning av offentliga medel och den som störde distributionsnätet minst. Den består i att administrera systemet i ledet för exportkommissionärerna, genom att med ett specifikt bidrag från kulturministeriet kompensera de merkostnader som uppstår då mindre beställningar från bokhandlare expedieras.

9 Av de olika aktörer som är inblandade i distribution av böcker är det kommissionärerna, som endast vänder sig till detaljhandlare eller sammanslutningar och inte till den slutliga användaren, som gör det möjligt att efterkomma de beställningar som förläggarna eller deras distributörer inte anser är intressanta att verkställa direkt. Kommissionären samlar beställningarna, som var för sig inte är särskilt stora, från olika kunder och vänder sig till förläggaren eller distributören som sålunda endast behöver leverera till ett enda ställe. Kommissionären utför individuella försändelser åt de kunder som är bokhandlare eller institutioner, vars beställningar gäller verk från olika förläggare och på så sätt behöver dessa kunder inte göra ett flertal beställningar hos ett antal olika aktörer. Eftersom det då varje beställning expedieras debiteras en fast kostnad, innebär kommissionärens förmedling besparingar för såväl distributören som kunden, vilket gör denna förmedling ekonomiskt intressant.

10 Stödmekanismen fungerar enligt den franska regeringen på följande sätt: de bokhandlare som behöver ett mindre antal verk publicerade av olika förläggare lämnar

sina beställningar till CELF som därefter fungerar som en exportkommissionär. Bidraget avser särskilt att göra det möjligt att expediera beställningar vars värde understiger 500 FF exklusive transportkostnader, vilka anses vara under lönsamhetsnivån. Dessa transaktioner utgjorde 27 procent av beställningarna år 1992, dvs. mer än 9 000, även om de endast representerade 3 procent av CELF:s totala omsättning. En fjärdedel av den subvention som beviljades det föregående året utbetalades i början av året och resten av beloppet godkändes på hösten efter det att de statliga myndigheterna undersökt CELF:s verksamhetsplan och resultatet under den första delen av räkenskapsåret. Inom tre månader efter räkenskapsårets slut skall en redogörelse för hur subventionen använts samt en förteckning över bilagda dokument lämnas till ministeriet för kultur och det franska språket.

- 11 Den franska regeringen har inledningsvis informerat kommissionen och förstainstansrätten om att det driftsbidrag som har beviljats CELF uppgick till 2,4 miljoner FF år 1991, 2,7 miljoner FF år 1992 och till 2,5 miljoner FF år 1993. Under den muntliga förhandlingen har den förtydligat detta påstående genom att förklara att det bidrag som faktiskt använts under år 1992 endast uppgick till 1,7 miljoner FF, trots att 2,7 miljoner FF utbetalades i början av året i form av ett bidrag från staten till CELF. Det belopp som inte använts har uppenbarligen inte återbetalats av CELF utan har snarare kvittats mot de belopp som skall beviljas för följande år.

*Klagomål och förfarande inför kommissionen*

- 12 Genom skrivelse av den 20 mars 1992 har sökandens rådgivare gjort kommissionen uppmärksam på stödet för marknadsföring, transport och saluföring av franska böcker som ministeriet för fransk kultur har beviljat CELF. I denna skrivelse har denne frågat kommissionen om ifrågasvarande stöd hade varit föremål för en anmälan i enlighet med bestämmelserna i artikel 93.3 i EG-fördraget eller inte.

- 13 Genom skrivelse av den 2 april 1992 begärde kommissionen information från de franska myndigheterna avseende de åtgärder som vidtagits till förmån för CELF. Efter det att kommissionen hade erinrat om de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artikel 93.3 i fördraget, gav den de franska myndigheterna en frist på femton arbetsdagar för att delge kommissionen ett godtagbart svar — om inte detta skedde skulle kommissionen inleda förfarandet i enlighet med punkt 2 i samma artikel. I skrivelsen anges att även om en bok ”är en produkt som utgör ett undantag i konkurrenshänseende kan kommissionen inte utesluta att ett sådant stöd kan snedvrída konkurrensen och påverka handeln på det sätt som avses i artikel 92.1 i fördraget”.
- 14 Den 7 april 1992 svarade kommissionen SIDE: s rådgivare att stödet ifråga inte tycktes ha anmälts. Kommissionen informerade denne för övrigt att även om en bok ”är en produkt som utgör ett undantag i konkurrenshänseende hade kommissionen anmodat de franska myndigheterna att delge kommissionen de upplysningar som är nödvändiga för att bedöma om detta stöd är förenligt med den gemensamma marknaden” och kommissionen förband sig att informera rådgivaren om resultatet av sina undersökningar.
- 15 De franska myndigheterna sände genom skrivelse av den 29 juni 1992 information om CELF: s stadgar till kommissionen, om omständigheterna i samband med dess upprättande och om dess verksamhet liksom om ändamålet med och villkoren förbundna med det bidrag som överlämnats till eller beviljats CELF av den franska staten.
- 16 Den 7 augusti 1992 bekräftade den avdelning vid kommissionen som handlade frågan skriftligen för sökandens rådgivare att det inte företagits någon anmälan före det att stödet i fråga beviljades. I samma skrivelse sände denna avdelning huvuddelen av den information som erhållits av de franska myndigheterna till denne och uppgav att vid ett första påseende ”tycktes stödet i fråga inte vara av det slag att det ändrade villkoren för handeln inom gemenskapen i en omfattning som strider mot allmänintresset”. Före det att avdelningen föreslog kommissionen att anta ett formellt beslut om detta anmodade den likväl sökanden att inkomma med all ytterligare information som skulle kunna vara av värde, i synnerhet med avseende på verkan av stödet på handeln inom gemenskapen, SIDE: s ställning i konkurrenshänseende och möjligheten för SIDE att åtnjuta de bidrag som fördelades genom CELF.

- 17 Genom skrivelse av den 7 september 1992 besvarade SIDE: s rådgivare de frågor som ställts av den avdelning vid kommissionen som handlade frågan och gjorde den uppmärksam på det förhållandet att stödet "för spridning av det franska språket och den franska litteraturen" som beviljats CELF direkt berörde handeln inom gemenskapen, eftersom en fjärdedel av detta företags omsättning härrör från export till Italien och Spanien. Sökandens rådgivare underströk i sin skrivelse för övrigt att SIDE i likhet med de två andra kommissionärer som exporterar böcker i Frankrike — Hexalivre och Amateur du livre international — konkurrerar med CELF om mindre beställningar från utländska bokhandlare. Av detta drar denne slutsatsen att hans klient inte kan konkurrera med CELF på vissa marknader (i synnerhet på den spanska och italienska marknaden) och att denna situation leder till att utbudet av böcker från Frankrike minskar och att priset på böcker från andra länder inom gemenskapen förblir högt. Orsaken till dessa höga priser är att CELF: s konkurrenter är tvingade att göra betydande ekonomiska insatser för att hålla sig kvar på marknaden för franska böcker. Sökandens rådgivare angav vidare att hans klient inte kunde komma i åtnjutande av ett stöd som motsvarar det som beviljats CELF och bifogade till sin skrivelse kopior på den brevväxling som ägt rum mellan SIDE och kulturministeriet gällande denna fråga.
- 18 Genom skrivelse av den 23 februari 1993 begärde ovannämnda avdelning att de franska myndigheterna skulle besvara tre ytterligare frågor för att den skall kunna kontrollera huruvida stödet i fråga är förenligt med den gemensamma marknaden. Den önskar få närmare angivet om CELF är öppet för samtliga förläggare i Frankrike, om även förläggare av verk på franska som är etablerade i en annan medlemsstat kan delta i CELF och även de dra fördel av ovan nämnda bidrag och om de åtgärder för kompensation av den merkostnad som är förbunden med expediering av mindre beställningar är begränsade till verk av ett visst kulturellt värde eller om de tvärtom är tillämpliga på alla kategorier av böcker.
- 19 De franska myndigheterna sände svaren på ovan nämnda frågor med fax av den 19 april 1993. De förklarade att CELF är ett kooperativ som är öppet för alla förläggare av franskspråkig litteratur, var än de är etablerade, vilket betyder att även de som är etablerade i andra medlemsstater kan dra fördel av dess åtgärder. Vad gäller det stöd som är avsett att kompensera de merkostnader som uppstår till följd av att mindre beställningar expedieras, angav de franska myndigheterna att det endast



