

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

18. september 1995 *

I sag T-49/93,

Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), Bagneux (Frankrig), ved advokat Jean-Marie Meffre, advokat Claire Adenis-Lamarre og advokat Nicole Coutrelis, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 11, rue Goethe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Michel Nolin og Ben Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

* Processprog: fransk.

Den Franske Republik ved sous-directeur i direction des affaires juridiques Catherine de Salins, Udenrigsministeriet, og chargé de mission Jean-Marc Belorgey, samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 18. maj 1993, hvorved støtte (NN 127/92), som den franske stat havde ydet eksportører af bøger på fransk, blev fundet forenelig med fællesmarkedet (EFT 1993 C 174, s. 6),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, J.L. Cruz Vilaça, og dommerne D.P.M. Barrington, A. Saggio, A. Kalogeropoulos og V. Tiili,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. april 1995,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgeren i den foreliggende sag, Société internationale de diffusion et d'édition (herefter »SIDE«), er et fransk handelselskab. Dets virksomhed består bl.a. i eksport af franske bøger til andre medlemsstater i Den Europæiske Union og til tredjelande. Ifølge sagsøgeren udgør eksport af bøger på fransk ca. 50% af selskabets omsætning, og 96,75% af eksporten af bøger er til ikke-franksprogede områder.

- 2 CELF (Coopérative d'exportation du livre français, der driver virksomhed under navnet »Centre d'exportation du livre français«) er et kooperativt aktieselskab, der i henhold til den seneste udgave af dets vedtægter har til formål »direkte at modtage ordrer på bøger, brochurer og andre kommunikationsbærende medier til udlandet og de oversøiske territorier og departementer og mere generelt at varetage samtlige opgaver med henblik på at udvikle fransk kulturfremme verden over ved hjælp af de ovennævnte midler«. Ifølge de franske myndigheder blev CELF oprettet i 1980 på initiativ af Kulturministeriet og Syndicat national de l'édition »for at varetage det hverv at efterkomme den enkelte forbrugers efterspørgsel, uanset hvor han måtte befinde sig, og derved befordre udbredelsen af det franske sprog«. De 85 deltagere i CELF er for størstedelens vedkommende udgivere i Frankrig, men alle erhvervsdrivende, der beskæftiger sig med udgivelse eller distribution af bøger på fransk, har adgang til at deltage i samvirket, uanset hvor de har hjemsted.

- 3 Ligesom SIDE driver CELF primært handel med bøger til lande og områder, der ikke er fransktalende, idet denne virksomhed i de fransktalende områder, særligt Belgien, Canada og Schweiz, drives gennem udgiverens distributionsnet.

- 4 SIDE har under nærværende sag nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning, hvorved den kendte støtte, som det franske Kulturministerium yder til eksport af franske bøger, forenelig med fællesmarkedet, idet den bragte undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), i anvendelse. Støtten ydes udelukkende til CELF eller fordeles af dette selskab.

Den omtvistede støttes formål og kendetegn

- 5 Støtten, som den anfægtede beslutning vedrører, er dels støtte, der udelukkende er ydet til CELF med henblik på at støtte selskabets virksomhed i det offentlige tjeneste, der består i at effektuere små ordrer fra udenlandske boghandlere, dels tre støtteordninger, der administreres af CELF på statens vegne, nemlig støtte til luftfragt eller forsendelse med luftpost til oversøiske departementer og territorier eller det fjerne udland (4,2 mio. FF p.a., heraf 2 mio. FF til de oversøiske departementer), programmet »Page à page«, der gør det muligt at tilbyde læsere i Central- og Østeuropa værker på fransk til halv pris (5,2 mio. FF over tre år fra 1990 til 1993) og programmet »Plus«, der skal skaffe studerende på første studietrin ved universiteter i Afrika syd for Sahara universitetslærebøger til halv pris (4 mio. FF p.a.).
- 6 Af de tre sidste støtteordninger administreres kun »PLUS«-programmet, der gennemføres i samarbejde med Ministeriet for Udviklingssamarbejde, fortsat af CELF. »Page à page«-programmet løb kun over tre år, fra 1990 til 1993. Støtten til anvendelse af luftfragt til forsendelse af bøger blev administreret af CELF indtil 1993, og administrationen deraf er nu overdraget et andet organ.
- 7 Driftsstøtten til CELF skal virke som kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer fra boghandler i udlandet. Støtten gør det muligt for CELF at opfylde en efterspørgsel, som det på grund de stigende forsendelsesomkostninger og den samlede værdi af den pågældende ordre ikke af udgiverne eller

de tilknyttede distributører anses for at være rentabelt at beskæftige sig med. Ydel-
sen af denne støtte bidrager således til udbredelsen af det franske sprog og af
fransksproget litteratur.

- 8 Ifølge de for Retten af den franske regering afgivne forklaringer fandtes de alter-
native løsninger med henblik på at opfylde formålene med at yde støtte til CELF,
såsom direkte støtte til de mange berørte boghandler eller til udgivere eller distri-
butører, der skulle forpligte sig til at effektuere disse små ordrer, at være for beko-
stelige og at frembyde kontrolproblemer. Ifølge de franske myndigheder havde
man valgt den løsning, der både var den mest fornuftige økonomisk set, den sik-
reste hvad angik anvendelse af offentlige midler og den mindst indgribende for for-
handlernettet. Løsningen består i at yde kompensation for de øgede omkostninger
ved at effektuere små ordrer fra boghandlere i form af en særlig støtte fra Kultur-
ministeriet således, at ordningen administreres i eksportørledet.

- 9 Af de forskellige erhvervsdrivende, der er beskæftiget med distribution af bøger, er
det mellemhandlerne, der kun henvender sig til detailhandlere og sammenslutnin-
ger, men ikke til den endelige forbruger, der kan honorere de ordrer, som udgiverne
eller disses distributører ikke har interesse i at opfylde direkte. Melleghandleren
samler ordrer, der hver især er af ringe omfang, fra de forskellige kunder og hen-
vender sig til udgiveren eller distributøren, som således kan nøjes med at levere til
et enkelt sted. Til sine kunder, der er boghandlere eller institutioner, og som afgiver
ordrer på værker fra forskellige udgivere, samler melleghandleren en pakke inde-
holdende disse og sparer derved kunderne for at afgive en lang række ordrer til
mange forskellige handlende. Eftersom der opkræves et fast gebyr for at effektuere
hver enkelt ordre, kan melleghandlerens mellemkomst medføre, at distributøren
opnår en indtægt og kunden en besparelse, hvilket således gør ordningen økono-
misk fordelagtig.

- 10 Støtteforanstaltningen virker ifølge den franske regering på følgende måde. De
boghandlere, der har brug for værker, som er udgivet af forskellige udgivere, i få

eksemplarer, afgiver deres ordre til CELF, som derefter optræder som eksportmellemhandler. Støtten har det særlige formål at gøre det muligt at opfylde ordrer på et mindre beløb end 500 FF, ekskl. forsendelsesomkostninger, som anses for at ligge under break-even-punktet. Disse handler udgjorde 27% af ordrerne i 1992, dvs. over 9 000, selv om de kun tegner sig for 3% af CELF's samlede omsætning. En fjerdedel af det støttebeløb, der ydes for det foregående år, udbetales ved årets begyndelse, idet restbeløbet udbetales i efteråret, efter at de offentlige myndigheder har gennemgået CELF's virksomhedsprognoser og handelsstrømmene i den første del af regnskabsåret. Inden for tre måneder efter regnskabsårets udløb skal der over for Ministeriet for Kultur og Frankofone Anliggender afgives en redegørelse for anvendelsen af støtten med en fortegnelse over dokumentation.

