

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 14. december 2010

om statsstøtte C 39/96 (ex NN 127/92) iværksat af Frankrig til fordel for Coopérative d'exportation du livre français (CELF)

(meddelt under nummer K(2010) 8938)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2011/179/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

A. Første fase

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit ⁽¹⁾,

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med nævnte artikel ⁽²⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved dom afsagt den 15. april 2008 ⁽³⁾ annullerede Retten i Første Instans (i det følgende benævnt »Retten«) Kommissionens beslutning 2005/262/EF af 20. april 2004 om Frankrigs støtte til Coopérative d'exportation du livre français (CELF) ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ (i det følgende benævnt »CELF«).

(2) Efter at Retten har afsagt sin dom, skal Kommissionen vedtage en ny afgørelse.

(3) Dommen følger efter et langt sagsforløb, hvis vigtigste etaper beskrives nedenfor.

⁽¹⁾ Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 86, 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 106, 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»EUF-traktaten«). Indholdet i bestemmelserne er dog stort set uændret. I denne afgørelse forstås henvisningerne til artikel 106, 107 og 108 i EUF-traktaten som henvisninger til henholdsvis artikel 86, 87 og 88 i EF-traktaten.

⁽²⁾ EFT C 366 af 5.12.1996, s. 7, og EUT C 142 af 23.6.2009, s. 6.

⁽³⁾ Rettens afgørelse af 15. april 2008 i sag T-348/98, Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE) mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 625.

⁽⁴⁾ EUT L 85 af 2.4.2005, s. 27.

⁽⁵⁾ Coopérative d'exportation du livre français driver virksomhed under navnet »Centre d'exportation du livre français« (CELF).

(4) Ved brev af 20. marts 1992 henledte Société internationale de diffusion et d'édition (i det følgende benævnt »SIDE«) Kommissionens opmærksomhed på de franske myndigheders støtte til CELF med henblik på transport og markedsføring. Statsstøtten var ikke forudgående anmeldt til Kommissionen.

(5) Ved brev af 2. april 1992 gjorde Kommissionen de franske myndigheder opmærksom på, at alle projekter, der har til formål at indføre eller ændre statsstøtte, skal anmeldes forudgående til Kommissionen, og bad de franske myndigheder informere Kommissionens tjenestegrene om arten af og formålet med de støtteforanstaltninger, SIDE havde påpeget.

(6) I et brev dateret den 29. juni 1992 bekræftede de franske myndigheder over for Kommissionen, at man ydede tilskud til CELF. De præciserede, at foranstaltningerne havde til formål at udbrede kendskabet til fransk litteratur og sprog i ikke-fransktalende lande, og at CELF desuden havde fået overdraget forvaltningen af tre specifikke støtteordninger, der ligeledes havde til formål at give fjerntboende læsere adgang til franske bøger.

(7) I et brev af 7. august 1992 bekræftede Kommissionen over for SIDE, at der findes støtteforanstaltninger for CELF, man præciserede støttens formål og meddelte, at de pågældende foranstaltninger ikke var anmeldt. Kommissionen præciserede imidlertid, at den anfægtede støtte tilsyneladende ikke ændrede samhandelsvilkårene mellem medlemsstaterne. På denne baggrund blev SIDE opfordret til at fremsætte sine bemærkninger.

(8) Ved brev af 7. september 1992 meddelte SIDE Kommissionen, at man havde til hensigt at anfægte foranstaltningerne som værende udtryk for forskelsbehandling og de deraf følgende konsekvenser for samhandelen i Fællesskabet uden imidlertid at anfægte det franske kulturministeriums kulturelle målsætning, idet man ønskede at udbrede kendskabet til fransk sprog og kultur.

- (9) Ved beslutning af 18. maj 1993 ⁽¹⁾ konkluderede Kommissionen, at på baggrund af den særlige konkurrencesituation på bogmarkedet og det kulturelle formål med den pågældende støtteordning havde den besluttet at anvende undtagelsen i traktatens tidligere artikel 92, stk. 3, litra c), derpå.
- (10) SIDE indbragte den 2. august 1993 et annullations-søgsmål mod denne beslutning. Ved dom af 18. september 1995 ⁽²⁾ gav Retten SIDE delvis medhold i søgsmålet og annullerede Kommissionens beslutning af 18. maj 1993, men udelukkende for så vidt angår visse støtteordninger til fordel for CELF for små ordrer.
- (11) Retten fastslog, at Kommissionen var i stand til at vedtage positiv beslutning over for følgende tre støtteordninger forvaltet af CELF på den franske stats regning:
- a) støtte til luftfragt eller luftpost
 - b) »Page à Page«-programmet ⁽³⁾ (støtte til distribution af fransksprogede bøger i Central- og Østeuropa)
 - c) »Programme Plus« (fransksprogede universitetsbøger til studerende i Afrika syd for Sahara).
- (12) Retten fandt, at Kommissionen havde fået tilstrækkelige oplysninger om disse tre ordninger til at kunne konstatere, at deres indvirkning på konkurrencevilkårene var ubetydelig. Retten anførte i øvrigt, at »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«. Retten skønnede, at man måtte konkludere, at vurderingen af det kulturelle sigte med den anfægtede støtte ikke gav Kommissionen særlige problemer, og at man ikke behøvede andre oplysninger for at konstatere, at sigtet var af kulturel art.
- (13) Retten skønnede derimod, at Kommissionen for så vidt angår støtte udelukkende til CELF i forbindelse med små ordrer burde have foretaget en tilbundsgående undersø-

gelse af konkurrencesituationen inden for den pågældende sektor, før den udtalte sig om, hvorvidt foranstaltningerne var forenelige med det indre marked.