tilldelas på grundval av den merkostnad som uppstår, utan att man bedömer det kulturella värdet av de böcker eller liknande produkter för vilka stödet godkänns.

- 20 Den 18 maj 1993 fattade kommissionen ett beslut att tillåta stödet i fråga, som kungjordes genom ett meddelande i Europeiska gemenskapernas officiella tidning av den 25 juni 1993 under rubriken ”stöd till exportörer av franska böcker” och med nummer ”NN 127/92” (EGT nr C 174, s. 6).
- 21 Genom skrivelse av den 27 maj 1993 underrättade kommissionen SIDE:s rådgivare att den hade fattat ett beslut i frågan huruvida det stöd som beviljats av de franska myndigheterna, att fördelas genom CELF för export av böcker, är förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen bifogade en kopia på den skrivelse som sänts till den franska regeringen avseende denna fråga.
- 22 Genom skrivelse av den 10 juni 1993 underrättade kommissionen den franska regeringen om att med beaktande av ”den särskilda konkurrenssituationen inom boksektorn och det kulturella ändamålet med ifrågavarande stödprojekt, har kommissionen beslutat att tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 92.3 c i fördraget”. Kommissionen uttryckte dock missnöje över att den franska regeringen inte hade iakttagit skyldigheten att i förväg anmäla dessa stöd i överensstämmelse med artikel 93.3 i fördraget.

## Förfarande

- 23 Det är under dessa omständigheter som SIDE i enlighet med artikel 173.2 i EEG-fördraget genom ansökan inlämnad till förstainstansrättens kansli den 2 augusti 1993 har väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 maj 1993 angående det omtvistade statliga stödet (NN 127/92).

- 24 I en skrivelse registrerad vid kansliet den 10 januari 1994 har Republiken Frankrike ansökt hos förstainstansrätten om tillåtelse att intervensera i det förevarande förfarandet till stöd för svarandens yrkanden. Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning har genom beslut av den 7 februari 1994 beviljat denna ansökan.
- 25 Den skriftliga förhandlingen har förlöpt på sedvanligt sätt, då dupliken har inlämnats till förstainstansrättens kansli av kommissionen den 8 mars 1994. Republiken Frankrikes regerings interventionsinlaga registrerades vid kansliet den 15 april 1994. Det skriftliga förfarandet har avslutats genom att sökanden den 24 juni 1994 inlämnade yttrande över interventionsinlagan.
- 26 Genom beslut av förstainstansrätten av den 2 juni 1994 har referenten utnämnts vid den första avdelningen i utökad sammansättning vilken målet följaktligen har tilldelats. På grundval av referentens rapport har förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) beslutat att inleda det muntliga förfarandet utan föregående bevisupptagning. Den har likväl anmodat parterna att besvara vissa frågor och att inlämna vissa dokument.
- 27 Parternas muntliga framställningar och deras svar på förstainstansrättens muntliga frågor har hörts vid sammanträdet den 25 april 1995.

### Parternas yrkanden

- 28 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 18 maj 1993 i vilket stöd NN 127/92 godkänns,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan som icke prövningsbar till viss del och som ogrundad,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Intervenienten har begärt att förstainstansrätten skall ogilla SIDE: s talan.

### Om talan kan prövas

31 Kommissionen har — utan att göra en formell invändning om att talan inte kan prövas — ställt frågan om sökanden kan anses berättigad att föra talan vad gäller det stöd som inte endast åtnjuts av CELF och som inte direkt påverkar handeln inom gemenskapen, det vill säga stödet för luftpost, stödet som rör Central-och Östeuropa och det stöd som avser försäljning av universitetslitteratur i de delar av Afrika som ligger söder om Sahara. Trots att kommissionen anser att sökanden har grund för sin uppfattning att dess situation påverkas av att dessa stöd beviljas och därför kan anse sig som direkt och personligen berörd, uppger den ändå att sökanden, i sitt svar på den begäran om ytterligare upplysningar som den 7 augusti 1992 sändes till denne, endast kritiserade det årliga bidrag som beviljats CELF för att kompensera den merkostnad som uppstår då mindre beställningar expedieras och tillstod att de övriga stöd som avses endast tycktes röra handel utom gemenskapen.

- 32 SIDE anser sig vara direkt och personligen berörd av det omtvistade beslutet då det var SIDE som lämnade in det klagomål som ledde till att kommissionen undersökte stödet i fråga och då SIDE bedriver export av franska böcker och därför är berörd av det godkännande av stöd som kommissionen har beskrivit som "stöd till exportörer av franska böcker". Sökanden uppfyller därför enligt sin åsikt de villkor för att en talan skall kunna upptas till prövning som domstolen har uppställt i sin dom av den 28 januari 1986 i mål Cofaz m. fl. mot kommissionen (169/84, Rec. s. 391).
- 33 I sin replik påpekar sökanden vidare att dennes klagomål gällde alla de stöd som CELF erhöll och att SIDE vid det tillfället inte hade möjlighet att ange dem med exakthet, även om SIDE led av stödets konsekvenser, särskilt på grund av att dessa stöd innebär en snedvridning av konkurrensen på exportmarknaden. Det förhållandet att SIDE:s svar av den 7 september 1992 endast rörde den direkta effekt som stödet hade på handeln inom gemenskapen beror på formuleringen av de frågor som kommissionen ställde till SIDE i sin begäran om ytterligare upplysningar.

### *Förstainstansrättens bedömning*

- 34 Inledningsvis kan konstateras att den grund kommissionen har uppgett, enligt vilken talan till viss del inte kan tas upp till prövning, har en begränsad räckvidd och ger ingen anledning att tvivla på det förhållandet att sökanden är direkt och personligen berörd av det omtvistade beslutet såsom avses i artikel 173 i fördraget. Kommissionen bestrider inte SIDE:s argument som är avsedda att styrka att SIDE uppfyller de villkor som är knutna till om en talan kan tas upp till prövning vilka domstolen har uppställt i den ovan nämnda domen Cofaz m. fl. mot kommissionen, och som är tillämpliga då ett företag avser att föra talan mot ett beslut som kommissionen har fattat med tillämpning av artiklarna 92 och 93 i fördraget. Den fråga som uppkommer i och med denna grund är huruvida sökanden kan väcka talan mot det omtvistade beslutet i dess helhet, då SIDE under ärendets beredningsstadium inte har hävdat att de tre stödprojekten som administrerades av CELF kunde påverka dess ställning i konkurrenshänseende eller handeln inom gemenskapen.