- 11 Den franske regering oplyste oprindeligt over for Kommissionen og Retten, at driftsstøtten til CELF androg 2,4 mio. FF i 1991, 2, 7 mio. FF i 1992 og 2,5 mio. FF i 1993. Under den mundtlige procedure uddybede den franske regering disse oplysninger, idet den forklarede, at den i 1992 faktisk ydede støtte kun var på 1,7 mio. FF, selv om staten ved årets begyndelse havde udbetalt 2,7 mio. FF til CELF i støtte. Det ikke anvendte restbeløb er tilsyneladende ikke blevet tilbagebetalt af CELF. Det skulle derimod modregnes i de beløb, der skulle ydes for de følgende år.

Klagesagen for Kommissionen

- 12 Ved skrivelse af 20. marts 1992 henlede sagsøgerens advokat Kommissionens opmærksomhed på støtten til fremme, forsendelse og salg af franske bøger, som det franske Kulturministerium ydede CELF. I denne skrivelse spurgte han Kommissionen, om den havde fået underretning om den pågældende støtte i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 93, stk. 3.

- 13 Ved skrivelse af 2. april 1992 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om oplysninger om foranstaltningerne til fordel for CELF. Kommissionen bragte medlemsstaternes forpligtelser i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, i erindring og gav de franske myndigheder en frist for besvarelse på femten hverdage, idet Kommissionen ved manglende overholdelse heraf ville indlede proceduren efter artiklens stk. 2. Ifølge denne skrivelse kunne »Kommissionen ... selv om bøger er et særligt produkt i konkurrencemæssig henseende, ikke uden videre udelukke, at en sådan støtte kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen efter traktatens artikel 92, stk. 1«.
- 14 Den 7. april 1992 svarede Kommissionen SIDE's advokat, at den ikke sås at have fået underretning om den pågældende støtte. Den oplyste endvidere, at selv om bøger »er et særligt produkt i konkurrencemæssig henseende, har Kommissionen anmodet de franske myndigheder om at fremsende de nødvendige oplysninger for at vurdere, om denne støtte er forenelig med fællesmarkedet,« og lovede at holde SIDE underrettet om resultatet af sine undersøgelser.
- 15 Ved skrivelse til Kommissionen af 29. juni 1992 fremsendte de franske myndigheder oplysninger om CELF's vedtægter, om de nærmere omstændigheder ved selskabets opbygning og om dets virksomhed, samt om formålet med og de nærmere bestemmelser om den støtte, som den franske stat ydede eller betroede selskabet.
- 16 Den 7. august 1992 bekræftede Kommissionens tjenestegrene skriftligt over for sagsøgerens advokat, at der ikke var sket underretning inden ydelse af den pågældende støtte. I samme skrivelse fremsendte den de væsentligste af de oplysninger, den havde modtaget fra de franske myndigheder, og anførte, at umiddelbart »lader den pågældende støtte ikke til at kunne ændre samhandelsvilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod den fælles interesse«. Inden tjenestegrene indstillede til Kommissionen at vedtage en formel beslutning derom, opfordrede de sagsøgeren til at fremkomme med eventuelle yderligere oplysninger, der fandtes at være nyttige, særligt med hensyn til støttens virkning på samhandelen inden for Fællesskabet, SIDE's konkurrencemæssige situation og dennes mulighed for at få del i støtten, der blev fordelt gennem CELF.

- 17 Ved skrivelse af 7. september 1992 besvarede SIDE's advokat spørgsmålene fra Kommissionens tjenestegrene, idet han påpegede, at den støtte til »udbredelse af det franske sprog og fransk litteratur«, der var ydet CELF, direkte berørte samhandelen inden for Fællesskabet, idet en fjerdedel af dette samvirkes omsætning hidrørte fra eksport til Italien og Spanien. I sin skrivelse påpegede sagsøgerens advokat endvidere, at sagsøgeren ligesom de to andre eksportører af bøger fra Frankrig — Hexalivre og Amateur du livre international — konkurrerer med CELF om små ordrer fra udenlandske boghandlere. Han konkluderede, at hans klient ikke kan klare sig i konkurrencen med CELF på visse markeder (særligt det spanske og det italienske), og at denne situation medfører et mindre udbud af bøger med fransk oprindelse og en fortsat høj pris på bøger med oprindelse andre steder i Fællesskabet. Disse forhøjede priser skyldes, at CELF's konkurrenter er nødsaget til at anvende betydelige økonomiske midler for at klare sig på bogmarkedet for franske bøger. Sagsøgerens advokat anførte endvidere, at hans klient ikke kunne få en tilsvarende støtte som den, der var ydet CELF, og vedlagde sin skrivelse kopier af korrespondance mellem SIDE og Kulturministeriet vedrørende dette spørgsmål.
- 18 Ved skrivelse af 23. februar 1993 anmodede Kommissionens tjenestegrene de franske myndigheder om at besvare tre supplerende spørgsmål, så de kunne kontrollere den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet. Kommissionen ønskede nærmere oplyst, om alle udgivere i Frankrig kan blive medlem af CELF, om udgivere af fransksprogede værker i en anden medlemsstat også kan deltage i CELF og ligeledes modtage denne støtte, og om foranstaltningerne, hvorved der ydes kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer, er begrænset til værker af en vis kulturel værdi eller tværtimod anvendes på alle typer bøger.
- 19 De franske myndigheder fremsendte deres besvarelse af ovennævnte spørgsmål ved telefax af 19. april 1993. De forklarede, at CELF er et samvirke, som alle fransksprogede udgivere uanset hjemsted kan blive medlem af, således at de, der er etableret i andre medlemsstater, ligeledes kan nyde godt af CELF's virksomhed. Vedrørende den støtte, hvorved der skal ydes kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer, har de franske myndigheder anført, at

den alene tildeles på grundlag af de afholdte øgede omkostninger uden nogen vurdering af den kulturelle værdi af bøgerne eller ligestillede produkter, hvortil der ydes støtte.

- 20 Den 18. maj 1993 vedtog Kommissionen en beslutning om godkendelse af den pågældende støtte, og der blev offentliggjort en meddelelse derom i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 25. juni 1993 med titlen »Støtte til eksportører af franske bøger« og sagsnummeret »NN 127/92« (EFT C 174, s. 6).
- 21 Ved skrivelse af 27. maj 1993 meddelte Kommissionen SIDE's advokat, at den havde vedtaget en beslutning om foreneligheden med fællesmarkedet af støtten til eksport af bøger, der gennem CELF var ydet af de franske myndigheder. I bilaget gengav Kommissionen ordlyden af skrivelsen derom til den franske regering.
- 22 Ved skrivelse af 10. juni 1993 meddelte Kommissionen den franske regering, at »Kommissionen på baggrund af den særlige konkurrencesituation på bogmarkedet og det kulturelle formål med den pågældende støtteordning har besluttet at anvende undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), derpå«. Kommissionen beklagede dog, at den franske regering ikke havde overholdt sin forpligtelse til forud at underrette Kommissionen om denne støtte i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3.

Retsforhandlinger

- 23 SIDE har herefter ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 2. august 1993 anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 18. maj 1993 vedrørende den omtvistede statsstøtte (NN 127/92).

- 24 Ved skrivelse registreret på Justitskontoret den 10. januar 1994 har Den Franske Republik anmodet Retten om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgtets påstande. Formanden for Rettens Anden Afdeling har imødekommet denne anmodning ved kendelse af 7. februar 1994.
- 25 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt, og Kommissionen har indleveret duplik til Rettens Justitskontor den 8. marts 1994. Den Franske Republiks skriftlige indlæg blev registreret på Justitskontoret den 15. april 1994. Den skriftlige forhandling er afsluttet ved sagsøgerens fremsættelse af bemærkninger til indlægget den 24. juni 1994.
- 26 Ved Rettens afgørelse af 2. juni 1994 er den refererende dommer blevet tilknyttet Første Udvidede Afdeling, som sagen derfor er henvist til. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har imidlertid anmodet parterne om at besvare en række spørgsmål og fremlægge visse dokumenter.
- 27 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet, der blev afholdt den 25. april 1995.