- (14) Retten konkluderede således (i præmis 76 i dommen), at Kommissionen burde have indledt proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 108, stk. 2, i EUF-traktaten), og at Kommissionens beslutning af 18. maj 1993 skulle annulleres i det omfang, den vedrørte det tilskud, der udelukkende blev ydet til CELF som kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer på bøger på fransk afgivet af boghandlere i udlandet.

B. Anden fase

- (15) I overensstemmelse med Rettens dom af 18. september 1995 besluttede Kommissionen den 30. juli 1996 at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Interesserede parter blev opfordret til at indsende deres bemærkninger til Kommissionen, og disse blev navnlig fremsendt i løbet af december 1996 og januar 1997.
- (16) Ved afslutningen af undersøgelsesproceduren vedtog Kommissionen den 10. juni 1998 beslutning 1999/133/EF ⁽⁴⁾. Beslutningen bekræftede det kulturelle formål med støtten til de små ordrer, og det konkluderedes på grundlag af traktatens tidligere artikel 87, stk. 3, litra d), at støtten ikke ville kunne ændre samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen på en måde, der strider mod den fælles interesse på eksportmarkedet for fransksprogede bøger.
- (17) Ved dom af 28. februar 2002 ⁽⁵⁾ annullerede Retten artikel 1, sidste punktum, i Kommissionens beslutning. Retten fandt nemlig, at Kommissionen burde have foretaget de nødvendige undersøgelser for at finde frem til de relevante oplysninger med henblik på at skelne mellem eksportagentur og eksportmarkedet for franske bøger i almindelighed.
- (18) Retten konstaterede, at Kommissionen ved ikke at have udført denne undersøgelse foretog en åbenbart urigtig vurdering ved at anvende eksportmarkedet for fransksprogede bøger i almindelighed som reference, selv om det var fastslået, at den omtvistede støtte kun var rettet mod eksportagenter.

⁽¹⁾ Beslutning NN 127/92 »Støtte til eksport af franske bøger« (EFT C 174 af 25.6.1993, s. 6).

⁽²⁾ Rettens afgørelse af 18. september 1995 i sag T-49/93, Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE) mod Kommissionen, Sml. 1995 II, s. 2501.

⁽³⁾ Er senere blevet til programmet »A l'Est de l'Europe«.

⁽⁴⁾ EFT L 44 af 18.2.1999, s. 37.

⁽⁵⁾ Rettens afgørelse af 28. februar 2002 i sag T-155/98, Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE) mod Kommissionen, Sml. 2002 II, s. 1179.

- (19) I sin dom afsagt den 22. juni 2000 ⁽¹⁾ afviste Domstolen imidlertid uden at tage stilling til sagens materielle indhold de franske myndigheders søgsmål over for Kommissionens beslutning af 10. juni 1998, og Domstolen bekræftede, at selv når en støtte kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet, er dette uden betydning for anmeldelsespligten, og at pligten til at forhåndsanmelde støtte indebærer en forpligtelse til at udsætte iværksættelsen af støtten.

C. Tredje fase

- (20) Efter den delvise annullation af beslutningen af 10. juni 1998 bad Kommissionen i breve af 14. juni 2002 de franske myndigheder og SIDE om at kommentere begrundelserne for annullationen og navnlig aspekter vedrørende den pågældende kontrakt.
- (21) De franske myndigheder blev opfordret til navnlig at kommentere de særlige kendetegn ved CELF's tilbud i forhold til tilbud fra andre aktører på markedet, heriblandt SIDE. SIDE blev opfordret til navnlig at kommentere begrebet små ordrer og angive, hvilke særlige kendetegn der gjorde sig gældende for SIDE's tilbud i forhold til tilbuddet fra CELF og fra andre aktører på markedet.
- (22) SIDE sendte sit svar til Kommissionen i et brev dateret den 12. august 2002. De franske myndigheder sendte deres svar i et brev dateret den 17. september 2002.
- (23) Efter i et brev dateret den 19. september 2002 at have bedt SIDE angive, hvorvidt virksomhedens svar indeholdt fortrolige oplysninger, og efter at have fået dette afkræftet den 30. september 2002, fremsendte Kommissionen i et brev dateret den 17. oktober 2002 SIDE's svar og tilhørende bilag til de franske myndigheder og udbad sig deres kommentarer. Ved samme lejlighed stillede den en række nye supplerende spørgsmål.
- (24) Ved brev af 30. oktober 2002 stillede Kommissionen ligeledes SIDE en række supplerende spørgsmål, som virksomheden besvarede i breve af 31. oktober 2002 og 9. december 2002. SIDE meddelte i et brev dateret den 23. december 2002 Kommissionen efter dennes forespørgsel af 16. december 2002, at svarene ikke indeholdt fortrolige oplysninger, og at de kunne sendes til de franske myndigheder med henblik på kommentarer.
- (25) Da de franske myndigheder ikke havde svaret inden for de aftalte frister, var Kommissionen derfor nødt til at