- 35 I detta avseende skall det erinras om att det klagomål som sökandens rådgivare riktade till kommissionen den 20 mars 1992 rörde ett antal stöd med olika ändamål som CELF erhållit, däri inbegripet stöd avsett för marknadsföring, transport och saluföring. Det skall därför fastställas att klagomålet, som sökanden påstått, avsåg det samlade stöd som CELF erhöll.
- 36 Det skall även påpekas att den förklaring som sökanden givit till varför denne under beredningsstadiet har haft otillräcklig information om de tre stödprojekten och effekten av dessa på konkurrensvillkoren tycks övertygande. De upplysningar som den franska regeringen lämnat och som återgivits av kommissionen i skrivelsen till sökanden av den 7 augusti 1992, visade att de tre projekten endast stödde vissa former av export av böcker till tredje land. På grundval av dessa upplysningar är det naturligt att sökandens svar gällande påverkan av handeln inom gemenskapen har fokuserats på stöd av mer allmän karaktär som beviljats CELF för att understödja den verksamhet som rör spridningen av det franska språket och den franska litteraturen.
- 37 Det skall slutligen framhållas att kommissionens beslut, som har fattats på grundval av de ytterligare upplysningar som de franska myndigheterna har överlämnat till kommissionen, inte bara gäller det stöd som beviljats direkt till CELF utan även de tre stödprojekt som administreras av detta kooperativ och att det i beslutet tillämpas samma undantag på dem, det vill säga det som anges i artikel 92.3 c.
- 38 Med beaktande av det föregående anser förstainstansrätten att kommissionen inte har någon grund för att hävda att sökanden inte kan tillåtas föra talan om det samlade stöd som är föremål för beslutet. Därför kan kommissionens grund inte godtas och sökandens talan skall prövas i sin helhet.

## Sakförhållandena

- 39 Sökanden har framfört tre grunder till stöd för sina yrkanden. Den första grunden bygger på att skyldigheten att motivera inte har iakttagits, en skyldighet som fastställs i artikel 190 i EG-fördraget. Den andra grunden, som bygger på en överträdelse av artikel 92.3 c i fördraget, består av två delar — dels har kommissionen gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning då den felaktigt har ansett att, eftersom det omtvistade stödet var avsett för ett kulturellt ändamål var de villkor som i enlighet med artikel 92.3 c krävs för att ett undantag skall kunna tillämpas uppfyllda och dels har kommissionen begått ett uppenbart fel då den bedömt de omständigheter som har samband med konkurrensen inom den ifrågavarande sektorn. Den tredje grunden — som även den består av två delar — bygger dels på det förhållandet att rättegångsreglerna har överträtts då kommissionen borde ha inlett det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 före det att den fattade beslutet och dels på det förhållandet att artikel 93.3 och artikel 155 i EG-fördraget har överträtts då kommissionen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte begära av Republiken Frankrike att denna skulle skjuta upp utbetalningen och besluta att det stöd som inte hade anmälts i form av ett projekt skulle återbetalats.
- 40 Förstainstansrätten anser att det är lämpligt att först pröva den första delen av sökandens tredje grund, som bygger på att det föreligger en väsentlig brist vad gäller rättegångsförfarandet, vilket innebär att det omtvistade beslutet är rättsstridigt.

*Den första delen av den tredje grunden, som bygger på en överträdelse av rättegångsreglerna*

## Parternas argument

- 41 I den första delen av denna grund gör sökanden gällande att kommissionen har brutit mot artikel 93.3 i fördraget då den förklarade att det omtvistade stödet var förenligt med den gemensamma marknaden utan att ha inlett det förfarande som

föreskrivs i andra punkten i samma artikel. Sökanden anser att konkurrenssituationen inom området för bokexport kräver en komplicerad analys och att kommissionen, då den inte hade inlett det ovan nämnda förfarandet, inte kunde påstå att dess beslut var fattat med beaktande av den speciella konkurrenssituationen inom boksektorn.

- 42 Sökanden anser i synnerhet att med hänsyn till de upplysningar som denna hade inlämnat till kommissionen och som innehöll avgörande bevis på överträdelse av artikel 85 och 86 i EG-fördraget, borde kommissionen inte ha nöjt sig med ”några mycket ytliga svar från den franska regeringen”. SIDE erinrar i detta avseende om punkt 41—45 i dom av den 15 juni 1993, Matra mot kommissionen (C-225/91, Rec. s. I-3203), i vilka domstolen har preciserat att kommissionen — när den fattar ett beslut om huruvida ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden — är förpliktad att se till att förfarandet som föreskrivs i artikel 92 och 93 inte leder till ett resultat som strider mot andra bestämmelser i fördraget och i synnerhet att försäkra sig om att mottagaren av stödet inte överträder artikel 85 och 86 i fördraget. Då kommissionen inte företog någon grundlig prövning var den av uppfattningen att den godkände ett stödprojekt till exportörer av franska böcker, då det i själva verket rörde sig om driftsstöd till ett enda företag, CELF, som är en kommissionär bland flera. Genom att uteslutande bevilja CELF ett bidrag för att kompensera de merkostnader som uppstår då mindre beställningar expedieras, i samband med förvaltning av de tre specifika stödprojekten, uppmuntrade den franska regeringen en överenskommelse mellan de förläggare som är medlemmar i kooperativet, vilket leder till att bokhandlarna förhindras att fritt välja sina distributionskanaler vilket strider mot artikel 85 i fördraget. Sökanden hänvisar i detta avseende till kommissionens beslut 82/123/EEG av den 25 november 1981 om ett förfarande för tillämpning av artikel 85 i fördraget (IV/428-VBBB/VBVB, EGT nr L 54, 1982, s. 36), vilket stöds av domstolens dom av den 17 januari 1984, VBVB och VBBB mot kommissionen (43/82 och 63/82, Rec. s. 19). Beviljandet av det omtvistade stödet förstärker även den dominerande ställning som CELF enligt sökanden innehar på marknaden för förmedling av export av böcker. Dessa stöd möjliggör för CELF att sätta priser som, då de inte kan tillämpas av andra exportförmedlare, skulle kunna leda till att oberoende konkurrenter utesluts från denna marknad och således till ett missbruk av dess dominerande ställning.