Parternes påstande

- 28 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning af 18. maj 1993, støtten under sagsnummer NN 127/92 godkendtes, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises delvis, og sagsøgte frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Intervenienten har nedlagt påstand om frifindelse af sagsøgte.

Formaliteten

31 Kommissionen har uden dog formelt at gøre en formalitetsindsigelse gældende rejst spørgsmålet, om sagsøgeren kan anses for søgsmålsberettiget for så vidt angår den støtte, som CELF ikke er den eneste modtager af, og som ikke har en direkte virkning på samhandelen inden for Fællesskabet, nemlig støtte til forsendelse med luftpost, støtte til Central- og Østeuropa og støtte til salg af universitetslærebøger i Afrika syd for Sahara. Selv om Kommissionen anerkender, at sagsøgeren med rette er af den opfattelse, at sagsøgerens situation påvirkes af ydelsen af denne støtte, og at sagsøgeren derfor kan anses for at være umiddelbart og individuelt berørt, anfører Kommissionen dog, at sagsøgeren i sit svar på anmodningen om supplerende oplysninger, der tilgik sagsøgeren den 7. august 1992, har nøjedes med at kritisere den årlige støtte, der er ydet CELF som kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer, og anerkendt, at de andre former for støtte udelukkende synes at påvirke Fællesskabets samhandel udadtil.

- 32 SIDE er af den opfattelse, at selskabet er direkte og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, idet den klage, der udløste Kommissionens undersøgelse af den pågældende støtte, blev indgivet af SIDE, og idet SIDE driver virksomhed som eksportør af franske bøger og derfor er berørt af godkendelsen af støtten, som Kommissionen har betegnet som »støtte til eksportører af franske bøger«. Selskabet opfylder således efter sin egen opfattelse betingelserne for søgsmålsberettigelse, som er fastlagt af Domstolen i dommen af 28. januar 1986 i sagen Cofaz m.fl. mod Kommissionen (sag 169/84, Sml. s. 391).
- 33 Sagsøgeren har endvidere i replikken anført, at klagen omfattede al støtte, som CELF er modtager af, og at sagsøgeren ikke på daværende tidspunkt med nogen præcision kunne bestemme den nærmere, selv om sagsøgeren led under følgerne af støtten, særligt på grund af konkurrencefordrejningen på eksportmarkedet. Det forhold, at sagsøgerens svar af 7. september 1992 kun vedrørte støttens direkte virkning på samhandelen inden for Fællesskabet, skyldtes selve formuleringen af de spørgsmål, som Kommissionen havde stillet i sin anmodning om yderligere oplysninger.

Retten's bemærkninger

- 34 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionens anbringende om, at kun en del af sagen kan antages til realitetsbehandling, har en begrænset rækkevidde og ikke giver anledning til tvivl om, at sagsøgeren er direkte og individuelt berørt af den omtvistede beslutning efter traktatens artikel 173. Kommissionen bestrider ikke sagsøgerens argumenter om, at sagsøgeren opfylder de betingelser for søgsmålsberettigelse, som Domstolen har opstillet i ovennævnte dom i sagen COFAZ m.fl. mod Kommissionen, og som er gældende, når en virksomhed vil anfægte en beslutning truffet af Kommissionen i medfør af traktatens artikel 92 og 93. Spørgsmålet, der rejses med dette anbringende, er, om sagsøgeren er berettiget til at anfægte hele den omtvistede beslutning, når sagsøgeren ikke under den administrative procedure har hævdet, at de tre støtteordninger, der administreres af CELF, kunne påvirke sagsøgerens konkurrencemæssige stilling eller samhandelen inden for Fællesskabet.

- 35 Det bemærkes hertil, at klagen, som sagsøgerens advokat indgav til Kommissionen den 20. marts 1992, vedrørte en række former for støtte af forskelligt indhold, som CELF oppebar, bl.a. støtte til udbredelse, forsendelse og salg. Det fastslås derfor, at sagsøgerens klage som anført af sagsøgeren omfattede al den støtte, som CELF modtog.
- 36 Det bemærkes endvidere, at sagsøgerens forklaring om, hvorfor sagsøgeren under den administrative procedure havde utilstrækkelige oplysninger om de tre støtteordninger og deres virkning på konkurrencevilkårene, forekommer overbevisende. De oplysninger, som den franske regering er fremkommet med, og som Kommissionen har gengivet i sin skrivelse til sagsøgeren af 7. august 1992, viste, at disse tre ordninger udelukkende støttede visse nærmere bestemte omkostninger ved eksport af bøger til tredjelande. På grundlag af disse oplysninger kan det ikke undre, at sagsøgerens svar vedrørende påvirkningen af samhandelen inden for Fællesskabet var koncentreret om den mere generelle støtte, der blevet ydet CELF for at støtte selskabets virksomhed med at udbrede det franske sprog og fransk litteratur.
- 37 Det bemærkes endelig, at den beslutning, som Kommissionen vedtog, efter at de franske myndigheder havde fremsendt supplerende oplysninger, ikke alene omfatter støtten ydet direkte til CELF, men også de tre støtteordninger, der administreres af dette samvirke, og beslutningen anvender den samme undtagelse derpå, nemlig undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra c).
- 38 Retten finder herefter, at Kommissionen ikke med rette kan gøre gældende, at sagsøgeren ikke er berettiget til at anfægte al den støtte, som beslutningen vedrører. Kommissionens anbringende kan derfor ikke tages til følge, og sagen skal antages til realitetsbehandling i sin helhed.

Realiteten

- 39 Sagsøgeren har til støtte for sine påstande gjort tre anbringender gældende. Det første anbringende vedrører manglende opfyldelse af begrundelsespligten, der er fastlagt i EF-traktatens artikel 190. Det andet anbringende vedrører overtrædelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og falder i to led, idet det for det første gøres gældende, at Kommissionen har begået en retlig fejl, da den med urette fandt, at betingelserne for at anvende undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), var opfyldt på grund af det kulturelle formål med den omtvistede støtte, og idet det for det andet gøres gældende, at Kommissionen har anlagt en åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder af betydning for konkurrencesituationen på det pågældende marked. Det tredje anbringende, der ligeledes falder i to led, vedrører dels overtrædelse af de formelle regler, idet det gøres gældende, at Kommissionen inden vedtagelsen af beslutningen burde have indledt proceduren i artikel 93, stk. 2, dels overtrædelse af EF-traktatens artikel 93, stk. 3, og artikel 155, idet det gøres gældende, at Kommissionen har undladt at opfylde sine forpligtelser ved ikke at pålægge Den Franske Republik at ophøre med udbetalingen og at kræve støtten, der ikke var forelagt Kommissionen som forslag, tilbagebetalt.
- 40 Retten finder, at det første led i sagsøgerens tredje anbringende, vedrørende spørgsmålet, om der foreligger en væsentlig formel fejl, der kan medføre, at den omtvistede beslutning er ulovlig, skal behandles først.

Tredje anbringendes første led vedrørende overtrædelse af de formelle regler

Parternes argumentation

- 41 Som første led i dette anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har overtrådt traktatens artikel 93, stk. 3, for så vidt som den har fundet den omtvistede støtte forenelig med fællesmarkedet uden at indlede proceduren i

artiklens stk. 2. Sagsøgeren er af den opfattelse, at konkurrencesituationen på eksportmarkedet for bøger krævede en kompleks undersøgelse, og at Kommissionen, når den ikke havde indledt den ovennævnte procedure, ikke kunne foregive, at dens beslutning var vedtaget på grundlag af den særlige konkurrencesituation på bogmarkedet.