- 43 Sökanden hävdar vidare att den brevväxling som företagits mellan kommissionen och de franska myndigheterna visar att den inledande prövningen inte var tillräcklig för att undanröja allt tvivel om huruvida det stöd som beviljats CELF var förenligt med den gemensamma marknaden och att denna omständighet har ansetts som betydelsefull av domstolen i dess dom av den 20 mars 1984, Tyskland mot kommissionen (84/82, Rec. s. 1451). Sökanden kritiserar för övrigt kommissionen för att den inte gav denna tillfälle att kommentera den ytterligare information som de franska myndigheterna sände den 19 april 1993, i synnerhet som kommissionen själv ansåg att den var av avsevärd betydelse. Sökanden anser dels att de svar som givits av den franska regeringen inte är korrekta och dels att de frågor som kommissionen ställde inte var relevanta för bedömningen av om ett stöd som är avsett att stödja export av böcker och inte utgivning av böcker, är förenligt med den gemensamma marknaden. Sökanden påpekar att CELF, även om föreningen består av förläggare, är verksam på marknaden som exportör och att CELF därför konkurrerar direkt med SIDE och de övriga oberoende exportörerna.
- 44 Sökanden anför vidare att om kommissionen hade inlett det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget, skulle den ha haft möjlighet att undersöka förhållandet mellan CELF och de franska myndigheterna mer ingående (i vilket sökanden anser att det saknas insyn) och att i förekommande fall tillämpa kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag (EGT nr L 195, s. 35). Sökanden påpekar att det framgår av ett antal handlingar som rör CELF, som har lämnats in till kansliet vid Tribunal de Commerce de Paris, att de franska myndigheterna år 1980 till år 1981 bidrog till att undsätta CELF ekonomiskt och till en ökning av dess aktiekapital.
- 45 Sökanden hävdar följaktligen att domstolens rättspraxis (domarna Tyskland mot kommissionen av den 19 maj 1993, ovannämnd, Cook mot kommissionen, C-198/91, Rec. s. I-2487 och Matra mot kommissionen, ovannämnd) ålägger kommissionen skyldigheten att inleda det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget för att möjliggöra för samtliga berörda att yttra sig och att få fullständig information avseende alla omständigheter i målet innan den fattar sitt beslut.



- 46 Kommissionen anser att den inte var skyldig att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 då den inte hyste någon som helst tvekan om att stödet var förenligt med den gemensamma marknaden.
- 47 Vad gäller de påstådda överträdelseerna av artikel 85 och 86 i fördraget påpekar kommissionen inledningsvis att dessa frågor inte har väckts under det administrativa förfarande som föregick godkännandet av stödet. Följaktligen borde denna grund inte vara möjlig att pröva då klagomålet och ansökan inte överensstämmer. Under sammanträdet har kommissionen tillagt att enligt denna ger det ifrågavarande målet upphov till en viktig principiell frågeställning, nämligen den vilka villkor ett klagomål gällande statligt stöd som inlämnats av konkurrenterna till de företag som har erhållit detta stöd måste uppfylla. I detta avseende anser kommissionen att det åligger de som anför klagomål att förse den med tillräckligt exakta, konkreta, detaljerade uppgifter och bevisning till stöd för sina påståenden och för om stödet som de påstår sig lida skada till följd av faktiskt utgivits, annars kan de varken förvänta sig att en grundlig undersökning skall inledas eller att kommissionen uttalar sig avseende de klagopunkter som kommissionen inte har fått under rättelse om.
- 48 Kommissionen anser i alla händelser att beslutet och domen angående "VBVB-VBBB"-överenskommelsen som sökanden hänvisat till inte är av relevans i detta mål. Systemet med ensamrätt och bruttoprissättning som denna överenskommelse inrättade innebar en påtaglig begränsning av konkurrensen inom den gemensamma marknaden, medan sökanden i det mål som är anhängiggjort vid förstainstansrätten inte har visat hur CELF:s verksamhet kan begränsa konkurrensen på ett påtagligt sätt och påverka handeln av böcker på det franska språket. Kommissionen anser tvärtom att situationen i det förevarande fallet kan jämföras med den som ledde till att det utfärdades ett icke-ingripandebesked för Société anonyme de fabricants de conserves alimentaires (Safco) (kommissionens beslut 72/23/EEG av den 16 december 1971 om ett förfarande i enlighet med artikel 85 i EEG-fördraget (IV/23514 — Safco, EGT nr L 13, 1972, s. 44)). I detta beslut fann kommissionen att en sammanlutning av mindre produktionsenheter på en lokal eller rent nationell marknad till och med kan stärka konkurrensen till följd av en ny eller ökad exportverksamhet.

- 49 Kommissionen bestrider även sökandens förslag till hur den relevanta marknaden skall avgränsas, liksom att CELF skulle ha gjort sig skyldig till missbruk av dominerande ställning. Tvärtemot vad SIDE har hävdad anser kommissionen att marknaden för export genom förmedling inte kan anses som en särskild marknad som är avskild från marknaden för export av franska böcker.
- 50 Kommissionen påpekar vidare att om den ställde ytterligare frågor till de franska myndigheterna är detta inte ett tecken på att det förkommit särskilda problem utan är i överensstämmelse med en allmän och väletablerad praxis.
- 51 Kommissionen anser för övrigt att det varken var nödvändigt att undersöka förhållandet mellan CELF och de statliga myndigheterna på ett mer ingående sätt då den fattade sitt beslut eller att tillämpa direktiv 80/723 av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag som sökanden har hänvisat till.
- 52 Kommissionen understryker att den enda klagopunkt som sökanden har framfört under det administrativa förfarandet avsåg det förhållandet att stödet som beviljats uteslutande till CELF var diskriminerande, då det inte beviljats på ett likartat sätt till samtliga exportörer av böcker på det franska språket på grundval av objektiva och inte diskriminerande kriterier. Kommissionen har emellertid anfört att denna diskriminering inte innebär att andra bestämmelser i EG-fördraget överträds, särskilt artiklarna 48, 52, 59 och 95. Kommissionen hade försäkrat sig om det var möjligt för alla förläggare av franskspråkig litteratur inom gemenskapen att delta i CELF, vilket visar att den organisation som de franska myndigheterna inrättat inte medför någon diskriminering på grundval av var de förläggare som kan åtnjuta dessa stöd är etablerade.
- 53 Kommissionens slutsats är att den har uppfyllt sina skyldigheter vad gäller prövningen av om stödet är förenligt med den gemensamma marknaden som föreskrivs i artikel 92 och 93 i fördraget. Kommissionen har för det första granskat att det stöd som beviljats CELF hade ett berättigat kulturellt syfte, vilket för övrigt inte har bestridits av sökanden, och att stödet var nödvändigt för att uppnå detta syfte.

Den företog därefter en avvägning mellan det berättigade syftet och effekten av stödet på konkurrensen och handeln. Vid denna andra undersökning kom kommissionen fram till att det inte förelåg någon påtaglig begränsning av konkurrensen och handeln inom gemenskapen. Kommissionen anser därför att den förfogade över tillräckliga upplysningar för att kunna tillämpa det undantag som anges i artikel 92.3 c i fördraget på detta stöd.

- 54 Den franska regeringen, som intervenerat, hänvisar till punkterna 33 och 34 i den ovan nämnda domen *Matra* mot kommissionen och hävdar att kommissionen inte var skyldig att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget. Den anser, såsom kommissionen har försäkrat, att det vid den första undersökningen inte framkom några svårigheter som motiverade varför ett sådant förfarande skulle inledas, då de ytterligare upplysningar som de franska myndigheterna anmodades att inkomma med inte var ovanliga vid en sådan första bedömning.
- 55 Den franska regeringen förkastar under alla omständigheter sökandens påståenden att de franska myndigheterna har stött en konkurrensbegränsande överenskommelse som de förläggare som är medlemmar i CELF har gjort sig skyldiga till. Den understryker att SIDE inte har lagt fram upplysningar som är tillräckliga för att kunna fastställa att det föreligger antingen ett samordnat förfarande i konkurrens-hänseende eller en begränsning av konkurrensen mellan dessa förläggare eller att CELF har överträtt artikel 86 i fördraget. Den franska regeringen förkastar även det argument som sökanden anser följer av den funktion som CELF har haft i förvaltningen av de tre övriga stödprojekten. Den försäkrar att föreningen endast har tillämpat de kriterier för tilldelning av stöd som har fastställts av de statliga myndigheterna och aldrig har haft någon möjlighet att bedöma om stödet i fråga skall beviljas eller förvägras.
- 56 Den franska regeringen har vidare påpekat att det kapitaltillskott som CELF erhållit av de franska myndigheterna inte är föremål för prövning i detta fall, som rör stödprojektet för export av böcker på det franska språket. Enligt den franska regeringen uppgår de statliga myndigheternas enda bidrag till CELF: s kapital till 500 FF vilket inte på allvar kan betraktas som ett stöd.