- 42 Sagsøgeren er særligt af den opfattelse, at i betragtning af sagsøgerens egne oplysninger til Kommissionen, som indeholdt vægtige indicier for overtrædelse af EF-traktatens artikel 85 og 86, burde Kommissionen ikke have stillet sig tilfreds med »et par meget overfladiske svar fra den franske regering«. SIDE har herved henvist til præmis 41 til 45 i Domstolens dom af 15. juni 1993 (sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203), hvori den fastslog, at når Kommissionen vedtager en beslutning om statsstøttes forenelighed med fællesmarkedet, påhviler der den en forpligtelse til at påse, at proceduren efter artikel 92 og 93 ikke fører til et resultat, der strider imod andre af traktatens bestemmelser, og særligt til at sikre sig, at støttemodtageren ikke befinder sig i en situation, hvor vedkommende overtræder traktatens artikel 85 og 86. Da Kommissionen ikke havde foretaget en grundig undersøgelse, var den blevet bibragt den opfattelse, at den godkendte en støtteordning for eksportører af franske bøger, mens det faktisk drejede sig om driftsstøtte til en enkelt virksomhed, CELF, som er én af en række mellemhandlere. Ved udelukkende at yde støtte som kompensation for at effektuere små ordrer til CELF i forbindelse med administrationen af de tre særlige støtteordninger tilskyndede den franske regering til en aftale mellem de udgivere, der var medlemmer af dette samvirke, med den virkning, at boghandlerne blev forhindret i frit at vælge deres forsyningskanaler i strid med traktatens artikel 85. Sagsøgeren har til støtte herfor påberåbt sig Kommissionens beslutning 82/123/EØF af 25. november 1981 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/428 — VBBB/VBVB) (EFT 1982 L 54, s. 36), der er stadfæstet ved Domstolens dom af 17. januar 1984 (forenede sager 43/82 og 63/82, VBVB og VBBB mod Kommissionen, Sml. s. 19). Ydelse af den omtvistede støtte har ligeledes forstærket den dominerende stilling, som CELF ifølge sagsøgeren indtager på mellemhandlereksportmarkedet for bøger. Denne støtte har gjort det muligt for CELF at udbyde til priser, som, fordi de andre eksportørmellemhandlere ikke kunne konkurrere med dem, kunne føre til udelukkelse af de uafhængige konkurrenter fra dette marked og derfor til misbrug af dens dominerende stilling.

- 43 Sagsøgeren har endvidere anført, at det fremgår af korrespondancen mellem Kommissionen og de franske myndigheder, at den første undersøgelse ikke udelukkede enhver tvivl om, hvorvidt støtten ydet til CELF var forenelig med fællesmarkedet, og at Domstolen i dom af 20. marts 1984 (sag 84/82, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1451) fastslog, at en sådan omstændighed var relevant. Sagsøgeren har desuden kritiseret Kommissionen for ikke at have opfordret sagsøgeren til at fremkomme med bemærkninger til de supplerende oplysninger, som de franske myndigheder havde fremsendt den 19. april 1993, navnlig fordi Kommissionen selv havde tillagt dem stor betydning. Sagsøgeren er af den opfattelse, dels at den franske regerings svar ikke er rigtige, dels at Kommissionens spørgsmål ikke er relevante for undersøgelsen af foreneligheden af støtte, der skal anvendes til eksport af bøger og ikke til udgivelse. Sagsøgeren bemærker, at CELF, selv om selskabet består af udgivere, optræder på markedet som eksportør, og at det derfor konkurrerer direkte med SIDE og de øvrige uafhængige eksportører.
- 44 Indledningen af proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, ville ifølge sagsøgeren have givet Kommissionen lejlighed til at foretage en mere indgående undersøgelse af forholdet mellem CELF og de offentlige myndigheder (idet sagsøgeren kritiserer dettes manglende gennemsækelighed) og i givet fald at anvende Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemsækeligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 195, s. 35). Sagsøgeren anfører, at det fremgår af en række dokumenter vedrørende CELF, der er indgivet til justitskontoret ved Tribunal de Commerce de Paris, at de franske myndigheder i 1980 og 1981 bidrog til den økonomiske redning af CELF og forøgelse af selskabets aktiekapital.
- 45 Sagsøgeren gør derfor gældende, at der i henhold til Domstolens praksis (ovennævnte dom i sagen Tyskland mod Kommissionen, dom af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, og ovennævnte dom i sagen Matra mod Kommissionen) påhviler Kommissionen en forpligtelse til at indlede den kontradiktoriske procedure i traktatens artikel 93, stk. 2, for at sætte de berørte parter i stand til at fremkomme med deres bemærkninger og for at få en fuldstændig oplysning af samtlige sagens elementer, inden den vedtager sin beslutning.

- 46 Kommissionen har heroverfor anført, at den ikke var forpligtet til at indlede proceduren i artikel 93, stk. 2, eftersom den ikke nærede nogen tvivl om, at støtten var forenelig med fællesmarkedet.
- 47 Med hensyn til de påståede overtrædelser af traktatens artikel 85 og 86 har Kommissionen indledningsvis anført, at disse spørgsmål ikke er blevet rejst under den administrative procedure forud for godkendelsen af støtten. Dette anbringende bør derfor ikke kunne antages til realitetsbehandling, idet der ikke er overensstemmelse mellem klagen og stævningen. Under retsmødet har Kommissionen tilføjet, at nærværende sag efter dens opfattelse rejser et væsentligt principielt spørgsmål, nemlig om hvilke betingelser der skal opfyldes ved klager over statsstøtte, der indgives af konkurrenterne til de virksomheder, der modtager støtten. Kommissionen er af den opfattelse, at det påhviler klagerne over for Kommissionen at fremlægge tilstrækkeligt præcise, konkrete, detaljerede oplysninger om og beviser for deres påstande og for, at der faktisk er ydet den støtte, som de påstår at være ofre for, og at de ikke ellers kan have en forventning om, at der indledes en indgående undersøgelse, eller om, at Kommissionen tager stilling til klagepunkter, den ikke har fået meddelelse om.
- 48 Kommissionen finder under alle omstændigheder, at beslutningen og dommen vedrørende »VBVB-VBBB«-aftalen, som sagsøgeren har henvist til, ikke er relevante i den foreliggende sag. Eksklusivordningen og prisbindingsordningen i denne aftale indebar en mærkbar konkurrencebegrænsning på fællesmarkedet, mens sagsøgeren i den sag, der her foreligger til pådømmelse, ikke har godtgjort, hvorledes CELF's virksomhed kan begrænse konkurrencen mærkbart og påvirke handelen med franske bøger. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at situationen i den foreliggende sag kan sammenlignes med den, der lå til grund for udstedelsen af en negativattest til Société anonyme de fabricants de conserves alimentaires (Safco) (Kommissionens beslutning 72/23/EØF af 16.12.1971 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/23514 — Safco) (JO 1972 L 13, s. 44)). I denne beslutning fandt Kommissionen, at sammenslutning af små produktionsenheder på et lokalt eller rent nationalt marked endog kan skærpe konkurrencen på grund af ny eller øget eksportvirksomhed.

- 49 Kommissionen har ligeledes bestridt sagsøgerens afgrænsning af det relevante marked og bestridt, at CELF skulle have misbrugt en dominerende stilling. I modsætning til, hvad der er anført af SIDE, er Kommissionen af den opfattelse, at markedet for eksport gennem mellemhandler ikke kan anses for at være et særligt marked adskilt fra markedet for eksport af franske bøger.
- 50 Kommissionen har endvidere anført, at det forhold, at den har stillet supplerende spørgsmål til de franske myndigheder ikke er udtryk for særlige vanskeligheder, men er i overensstemmelse med fast og almindelig praksis.
- 51 Kommissionen finder i øvrigt ikke, at det i forbindelse med dens beslutning var nødvendigt at foretage en mere indgående undersøgelse af forholdet mellem CELF og de offentlige myndigheder eller at anvende direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemsækeligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder, hvortil sagsøgeren har henvist.
- 52 Kommissionen har påpeget, at det eneste klagepunkt, som sagsøgeren har fremsat under den administrative procedure, var, at den støtte, der udelukkende var ydet CELF, indebar en forskelsbehandling i den forstand, at den ikke blev ydet ligeligt til alle eksportører af franske bøger på grundlag af objektive kriterier, der ikke indebar forskelsbehandling. Kommissionen har imidlertid anført, at denne forskelsbehandling ikke er i strid med andre bestemmelser i EF-traktaten, særligt artikel 48, 52, 59 og 95. Kommissionen havde skaffet sig sikkerhed for, at samtlige fransksprogede udgivere i Fællesskabet havde adgang til at deltage i CELF, hvilket viste, at den ordning, som de franske myndigheder havde gennemført, ikke indebar nogen forskelsbehandling på grundlag af det sted, hvor udgiverne, der kunne modtage støtten, var etableret.
- 53 Kommissionen er sammenfattende af den opfattelse, at den har opfyldt sine forpligtelser ved undersøgelsen af støttens forenelighed med fællesmarkedet i medfør af traktatens artikel 92 og 93. For det første har den kontrolleret, at støtten til CELF havde et lovligt kulturelt formål, hvilket i øvrigt ikke bestrides af sagsøgeren, og at støtten var nødvendig for formålet. Derefter har den afvejet det lovlige

formål og støttens virkninger på konkurrencen og samhandelen. Under denne anden del af undersøgelsen konkluderede den, at der ikke forelå en mærkbar begrænsning af konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at den havde tilstrækkelige oplysninger til at anvende undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), på støtten.

- 54 Intervenienten, den franske regering, har henvist til præmis 33 og 34 i ovennævnte dom i sagen Matra mod Kommissionen, og gjort gældende, at Kommissionen ikke var forpligtet til at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2. Den franske regering er som Kommissionen af den opfattelse, at den første undersøgelse ikke bragte vanskeligheder for dagen, der kunne begrunde iværksættelse af en sådan procedure, idet de nærmere oplysninger, som den franske regering blev anmodet om, ikke var usædvanlige ved en sådan første vurdering.
- 55 Den franske regering afviser under alle omstændigheder sagsøgerens påstande om, at de franske myndigheder har støttet en aftale, som de udgivere, der var sammen-sluttet i CELF, har gjort sig skyldige i. Regeringen anfører, at SIDE ikke har frem-bragt tilstrækkelige oplysninger til at godtgøre, at der forelå enten en samordning af den konkurrencemæssige adfærd eller en konkurrencemæssig begrænsning mel-lem disse udgivere, eller at CELF skulle have overtrådt traktatens artikel 86. Den franske regering har ligeledes afvist det argument, som sagsøgeren mener at finde i den rolle, som CELF har indtaget i administrationen af de tre andre støtteordnin-ger. Den anfører, at dette samvirke kun anvender kriterier for tildeling af støtte, som er fastlagt af den offentlige myndighed, og at den aldrig har haft en skønsbe-føjelse til at tildele eller afslå den pågældende støtte.
- 56 Den franske regering har endvidere anført, at den kapitaltilførsel, som de franske myndigheder har ydet til CELF, ikke foreligger til bedømmelse i den foreliggende sag, der vedrører støtteordningen til eksport af franske bøger. Ifølge den franske regering udgør de offentlige myndigheders bidrag til CELF's kapital 500 FF og kan ikke for alvor anses for at udgøre støtte.

- 57 Til sagsøgerens argumenter for, at den franske regerings beslutning om udelukkende at yde den pågældende støtte til CELF indebar en forskelsbehandling, har regeringen anført, at traktatens artikel 92 og 93 ikke forbyder medlemsstaterne at yde individuel støtte og ikke fratager dem muligheden for at udøve et skøn ved gennemførelsen af en støtteordning. Den gør endvidere gældende, at beslutningen er begrundet i ønsket om at sikre, at de offentlige midler faktisk anvendes til støtte til små ordrer på værker på fransk fra udenlandske boghandlere. Den franske regering har anført, at den ikke udelukker muligheden for at yde SIDE en lignende støtte som den, CELF har modtaget. Regeringen er dog af den opfattelse, at sagsøgeren for tiden i modsætning til CELF ikke giver den nogen sikkerhed for, at SIDE ville anvende en eventuel støtte til distributionen af franske bøger.

Rettens bemærkninger

- 58 Det bemærkes, at Domstolen, da den skulle træffe afgørelse om lovligheden af Kommissionens beslutninger om godkendelse af statsstøtte efter afslutningen af den indledende undersøgelse i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, i ovennævnte dom i sagen Tyskland mod Kommissionen (præmis 13) fastlagde det princip, at proceduren i artikel 93, stk. 2, »der sikrer, at de øvrige medlemsstater og de berørte erhvervskredse høres, og som gør det muligt for Kommissionen at opnå fuld oplysning om alle sagens momenter, inden den træffer beslutning, er ... uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en påtænkt støtte er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende fase i medfør af artikel 93, stk. 3, i forbindelse med godkendelse af en påtænkt støtte, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at den påtænkte foranstaltning er forenelig med traktaten. Hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse imidlertid når til den modsatte opfattelse, eller ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og indlede proceduren efter artikel 93, stk. 2.«

- 59 I præmis 30 i den ovennævnte dom i sagen Cook mod Kommissionen har Domstolen nærmere udtalt, at »det tilkommer Kommissionen på baggrund af sagens faktiske og retlige omstændigheder at afgøre, om det på grund af de vanskeligheder, der er opstået under undersøgelsen af støttens forenelighed, er nødvendigt at indlede denne procedure, idet denne afgørelse er undergivet Domstolens kontrol.«
- 60 Den vurdering, som Kommissionen anlagde, da den traf en begunstigende afgørelse efter den indledende fase af undersøgelsen, skal derfor undersøges for at afgøre, om den i betragtning af de indsigelser, der var rejst mod den påståede konkurrencefordrejende virkning af støtten, frembød sådanne vanskeligheder, at der var grund til at indlede proceduren i artikel 93, stk. 2. Retten skal objektivt vurdere, om der forelå sådanne vanskeligheder, ved at sammenholde beslutningens begrundelse med de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed, da den traf afgørelse om den omtvistede støttes forenelighed med fællesmarkedet.
- 61 Den anfægtede beslutning bringer undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), i anvendelse, idet den dels støtter sig på det kulturelle formål med de pågældende støtteordninger, dels på den særlige konkurrencesituation på bogmarkedet. Med hensyn til denne begrundelse skal Retten for det første undersøge, om Kommissionen kunne kontrollere, at de franske myndigheders formål faktisk er kulturelt, for det andet, om Kommissionen har foretaget en økonomisk analyse af det pågældende marked, på baggrund af hvilken den kunne konkludere, at den omtvistede støtte ikke påvirkede konkurrence- og samhandelsvilkårene i et omfang stridende imod den fælles interesse.
- 62 For så vidt angår det kulturelle formål med den omtvistede støtte er det ubestridt af parterne, at den franske regerings formål er udbredelsen af det franske sprog og fransk litteratur. Det fastslås endvidere, at de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed, da den vedtog sin beslutning, herunder oplysningerne i skrivelsen af 7. september 1992 fra sagsøgerens advokat, støttede Kommissionens vurdering af, at dette faktisk var formålet, og at dette formål var lovligt. Herefter bør det fastslås, at vurderingen af formålet med den omtvistede støtte ikke frembød særlige

vanskeligheder for Kommissionen, og at det ikke var nødvendigt at skaffe andre oplysninger for at forvise sig om, at dette formål var kulturelt.