- 57 Den franska regeringen besvarar sökandens argument om att dess beslut att bevilja stödet i fråga uteslutande till CELF är diskriminerande genom att hävda att artikel 92 och 93 i fördraget inte förbjuder medlemsstaterna att bevilja individuellt stöd och inte fråntar dem handlingsfriheten vid genomförandet av ett stödprojekt. Den gör för övrigt gällande att detta beslut är berättigat av strävan att garantera att de statliga medel som är avsedda att stödja mindre beställningar av verk på franska, som företas av utländska bokhandlare, verkligen används till detta. Den franska regeringen bekräftar att den inte utesluter möjligheten att bevilja SIDE ett stöd liknande det som CELF har erhållit. Den anser dock att sökanden — till skillnad från CELF — för närvarande inte ger den franska regeringen någon garanti för att SIDE skulle använda ett eventuellt stöd för att stödja spridningen av böcker utgivna på det franska språket.

### Förstainstansrättens bedömning

- 58 Det skall erinras om att domstolen, då den hade att avgöra om kommissionens beslut om godkännande av statligt stöd — efter det att den inledande undersökning som föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget hade avslutats — var rättsenligt, i den ovan nämnda domen i målet Tyskland mot kommissionen (punkt 13) fastställde principen enligt vilken förfarandet i artikel 93.2 ”som tillförsäkrar övriga medlemsstater och berörda verksamhetskretsar möjligheten att göra sig hörda och som gör det möjligt för kommissionen att vara fullständigt informerad om alla de upplysningar som finns i saken innan den fattar sitt beslut är ... oundgängligt då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stödprojekt är förenligt med den gemensamma marknaden. Av detta följer att kommissionen endast kan nöja sig med att tillämpa det inledande förfarandet enligt artikel 93.3 i samband med ett beslut om godkännande av ett stödprojekt om den efter en inledande undersökning är övertygad om att stödprojektet är förenligt med fördraget. Om kommissionen efter denna inledande undersökning däremot är av motsatt uppfattning eller inte lyckats övervinna alla de svårigheter som uppkommer vid bedömningen av om stödprojektet är förenligt med den gemensamma marknaden, måste kommissionen inhämta alla nödvändiga synpunkter och i detta syfte inleda förfarandet i enlighet med artikel 93.2”.

I punkt 30 i den ovan nämnda domen i målet Cook mot kommissionen har domstolen klargjort att ”det åligger kommissionen att under domstolens kontroll, på grundval av de rättsliga och faktiska omständigheterna i saken, avgöra om det på grund av de svårigheter som uppkommer vid prövningen av om stödet är förenligt, är nödvändigt att inleda detta förfarande”.

60 Det är följaktligen nödvändigt att undersöka den bedömning på grundval av vilken kommissionen har fattat ett förmånligt beslut efter den inledande undersökningsfasen, för att kunna avgöra om — med hänsyn till de invändningar som har framförts med anledning av det omtvistade stödets påstådda konkurrensbegränsande effekt — den medförde svårigheter som motiverade att förfarandet i enlighet med artikel 93.2 inleddes. Förstainstansrätten måste på ett objektivt sätt bedöma om det eventuellt förekom sådana svårigheter genom att jämföra beslutets syfte med de upplysningar som kommissionen hade då den avgjorde frågan om det omtvistade stödet var förenligt med den gemensamma marknaden.

61 I det överklagade beslutet tillämpas det undantag som föreskrivs i artikel 92.3 c i fördraget, då det dels grundar sig på ifrågavarande stödprojekts kulturella syfte, dels på den särskilda konkurrenssituation som föreligger inom boksektorn. Med hänsyn till denna motivering skall förstainstansrätten för det första pröva om kommissionen har kunnat kontrollera att det ändamål som de franska myndigheterna har strävat efter att uppnå verkligen är av kulturell natur och för det andra om den har företagit en ekonomisk analys av den ifrågavarande sektorn som gör det möjligt för kommissionen att sluta sig till att beviljandet av det omtvistade stödet inte påverkar villkoren för konkurrens och handel i en omfattning som strider mot det allmänna intresset.

62 Vad gäller frågan om det omtvistade stödets syfte var av kulturell natur är parterna överens om att det ändamål som den franska regeringen strävar efter att uppnå är en spridning av det franska språket och den franska litteraturen. I detta avseende finner förstainstansrätten även att de upplysningar som kommissionen hade då den fattade sitt beslut — inbegripet de som fanns i skrivelsen av den 7 september 1992 från sökandens rådgivare — stödde kommissionens bedömning att detta faktiskt var ändamålet och att det var riktigt. Under dessa omständigheter fastställer förstainstansrätten att bedömningen av syftet med det omtvistade stödet inte innebar några särskilda svårigheter för kommissionen och att det inte var nödvändigt

för den att erhålla andra upplysningar för att kunna bekräfta att syftet var av kulturell natur.

- 63 Vad gäller bedömningen av det omtvistade stödets effekt på villkoren för konkurrensen och för handeln inom gemenskapen, anser förstainstansrätten att man bör skilja mellan dels de tre stödprojekten som förvaltades av CELF och dels det bidrag som beviljats uteslutande till CELF för att kompensera den merkostnad som följer av expediering av mindre beställningar.
- 64 Det framgår av handlingarna att de franska myndigheterna, för undersökningen av om de tre ovannämnda stödprojekten var förenliga med den gemensamma marknaden, hade gett kommissionen tillräcklig information för att berättiga fastställandet av att deras inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna var försumbar. Det skall erinras om att inget av de tre stödprojekten gällde export av böcker till andra medlemsstater och att det var möjligt för varje aktör som uppfyllde de särskilda villkor som fastställdes för dessa projekt att inlämna en ansökan om bidrag till CELF.
- 65 Sökanden har visserligen under det skriftliga förfarandet gjort gällande att den kontroll som CELF har utövat på fördelningen av dessa stöd förstärkte CELF:s dominerande ställning på den relevanta marknaden, i synnerhet då CELF:s konkurrenter var tvungna att avslöja affärshemligheter för CELF för att erhålla bidraget, och att det saknades insyn vad gäller hela systemet för beviljande av stödet i fråga. Förstainstansrätten finner dock att denna sökandens argumentation vederläggs av ett antal obestridda upplysningar i målet. För det första framgår det att sökanden genom överenskommelse med CELF kommit fram till en lösning som gjorde det möjligt även för denna att åtnjuta stöd för försändelse med luftpost, utan att vara tvungen att ge CELF information som enligt sökanden var känslig. För det andra skall det erinras om att CELF sedan 1993 inte längre förvaltar två av dessa stödprojekt, särskilt stödet för lufttransport som sökanden önskade motta. För det tredje har den franska regeringen visat att CELF inte hade någon frihet att avgöra

hur de bidrag som var en del av dessa projekt skulle fördelas. Slutligen har sökanden varken lagt fram några upplysningar som visar att beviljandet av dessa tre stödprojekt kan påverka handeln mellan medlemsstaterna eller förklarat hur det skadar denna, vilket stöder det positiva beslut som fattats i detta avseende av kommissionen.