- 63 Med hensyn til vurderingen af den omtvistede støttes virkning på konkurrencevilkårene og samhandelen inden for Fællesskabet skal der sondres mellem dels de tre støtteordninger, der administreredes af CELF, dels den støtte, der som kompensation for de øgede udgifter ved at effektuere små ordrer udelukkende ydes til denne.
- 64 Det fremgår af sagen, at Kommissionen med henblik på undersøgelsen af de tre ovennævnte støtteordningers forenelighed med fællesmarkedet havde fået tilstrækkelige oplysninger fra de franske myndigheder til, at det var berettiget at fastslå, at de havde en ubetydelig virkning på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. Det bemærkes, at ingen af de tre støtteordninger angik eksport af bøger til andre medlemsstater, og at enhver erhvervsdrivende, der opfyldte de særlige betingelser i disse ordninger, kunne indgive ansøgning om støtte til CELF.
- 65 Sagsøgeren har ganske vist under den skriftlige procedure gjort gældende, at CELF's styring af fordelingen af denne støtte, forstærkede CELF's dominerende stilling på det pågældende marked, særligt fordi CELF's konkurrenter var nødsaget til at afsløre forretningshemmeligheder for CELF for at opnå støtte, og at hele den pågældende støtteordning var uigennemskuelig. Retten skal imidlertid fastslå, at sagsøgerens argumentation svækkes af en række ubestridte oplysninger i sagen. For det første fremgår det heraf, at sagsøgeren efter fælles overenskomst med CELF fandt en løsning, således at sagsøgeren også selv kunne modtage støtte til forsendelse med luftpost uden at være nødt til at give oplysninger, som sagsøgeren måtte anse for følsomme. For det andet bemærkes det, at CELF siden 1993 ikke længere administrerer to af disse tre støtteordninger, særligt støtten til lufttransport, som sagsøgeren ønskede at modtage. For det tredje har den franske regering godtgjort, at der ikke tilkom CELF noget skøn ved fordelingen af støtte i henhold til disse ordninger. Endelig har sagsøgeren ikke fremlagt nogen oplysninger til

støtte for, at disse tre støtteordninger kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, eller forklaret, hvorledes de var bebyrdende for sagsøgeren, hvilket bestyrker Kommissionens begunstigende beslutning herom.

- 66 Det skal herefter fastslås, at Kommissionen var berettiget til at vedtage en begunstigende beslutning med hensyn til de af CELF administrerede støtteordninger og afvise sagsøgerens argumentation, der tilsigtede at rejse tvivl om den anfægtede beslutning, for så vidt angik de tre støtteordningers forenelighed med fællesmarkedet.
- 67 Med hensyn til den støtte, der udelukkende er ydet CELF, bemærkes det, at sagsøgeren har fremført en række argumenter for, at Kommissionen skulle have foretaget en indgående undersøgelse af konkurrencevilkårene på det pågældende marked, inden den tog stilling til, om denne støtte var forenelig med fællesmarkedet. Særligt har sagsøgeren over for Retten påpeget, at Kommissionen ikke havde tilstrækkelige oplysninger om visse væsentlige omstændigheder, såsom de særlige forhold på det relevante marked, de nøjagtige støttebeløb og det nærmere forhold mellem CELF og dets medlemmer på den ene side og de franske offentlige myndigheder på den anden side. Retten har derfor fundet anledning til at stille parterne, og særligt Kommissionen, en række skriftlige spørgsmål for at efterprøve de faktiske omstændigheder, som dens vurdering byggede på.
- 68 Det fastslås, at Kommissionens besvarelse af disse spørgsmål ikke fjerner den tvivl, som sagsøgeren har rejst, men i flere henseender viser utilstrækkeligheden af de oplysninger, der var afgørende for den anfægtede beslutning. Kommissionen har anført, at den ikke rådede over talmæssige oplysninger om den procentvise andel af værker på fransk udgivet uden for Frankrig, der fik del i den støtte, der var tildelt CELF, eller oplysninger om det samlede udbud på fransk fra forlag i andre fransktalende lande end Frankrig. Kommissionen havde heller ingen tal for de andele af eksporten af franske bøger, som henholdsvis eksportmellehandlerne og udgiverne eller disses distributionsfilialer tegnede sig for. Kommissionen har heller ikke for

Retten kunnet fremlægge tal for eksportstrømmene dels til fransktalende lande og områder, dels til ikke-fransktalende lande og områder. Med hensyn til støttens størrelse og den procentdel, som det salg, hvortil der blev ydet støtte, udgjorde af den samlede eksport af franske bøger, bygger Kommissionens besvarelse alene på de tal, som den franske regering har fremlagt i sit indlæg. For så vidt angår Kommissionens begrundelse for at udelukke, at ydelsen af støtte kunne have virkninger i strid med traktatens artikel 85 og 86, henvises der i Kommissionens nærmere forklaringer også i det væsentlige til intervenientens oplysninger, ifølge hvilke CELF kun varetog 2,25% af Frankrigs samlede eksportomsætning af bøger.

- 69 Kommissionens besvarelse viser de alvorlige vanskeligheder ved at vurdere konkurrencesituationen på eksportmarkedet for bøger. Der skal endvidere henvises til andre oplysninger, på grundlag af hvilke Retten kan fastslå, at Kommissionen ikke har kunnet overvinde vanskelighederne, som fortsat gjorde sig gældende ved afslutningen af retsforhandlingerne for Retten.
- 70 For det første bemærkes det, at Kommissionen under den mundtlige forhandling selv har indrømmet, at den ikke havde præcise oplysninger, på grundlag af hvilke den kunne afgrænse det relevante marked. Kommissionen har hertil anført, at det påhviler sagsøgeren at godtgøre, at der findes et særligt delmarked for eksport gennem mellemlandere, og har fremført det argument, at Kommissionen kun er forpligtet til at foretage en indgående undersøgelse af markedsvilkårene, når der er tilgængelige detaljerede oplysninger under den administrative procedure.
- 71 Selv om Retten ikke er uvidende om, hvor stor og vanskelig en opgave traktaten pålægger Kommissionen på statsstøtteområdet, finder den dog, at ingen af disse to argumenter kan tillægges vægt i en sag som den foreliggende. Kommissionens argumentation svarer til at kræve, at konkurrenterne til de virksomheder, der modtager

statsstøtte, hvorom der ikke er sket underretning, skal fremlægge oplysninger for den, som de i de fleste tilfælde ikke har adgang til, og som de kun kan opnå fra de medlemsstater, der yder støtten, gennem Kommissionen selv. Når Kommissionen endvidere beslutter at behandle en klage uden at betvivle, at der foreligger en tilstrækkelig interesse for Fællesskabet, og denne klage rejser alvorlig tvivl om støttens forenelighed med fællesmarkedet, forekommer det ikke uforholdsmæssigt eller urimeligt at antage, at den er forpligtet til at iværksætte en kontradiktorisk undersøgelse, således at den kan få oplyst de væsentligste aspekter af problemet, inden den træffer en afgørelse.