- 66 Med beaktande av det föregående skall det fastställas att kommissionen kunde fatta ett förmånligt beslut avseende de stödprojekt som CELF förvaltade och att sökandens argumentation — som syftade till att bestrida det omtvistade beslutet vad gäller frågan om dessa tre stödprojekt är förenliga med den gemensamma marknaden — inte kan godtas då den saknar grund.
- 67 Vad gäller det stöd som beviljats uteslutande till CELF skall det erinras om att sökanden har framfört ett flertal argument till stöd för att kommissionen, innan den fattade beslut om detta stöd var förenligt med den gemensamma marknaden, borde ha företagit en ingående undersökning av konkurrensvillkoren inom den berörda sektorn. Sökanden har särskilt gjort förstainstansrätten uppmärksam på det förhållandet att kommissionen inte var tillräckligt informerad om vissa väsentliga omständigheter, såsom bland andra den relevanta marknads särdrag, det ifrågavarande bidragets exakta belopp och alla förbindelser mellan CELF, dess medlemmar och de franska myndigheterna. Förstainstansrätten har följaktligen funnit det vara lämpligt att ställa parterna, i synnerhet kommissionen, skriftliga frågor för att kontrollera riktigheten av de faktiska omständigheterna som dess bedömning var grundad på.
- 68 Förstainstansrätten fastslår emellertid att de svar som kommissionen givit på dess frågor inte är sådana att de avlägsnar de tvivel som har rests av sökanden och visar i många avseenden att den information som var avgörande för det omtvistade beslutet var otillräcklig. Kommissionen har anfört att den varken hade tillgång till beräkningar av den procentandel verk på det franska språket som gavs ut utanför Frankrike och som fick del av det stöd som beviljats CELF eller till beräkningar av det totala utbudet av böcker som ges ut på det franska språket inom andra franskspråkiga länder än Frankrike. Den hade inte heller tillgång till beräkningar över den

relativa andelen av export av böcker på franska som utförs dels av exportkommissionärer och dels av förläggare eller dessas distributionsfilialer. Kommissionen har vidare inte kunnat delge förstainstansrätten beräkningar avseende exportflödet till franskspråkiga länder och områden respektive icke franskspråkiga länder och områden. Vad gäller stödets omfattning och den procentandel som den försäljning som subventioneras motsvarar i förhållande till all export av böcker på franska, grundar sig kommissionens svar endast på de beräkningar för vilka redogörs i den franska regeringens interventionsinlägga. Vad gäller det resonemang som lett kommissionen till att utesluta att beviljandet av stödet kan leda till ett resultat som står i strid med artikel 85 och 86 i fördraget stöds även de ytterligare upplysningar som kommissionen avgett i huvudsak på intervenientens uttalanden, enligt vilka CELF:s andel av den totala omsättningen för export av böcker från Frankrike endast uppgår till 2,25 procent.

- 69 Kommissionens svar visar de allvarliga svårigheterna vid bedömningen av konkurrenssituationen inom sektorn för bokexport. Det skall dock anföras andra omständigheter som gör det möjligt för förstainstansrätten att sluta sig till att kommissionen inte har lyckats lösa dessa svårigheter som fortfarande förelåg vid slutet av förfarandet vid förstainstansrätten.
- 70 För det första understryker förstainstansrätten att kommissionen under den muntliga förhandlingen har medgett att den inte hade exakta upplysningar som gjorde det möjligt för den att avgränsa den relevanta marknaden. Kommissionen har i detta avseende hävdatt att det åligger sökanden att fastställa att det finns en särskild delmarknad för export genom kommission och har framfört argumentet att kommissionen endast är skyldig att vidta en ingående undersökning av villkoren på marknaden då den har fått detaljerade upplysningar under det administrativa förfarandet.
- 71 Förstainstansrätten anser dock — utan att förbise omfattningen av och svårigheten i den uppgift som åligger kommissionen enligt fördraget vad gäller prövning av statligt stöd — att inget av dessa två argument kan godtas i ett fall som detta. Kommissionens argumentation innebär nämligen att det krävs att konkurrenterna till de



företag som erhållit statligt stöd vilket inte anmälts delger den upplysningar som de i de flesta fall inte har tillgång till och som de endast med kommissionens hjälp kan erhålla av de medlemsstater som beviljat dessa stöd. Då kommissionen beslutar sig för att inleda en undersökning på grund av ett klagomål, utan att ifrågasätta om det föreligger ett tillräckligt gemenskapsintresse och då detta klagomål ger upphov till allvarliga tvivel om stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, tycks det inte vara orimligt eller oförnuftigt att anse att kommissionen skall inleda en kontradiktorisk undersökning som ger den möjlighet att informera sig om problemets huvuddrag innan den fattar ett beslut.

- 72 Det skall därefter påpekas att även om sökanden först under domstolssförfarandet uttryckligen har rest frågan om eventuella överträdelse av artikel 85 och 86 i fördraget skall kommissionen ändå vara i stånd att undersöka om mottagaren av stödet befinner sig i en sådan situation att det innebär en överträdelse av dessa bestämmelser i fördraget. Det framgår av domstolens rättspraxis (se den ovan nämnda domen i målet *Matra* mot kommissionen, punkt 42) att kommissionens skyldighet att "iaktta sambandet mellan artikel 92 och 93 och andra bestämmelser i fördraget föreligger i synnerhet då även dessa andra bestämmelsers ändamål — som i förevarande fall — är att konkurrensen inte skall snedvridas inom den gemensamma marknaden". I förevarande fall har kommissionen emellertid inte kunnat visa att den hade kunnat få "den uppfattningen, på grundval av en ekonomisk analys av situationen vilken inte är behäftad med något uppenbart bedömningsfel, att mottagaren av stödet inte befinner sig i en sådan situation att det innebär en överträdelse av artikel 85 och 86 i fördraget" (se punkt 45 i ovannämnda dom i målet *Matra* mot kommissionen).

- 73 Kommissionens argument, enligt vilket det i detta avseende föreligger bristande överensstämmelse mellan det klagomål som sökanden har riktat till kommissionen och den talan som denna har väckt vid förstainstansrätten, kan för övrigt inte godtas. Det skall påpekas att kommissionen i förevarande fall inte inledde ett kontradiktoriskt förfarande innan den fattade sitt beslut. Kommissionen har följaktligen inte beaktat sökandens rätt att uttrycka sina synpunkter beträffande alla ostridiga omständigheter i ärendet, särskilt vad gäller den ytterligare information som inlämnats av den franska regeringen. Förstainstansrätten anser att kommissionen under

dessa omständigheter inte har grund för att — i enlighet med rättspraxis i personalmål — kräva att sökanden iakttar strikt överensstämmelse mellan de grunder som åberopats under det administrativa förfarandet och de som lagts fram i ansökan (se bland andra förstainstansrättens dom av den 3 mars 1993, Booss och Fischer mot kommissionen, T-58/91, Rec. s. II-147, av den 30 mars 1993, Vardakas mot kommissionen, T-4/92, Rec. s. I-357, och av den 26 oktober 1993, Reinartz mot kommissionen, T-6/92 och T-52/92, Rec. s. II-1047).

- 74 Slutligen anser förstainstansrätten att kommissionen vidare visat att de upplysningar som den hade var otillräckliga genom att tillskriva frågan om alla förläggare som ger ut böcker på franska oberoende av var de har sitt driftställe hade möjlighet att bli medlemmar i CELF, orimlig betydelse. Det skall påpekas att det stöd som beviljats CELF är avsett att subventionera CELF: s export och kan därför endast komma förläggarna tillgodo på ett indirekt sätt. Följaktligen borde det inte ha varit tillräckligt för kommissionen att konstatera att det inte formellt sett förelåg diskriminering av förläggare etablerade utanför Frankrike för att kunna utsluta att beviljande av stödet skulle kunna begränsa konkurrensen på exportmarknaden. Det framgår för det första av ärendet att alla förläggare av böcker på franska, i egenskap av leverantörer, indirekt kan få del av bidraget då verk som de har givit ut beställs hos CELF och att ett medlemsskap inte ger någon särskild fördel för förläggarna vad gäller stödets användning. Det framgår för det andra av ärendet att försäljningen av böcker som inte givits ut i Frankrike inte uppgår till mer än 4 procent av CELF: s omsättning och att, trots att föreningen är öppen för förläggare som inte är franska, endast en belgisk förläggare har förvärvat medlemsskap och detta genom ett franskt dotterbolag.

- 75 Av detta följer att kommissionen, under omständigheter som i det förevarande fallet då den har grundat sig på den specifika situationen avseende konkurrensen inom boksektorn, för att godkänna stödet i fråga borde ha haft mer utförlig information om denna situation och inte ha begränsat sig till den som har givits under den inledande undersökningen i enlighet med artikel 93.3 i fördraget. Som domstolen har fastställt i den ovan nämnda domen i målet Cook mot kommissionen (punkt 38) ”åligger det den att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget, för att, efter att ha inhämtat alla nödvändiga yttranden, pröva om dess bedömning — som gav upphov till allvariga svårigheter — var välgrundad”.

- 76 Då kommissionen inte har iakttagit skyldigheten att inleda det kontradiktoriska förfarandet i enlighet med artikel 93.2 skall den första delen av den tredje grunden som sökanden har uppgivit godtas och beslutet upphävas i den mån som det rör det stöd som beviljats uteslutande till CELF för att kompensera den merkostnad som uppstår då man expedierar mindre beställningar på böcker på franska som gjorts av bokhandlare i utlandet.
- 77 Förstainstansrätten skall vidare pröva den andra delen av denna grund då sökanden har hävdad att kommissionen även var tvungen att kräva att den franska regeringen omedelbart skulle ställa in utbetalningen av stödet och återkräva de belopp som beviljats i strid med anmälningsskyldigheten som föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget.

*Den andra delen av den tredje grunden som rör en överträdelse artikel 93.3 och artikel 155 i fördraget*

#### Parternas argument

- 78 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har brutit mot artikel 93.3 och artikel 155 i fördraget då den inte anmodade den franska regeringen att ställa in utbetalningen av stödet och inte krävde att den beslutade att det skulle återbetalas. Enligt SIDE framgår det av kommissionens meddelande av den 24 november 1983 (EGT nr C 318, 1983, s. 3) att ett stöd som beviljats av en medlemsstat utan att detta har anmälts såsom ett projekt är rättsstridigt, då det i fördraget inte finns föreskrivet om något undantag från skyldigheten att underrätta kommissionen. För att fullgöra den uppgift som åligger kommissionen i enlighet med artikel 155 skulle den därför, i enlighet med vad som framgår av "Boussac-domen" (domstolens dom av den 14 februari 1990, C-301/87, Frankrike mot kommissionen, Rec. s. I-307), ha anmodat den franska regeringen att ställa in utbetalningen av stödet i väntan på resultatet av undersökningen av stödet och att återkräva det stöd som beviljats på ett rättsstridigt sätt. Genom att begränsa sig till att beklaga den överträdelse av artikel 93.3 som medlemsstaten i fråga har gjort sig skyldig till har kommissionen fråntagit denna bestämmelse dess ändamålsenliga verkan och underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. För övrigt befrias kommissionen enligt sökanden inte från sina

skyldigheter i detta avseende genom den rättspraxis som kommissionen har hänvisat till i sin svarsinlaga och vari det bekräftas att de nationella domstolarna har behörighet att besluta om återbetalning av de stöd som beviljats på ett rättsstridigt sätt.

79 Kommissionen delar inte sökandens åsikt vad gäller skyldigheten att fatta ett beslut om föreläggande gentemot den franska regeringen. Kommissionen anser att i enlighet med "Boussac-domen" krävs det inte att den automatiskt ålägger den berörda medlemsstaten att ställa in utbetalningen av ett icke anmält stöd. Kommissionen kan endast fatta ett beslut om föreläggande efter det att den gett den ifrågavarande medlemsstaten möjlighet att uttala sig om huruvida stödet är förenligt med den gemensamma marknaden och om denna stat inte gett den alla de upplysningar som är nödvändiga för att kunna bedöma denna förenlighet.

80 Vad gäller återbetalning av stödet har kommissionen gjort gällande att den endast kräver detta då det rör sig om stöd som är rättsstridiga då de inte har anmälts och som även är oförenliga med den gemensamma marknaden — vilket inte är fallet i detta mål. Kommissionen erinrar om att sökanden i alla fall, utan att därför begränsa rätten att väcka talan i enlighet med artikel 173 i fördraget, hade kunnat kräva återbetalning av det omtvistade stödet vid de nationella domstolarna genom att hänvisa till domstolens dom av den 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (C-354/90, Rec. s. I-5505, nedan kallad "Transformateurs de saumon-domen").

81 Den franska regeringen har även på grundval av den ovan nämnda domen i målet Frankrike mot kommissionen och dom av den 21 mars 1990, *Belgien mot kommissionen* (C-142/87, Rec. s. I-959), hävdatt att behörigheten att besluta om att

utbetalningen av det icke anmälda stödet skall ställas in, endast är en möjlighet för kommissionen som den inte är tvungen att använda sig av systematiskt gentemot de medlemsstater som inte har gjort en anmälan. För övrigt bör denna möjlighet endast användas då kommissionen — efter att ha gett den ifrågavarande medlemsstaten möjlighet att uttala sig — inte anser att stödet i grunden är förenligt med den gemensamma marknaden.