- 72 Det bemærkes dernæst, at selv om sagsøgeren først under retssagen indirekte har rejst spørgsmålet om krænkelse af traktatens artikel 85 og 86, bør Kommissionen dog være i stand til at undersøge, om støttemodtageren er i en situation, hvor den kan overtræde disse bestemmelser i traktaten. Det fremgår af Domstolens praksis (jf. ovennævnte dom i sagen *Matra mod Kommissionen*, præmis 42), at denne forpligtelse for Kommissionen til at »tage hensyn til sammenhængen mellem artikel 92 og 93 og andre bestemmelser i traktaten, navnlig gør sig gældende, hvor disse andre bestemmelser som i den foreliggende sag ligeledes har til formål at forhindre konkurrencefordrejning i Fællesskabet«. I den her foreliggende sag har Kommissionen imidlertid ikke kunne godtgøre, at den har haft anledning til »på grundlag af en økonomisk analyse af situationen, der ikke er behæftet med et åbenbart fejlskøn [at få den opfattelse], at støttemodtageren ikke befandt sig i en situation, hvor den kunne overtræde traktatens artikel 85 og 86« (jf. præmis 45 i ovennævnte dom i sagen *Matra mod Kommissionen*).

- 73 Kommissionens argument om, at der i så henseende ikke var overensstemmelse mellem den klage, som sagsøgeren indgav til Kommissionen, og den sag, som sagsøgeren har anlagt ved Retten, kan ikke tiltrædes. Det bemærkes, at Kommissionen ikke i den foreliggende sag har iværksat en kontradiktorisk procedure, inden den vedtog sin beslutning. Den har således ikke indrømmet sagsøgeren ret til at gøre sit syn på alle sagens ubestridte oplysninger gældende, særligt de supplerende oplysninger fremlagt af den franske regering. Under disse omstændigheder fastslår Retten, at Kommissionen ikke i lighed med den regel, som er fastlagt i retspraksis i personalesager (jf. bl.a. Rettens dom af 3.3.1993, sag T-58/91, *Boos og Fischer mod*

Kommissionen, Sml. II, s. 147, af 30.3.1993, sag T-4/92, Vardakas mod Kommissionen, Sml. II, s. 357, og af 26.10.1993, forenede sager T-6/92 og T-52/92, Reinartz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1047), er berettiget til at kræve, at sagsøgeren overholder en regel om streng overensstemmelse mellem de anbringender, der gøres gældende under den administrative procedure, og dem, der fremføres under rets-sagen.

- 74 Endelig finder Retten, at Kommissionen ligeledes har vist utilstrækkeligheden af de for den foreliggende oplysninger ved at tillægge spørgsmålet om, hvorvidt alle fransksprogede udgivere uanset deres hjemsted kunne blive medlemmer af CELF, for stor betydning. Det bemærkes, at støtten til CELF har til formål at støtte den eksporthandel, som drives af dette samvirke, og derfor kun indirekte kan komme udgiverne til gode. Det forhold, at det kan konstateres, at der ikke foreligger nogen formel forskelsbehandling af udgivere, der ikke har hjemsted i Frankrig, burde derfor ikke have været tilstrækkeligt til, at Kommissionen kunne udelukke, at ydelse af støtten kunne indebære en konkurrencebegrænsning på eksportmarkedet. For det første fremgår det af sagen, at alle udgivere af bøger på fransk som handlende indirekte kan nyde godt af støtten, når værker, som de har udgivet, bestilles hos CELF, idet medlemsstatus ikke giver udgiverne nogen særlig fordel ved støttens anvendelse. For det andet fremgår det, at salget af bøger, der ikke er udgivet i Frankrig, ikke overstiger 4% af CELF's samlede omsætning, og at en enkelt belgisk udgiver, selv om ikke-franske udgivere har adgang til at deltage i samvirket, er blevet deltager med en filial i Frankrig som mellemed.
- 75 Det følger heraf, at under sådanne omstændigheder som de i sagen foreliggende, hvor Kommissionen på grund af den særlige konkurrencesituation på bogmarkedet har ønsket at godkende den pågældende støtte, burde den have haft mere fyldige oplysninger om situationen til rådighed og ikke have nøjedes med dem, som blev indgivet til den under den indledende undersøgelsesfase i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3. Som Domstolen fastslog i den ovennævnte dom i sagen Cook mod Kommissionen (præmis 38), »påhvilede det den at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, med henblik på efter at have indhentet alle nødvendige udtalelser at kontrollere rigtigheden af sin vurdering, der kunne være forbundet med alvorlige vanskeligheder«.

- 76 Da Kommissionen ikke har opfyldt forpligtelsen til at indlede den kontradiktoriske procedure i medfør af artikel 93, stk. 2, skal første led af sagsøgerens tredje anbringende tages til følge, og beslutningen bør annulleres i det omfang, den vedrører den støtte, der som kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer på bøger på fransk afgivet af boghandlere i udlandet udelukkende er ydet CELF.
- 77 Retten skal endvidere undersøge andet led af dette anbringende, idet sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen tillige var forpligtet til at kræve, at den franske regering straks ophørte med at udbetale støtte og tilbagesøgte beløbene ydet i strid med forpligtelsen til underretning i traktatens artikel 93, stk. 3.

Tredje anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af traktatens artikel 93, stk. 3, og artikel 155

Parternes argumentation

- 78 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 93, stk. 3, og artikel 155, idet den ikke pålagde den franske regering at ophøre med at yde støtten og ikke krævede, at den traf bestemmelse om tilbagebetaling. Ifølge SIDE følger det af Kommissionens meddelelse af 24. november 1983 (EFT 1983 C 318, s. 3), at støtte ydet af en medlemsstat, uden at Kommissionen er underrettet om at medlemsstaten påtænkte at yde denne støtte, er ulovlig, idet der ikke i traktaten er gjort nogen undtagelse fra forpligtelsen til at underrette Kommissionen. For at varetage den opgave, som er tildelt den i henhold til artikel 155, skulle Kommissionen derfor i medfør af det princip, der er knæsat i den såkaldte »Boussac-sag« (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307), have pålagt den franske regering at ophøre med udbetalingen af støtten, indtil resultatet af undersøgelsen af dens forenelighed forelå, og kræve den ulovligt ydede støtte tilbagebetalt. Kommissionen nøjedes med at beklage den pågældende medlemsstats tilsidesættelse af artikel 93, stk. 3, og fratog derved bestemmelsen dens tilsigtede virkning og undlod at opfylde sine egne forpligtelser.

Stadig ifølge sagsøgeren løser den af Kommissionen i dens svarskrift omtalte retspraksis, hvori der anerkendes en kompetence for de nationale retsinstanser til at pålægge tilbagebetaling af ulovligt ydet støtte, ikke Kommissionen fra dens forpligtelser på dette område.

- 79 Kommissionen deler ikke sagsøgerens opfattelse med hensyn til forpligtelsen til at træffe en beslutning om at rette et pålæg til den franske regering. Kommissionen mener ikke, at der i medfør af »Boussac-dommen« stilles krav om, at Kommissionen automatisk pålægger den pågældende medlemsstat at ophøre med udbetaling af støtte, hvorom der ikke er givet underretning. Kommissionen kan først træffe beslutning om at give et pålæg, når den pågældende medlemsstat har fået lejlighed til at udtale sig om støttens forenelighed med fællesmarkedet, og når medlemsstaten ikke har givet den alle de nødvendige oplysninger til at vurdere denne forenelighed.
- 80 Med hensyn til tilbagebetaling har Kommissionen gjort gældende, at den kun stiller krav herom i forbindelse med støtte, der er ulovlig, fordi der ikke er sket underretning, når den tillige er uforenelig med fællesmarkedet, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Kommissionen bemærker, at sagsøgeren under alle omstændigheder uden derved at begrænse sin søgsmålsret i medfør af traktatens artikel 173 kunne have rejst krav om tilbagesøgning af den omtvistede støtte ved de nationale retsinstanser under henvisning til Domstolens dom af 21. november 1991 (sag C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Sml. I, s. 5505, herefter »Transformateurs de saumon-dommen«).
- 81 Den franske regering har endvidere under henvisning til Domstolens ovennævnte dom i sagen Frankrig mod Kommissionen og dom af 21. marts 1990 (sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959), anført, at Kommissionens beføjelse til

at pålægge ophør med udbetaling af støtte, hvorom der ikke er sket underretning, kun er en mulighed, som den ikke er forpligtet til at anvende systematisk over for medlemsstater, der ikke har foretaget underretning. Denne mulighed bør i øvrigt kun anvendes, hvis Kommissionen — efter at givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at udtale sig — finder, at støtten materielt er uforenelig med fællesmarkedet.