- 82 Vad gäller återbetalningen av stödet understryker den franska regeringen att "domstolen inte har givit kommissionen behörighet att förklara stöden rättsstridiga av den enda anledningen att skyldigheten att anmäla stöden inte har iakttagits och utan att ha undersökt om stödet är förenligt med den gemensamma marknaden eller inte" (se den ovan nämnda *Transformateurs de saumon*-domen, punkt 13). Av detta sluter sig intervenienten till att avsaknad av anmälan inte är tillräckligt för att kommissionen skall vara tvungen att begära att det omtvistade stödet skall återbetalas, i synnerhet som kommissionen i det förevarande fallet fann att detta stöd var förenligt med den gemensamma marknaden.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 83 Inledningsvis påpekas att enligt domstolens rättspraxis omfattar den direkta verkan av förbud mot att genomföra en åtgärd, enligt den sista meningen i artikel 93.3 i fördraget, allt stöd som har genomförts utan att ha anmälts och för det fall att det anmälts genomförs under den inledande fasen och om kommissionen inleder det kontradiktoriska förfarandet till dess att ett slutgiltigt beslut fattas (se domen av den 11 december 1973, *Lorenz*, 120/73, Rec. s. 1471, punkt 8, och ovan nämnda dom *Transformateurs de saumon*, punkt 11). Såsom har framförts av kommissionen och intervenienten innebär likväl denna rättspraxis inte att kommissionen är tvungen att automatiskt ålägga den ifrågavarande medlemsstaten att ställa in utbetalningen av ett stöd som inte har anmälts i överensstämmelse med denna artikel. Domstolen har fastställt att då kommissionen "konstaterar att ett stöd har beviljats eller ändrats utan att detta har anmälts har (den) behörighet att, efter att ha gett den ifrågavarande medlemsstaten möjlighet att uttala sig i detta avseende, genom ett interimistiskt beslut i väntan på resultatet av undersökningen av stödet ålägga denna att omedelbart ställa in utbetalningen av stödet och att inom den tidsfrist som kommissionen fastställer ge den tillgång till alla handlingar, uppgifter och all

information som är nödvändig för att pröva om stödet är förenligt med den gemensamma marknaden” (se ovan nämnda dom i målet Frankrike mot kommissionen, punkt 19). Domstolen har alltså bekräftat att kommissionen har behörighet att vidta en sådan skyddsåtgärd då den inleder undersökningen av ett stöd som inte har anmälts, men har på intet sätt ålagt kommissionen en skyldighet med den innebörd som sökanden hävdar.

- 84 Även om domstolen i punkt 22 i ovan nämnda dom i målet Frankrike mot kommissionen även har bekräftat att kommissionen har behörighet att kräva att det stödbelopp som redan har utbetalats, skall återbetalas har domstolen dock inte bekräftat att kommissionen har behörighet att förklara att stödet är rättsstridigt av den enda anledningen att anmälningsskyldigheten inte har iakttagits av den ifrågasvarande medlemsstaten och utan att ha undersökt om stödet i fråga är förenligt med den gemensamma marknaden, i synnerhet med hänsyn till artikel 92.3 (se de ovan nämnda domarna i målen Frankrike mot kommissionen, Belgien mot kommissionen och *Transformateurs de saumon*). Med hänsyn till denna rättspraxis måste det fastslås att kommissionen inte var tvungen att kräva återbetalning av det stödbelopp som redan utbetalats, även om det beviljats av den franska regeringen i strid med den skyldighet som fastställs i artikel 93.3 i fördraget.

- 85 Denna slutsats bekräftas av den ovan nämnda *Transformateurs de saumon*-domen i vilken domstolen har förklarat att det föreligger en väsentlig skillnad mellan ”den centrala och exklusiva funktion som tilldelas kommissionen genom artiklarna 92 och 93” och de nationella domstolarnas funktion. ”Medan kommissionen är tvungen att undersöka om stödet är förenligt ... med den gemensamma marknaden, även då medlemsstaten åsidosätter förbudet att genomföra stödåtgärder, skall de nationella domstolarna — till dess att kommissionen har fattat ett slutgiltigt beslut — endast skydda medborgarnas rättigheter mot ett eventuellt åsidosättande från de statliga myndigheternas sida av det förbud som föreskrivs i sista meningen i artikel 93.3 i fördraget” (se punkt 14 i den ovannämnda domen). Domstolen har för övrigt fastställt att ”om man inte vill riskera att inskränka den direkta verkan av artikel 93.3 sista meningen i fördraget och åsidosätta enskildas intressen, som de nationella

domstolarna såsom tidigare nämnts har till uppgift att skydda, kan kommissionens ovan nämnda slutgiltiga beslut inte medföra att åtgärderna för genomförande — som var ogiltiga eftersom de vidtogs under åsidosättande av det förbud om vilket föreskrivs i denna artikel — i efterhand blir lagenliga. Varje annan tolkning skulle leda till att ett åsidosättande av artikel 93.3 sista meningen från den ifrågavarande medlemsstatens sida befrämjades och skulle frånta artikeln dess ändamålsenliga verkan” (se punkt 16).

- 86 Av detta följer att — tvärtemot vad sökanden hävdar — det förhållandet att kommissionen inte utövar sin behörighet för att kräva återbetalning av ett inte anmält stöd inte fråntar artikel 93.3 sista meningen dess ändamålsenliga verkan. Då domstolen har bekräftat att denna bestämmelse har direkt effekt kan medborgarnas rättigheter skyddas vid de nationella domstolarna. För övrigt, såsom har fastställts i den ovan nämnda *Transformateurs de saumon*-domen, kan de nationella domstolarna — även om det i kommissionens slutgiltiga beslut fastställs att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden — vara tvungna att sanktionera de rättsstridiga åtgärder för genomförande som vidtagits av de statliga myndigheterna under åsidosättande av den ovan nämnda bestämmelsen i fördraget.

- 87 Under dessa omständigheter kan den andra delen av den tredje grunden som sökanden åberopat inte godtas. Då förstainstansrätten tidigare godtagit den första delen av denna grund och ogiltigförklarat kommissionens beslut på grund av överträdelse av förfaranderegler, är det inte längre nödvändigt att pröva de övriga grunder som sökanden åberopat till stöd för sin talan.

### Rättegångskostnader

- 88 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Enligt artikel 87.3 kan dock förstainstansrätten besluta att kostnaderna skall delas om parterna ömsom vinner och förlorar på

en eller flera punkter. Då kommissionens grunder till huvuddelen inte kan godtas skall den förpliktas att förutom sina rättegångskostnader ersätta två tredjedelar av de kostnader som förorsakats sökanden. Sökanden förpliktas sålunda att ersätta en tredjedel av sina rättegångskostnader.

- 89 Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall intervenienten bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN  
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Kommissionens beslut av den 18 maj 1993, i vilket det fastställs att ett visst stöd (NN 127/92) som av den franska regeringen beviljats till exportörer av böcker på franska är förenligt med den gemensamma marknaden, ogiltigförklaras i den omfattning som det rör det bidrag som uteslutande beviljats till CELF för att kompensera den merkostnad som uppstår då mindre beställningar av böcker på franska som lämnats av bokhandlare etablerade i utlandet expedieras.
- 2) Talan ogillas i övrigt.
- 3) Kommissionen skall bära sina rättegångskostnader liksom två tredjedelar av de rättegångskostnader som förorsakats sökanden.



- 4) Sökanden skall bära en tredjedel av sina rättegångskostnader.
- 5) Intervenienten, Republiken Frankrike, skall bära sina rättegångskostnader.

Cruz Vilaça

Barrington

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 september 1995.

H. Jung

J.L. Cruz Vilaça

Justitiesekreterare

Ordförande