- 82 Med hensyn til tilbagebetaling af støtte har den franske regering anført, at Domstolen »ikke (har) anerkendt en beføjelse for Kommissionen til at erklære støtteforanstaltninger ulovlige alene med den begrundelse, at underretningspligten er tilsidesat, og uden at Kommissionen behøver at undersøge, om støtten er forenelig med fællesmarkedet« (jf. ovennævnte *Transformateurs de saumon-dom*, præmis 13). Intervenienten konkluderer derfor, at den manglende underretning ikke er tilstrækkelig til at medføre en pligt for Kommissionen til at kræve den omtvistede støtte tilbagebetalt, og slet ikke, når Kommissionen i den foreliggende sag fandt, at støtten var forenelig med fællesmarkedet.

Rettens bemærkninger

- 83 Det bemærkes indledningsvis, at forbuddet mod gennemførelse i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, ifølge Domstolens praksis har direkte virkning for al støtte, som gennemføres uden underretning, og støtte, når der er givet underretning, ydes i den indledende fase eller — hvis Kommissionen iværksætter en kontradiktorisk procedure — før vedtagelsen af den endelige beslutning (jf. dom af 11.12.1973, sag 120/73, *Lorenz*, Sml. s. 1471, præmis 8, og *Transformateurs de saumon-dommen*, præmis 11). Som det anføres af Kommissionen og intervenienten, indebærer denne retspraksis imidlertid ikke, at Kommissionen er forpligtet til automatisk at pålægge den pågældende medlemsstat at ophøre med udbetaling af støtte, hvorom der ikke er sket underretning i overensstemmelse med denne artikel. Domstolen har fastslået, at når Kommissionen »konstaterer, at en støtte er blevet indført eller ændret, uden at den har modtaget underretning herom, kan den efter at have givet vedkommende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger hertil ved en midlertidig beslutning, indtil resultatet af undersøgelsen af støtteforanstaltningen foreligger, pålægge medlemsstaten straks at suspendere udbetalingen af støtten og inden en vis frist at give Kommissionen adgang til al den

dokumentation og alle de oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om støtten er forenelig med fællesmarkedet« (jf. ovennævnte dom i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 19). Domstolen har således anerkendt en beføjelse for Kommissionen til at vedtage en sådan forebyggende foranstaltning, når den påbegynder en undersøgelse af støtte, hvorom der ikke er givet underretning, men har på ingen måde pålagt den en forpligtelse med det af sagsøgeren påståede indhold.

84 Selv om Domstolen endvidere ganske vist i præmis 22 af ovennævnte dom i sagen Frankrig mod Kommissionen ligeledes har anerkendt en beføjelse for Kommissionen til at stille krav om tilbagesøgning af det allerede udbetalte støttebeløb, har den dog ikke af den grund anerkendt en beføjelse til at erklære støtte ulovlig alene med den begrundelse, at forpligtelsen til at foretage underretning ikke er opfyldt af den pågældende medlemsstat, og uden at undersøge, om den pågældende støtte er forenelig med fællesmarkedet, særligt for så vidt angår artikel 92, stk. 3 (jf. ovennævnte domme i sagerne Frankrig mod Kommissionen, Belgien mod Kommissionen og *Transformateurs de saumon*). På baggrund af denne retspraksis må det fastslås, at Kommissionen ikke var forpligtet til at stille krav om tilbagesøgning af det allerede udbetalte støttebeløb, selv om det blev ydet af den franske regering i strid med forpligtelsen i traktatens artikel 93, stk. 3.

85 Dette resultat bestyrkes af *Transformateurs de saumon*-dommen, hvori Domstolen udtalte, at der er en grundlæggende forskel mellem »den centrale og eksklusive beføjelse, som ved traktatens artikel 92 og 93 er tillagt Kommissionen« og den, som er tillagt de nationale retsinstanser. »Mens Kommissionen skal undersøge, om den ... støtteforanstaltning er forenelig med fællesmarkedet, også selv om den pågældende medlemsstat tilsidesætter forbuddet mod at iværksætte foranstaltningen, består de nationale domstoles opgave udelukkende i — i tiden indtil Kommissionen træffer sin endelige beslutning — at beskytte borgernes rettigheder i tilfælde, hvor de statslige myndigheder tilsidesætter forbuddet i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum« (jf. dommens præmis 14). Domstolen har endvidere fastslået, at »Kommissionens endelige beslutning ikke indebærer, at gennemførelsesforanstaltninger, som var ugyldige, fordi de var truffet i strid med forbuddet i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, efterfølgende lovliggøres, da der i modsat fald vil blive gjort indgreb i den direkte virkning af bestemmelsen i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og borgernes interesser — som de nationale domstole, som anført ovenfor, har til opgave at beskytte — vil blive tilsidesat. Enhver anden fortolkning vil tilskynde den pågældende medlemsstat til at sætte sig ud over bestemmelsen i artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og vil medføre, at bestemmelsen mister sin tilsigtede virkning« (jf. præmis 16).

- 86 Det følger heraf, at i modsætning til, hvad sagsøgeren har argumenteret for, mister traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, når Kommissionen ikke anvender sin beføjelse til ved pålæg at kræve tilbagesøgning af støtte, hvorom der ikke er givet underretning, ikke af den grund den tilsigtede virkning. Eftersom Domstolen har anerkendt den direkte virkning af denne bestemmelse, kan borgerne opnå beskyttelse af deres rettigheder ved de nationale retsinstanser. Som det er fastslået i *Transformatours de saumon-dommen*, kan de nationale retsinstanser, selv når støtten i Kommissionens endelige beslutning erklæres for forenelig med fællesmarkedet, endvidere kende de statslige myndigheds gennemførelse i strid med ovennævnte bestemmelse i traktaten ugyldig.
- 87 Herefter skal sagsøgerens tredje anbringende, andet led, forkastes. Eftersom Retten allerede ovenfor har taget dette anbringendes første led til følge og annulleret Kommissionens beslutning på grundlag af en tilsidesættelse af de formelle regler, er det ufornuddent at undersøge sagsøgerens øvrige anbringender i sagen.

Sagens omkostninger

- 88 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Imidlertid kan Retten kan dog i henhold til artiklens stk. 3 fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Kommissionen har

i det væsentlige tabt sagen og bør derfor dømmes til ud over sine egne omkostninger at betale to tredjedele af sagsøgerens omkostninger. Sagsøgeren bør således bære en tredjedel af sine egne omkostninger.

- 89 Intervenienten bærer i medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 4, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning af 18. maj 1993, hvorved støtte (NN 127/92), som den franske stat havde ydet eksportører af franske bøger, blev fundet forenelig med fællesmarkedet, annulleres i det omfang, den vedrører den støtte, der som kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer på bøger på fransk afgivet af boghandlere i udlandet udelukkende er ydet til CELF.
- 2) Kommissionen frifindes i øvrigt.
- 3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af sagsøgerens omkostninger.

4) Sagsøgeren bærer en tredjedel af sine egne omkostninger.

5) Intervenienten, Den Franske Republik, bærer sine egne omkostninger.

Cruz Vilaça

Barrington

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. september 1995.

H. Jung

J.L. Cruz Vilaça

Justitssekretær

Præsident