sende dem en påmindelse i et brev dateret den 27. november 2002. Ved brev af 19. december 2002 bad de franske myndigheder Kommissionen om en ny udsættelse af fristen.

- (26) Den 9. januar 2003 fremsendte Kommissionen SIDE's svar af 23. december 2002 til de franske myndigheder med henblik på kommentarer. Ved brev dateret den 17. januar 2003 indsendte de franske myndigheder svar på Kommissionens spørgsmål af 17. oktober 2002.
- (27) I et brev dateret den 4. februar 2003 udbad de franske myndigheder sig en ny forlængelse af fristerne over for Kommissionen, denne gang vedrørende anmodningen om bemærkninger til det andet svar fra SIDE af 23. december 2002. Kommissionen accepterede delvis de ønskede frister i et brev dateret den 11. februar 2003. Ved skrivelse af 11. marts 2003 fremsendte de franske myndigheder deres svar til Kommissionen.
- (28) SIDE havde endvidere efter eget ønske haft et møde med Kommissionens tjenestegrene, hvor virksomheden fremlagde sin opfattelse af sagen siden dens begyndelse. Dette møde fandt sted den 4. marts 2003.
- (29) Ved udgangen af denne procedure vedtog Kommissionen beslutning 2005/262/EF, hvori den vurderede, at den anfægtede støtte var forenelig med traktatens tidligere artikel 87, stk. 3, litra d), idet den fastslog, at støtte ikke ville kunne overkompensere de udgifter, der var forbundet med ekspeditionen af de små ordrer.

D. Fjerde fase

- (30) Retten annullerede ved dom af 15. april 2008 Kommissionens beslutning af 20. april 2004.
- (31) Retten fandt, at Kommissionen, for så vidt angår den del af støtten, der var udbetalt til CELF før den 1. november 1993, datoen for EU-traktatens ikrafttræden, havde begået en retlig fejl ved at anse den anfægtede støtte for at være forenelig med fællesmarkedet i medfør af den tidligere artikel 87, stk. 3, litra d), i stedet for at anvende de materielle regler, der var gældende forud for den 1. november 1993. Retten tog især i betragtning, at EU-traktaten ikke indeholdt overgangsbestemmelser for anvendelsen af den tidligere artikel 87, stk. 3, litra d), og at retssikkerhedsprincippet normalt er til hinder for, at en fællesskabsretsakts anvendelsesområde i tidsmæssig henseende tager udgangspunkt i et tidspunkt, der ligger forud for retsaktens offentliggørelse.

⁽¹⁾ Domstolens dom i sag C-332/98, Frankrig mod Kommissionen, »Støtte til Coopérative d'exportation du livre français«, Sml. 2000 I, s. 4833.

(32) Retten fandt endvidere, at Kommissionen havde begået en åbenbar skønsfejl i vurderingen af den anfægtede støttes forenelighed ved at have overvurderet de faktiske omkostninger ved ekspeditionen af små ordrer, der er afholdt af CELF. I sin beslutning af 20. april 2004 tog Kommissionen således ikke de faktiske omkostninger i tilknytning til ekspedition af små ordrer i betragtning, men foretog et skøn over disse omkostninger på baggrund af de samlede omkostninger, som CELF havde afholdt (fordeling på ekspeditionen af små ordrer af en del af CELF's samlede omkostninger ved hjælp af en forskellig fordelingsnøgle for hver omkostningskategori). Multiplikatorfaktorer blev anvendt på visse omkostningskategorier under hensyntagen til de yderligere vanskeligheder, som ekspeditionen af små ordrer medførte i forhold til CELF's øvrige virksomhed. Retten skønnede imidlertid, at disse vanskeligheder kunne løses ved hjælp af den elektroniske transmission, som vedrørte to tredjedele af de små ordrer. Retten konkluderede således, at Kommissionen havde begået en skønsfejl ved at anvende multiplikationsfaktorer på visse omkostninger (og under alle omstændigheder på de ordrer, der vedrørte elektronisk transmission), og at i fravær af de nævnte multiplikatorfaktorer ville omkostningerne i tilknytning til ekspedition af de små ordrer have været mindre, ligesom driftsresultatet for de små ordrer ville have været positivt (600 000 FRF, svarende til 91 469 EUR). Efter Rettens synspunkt havde Kommissionen således ikke påvist fraværet af overkompensation.

E. Femte fase

- (33) Som følge af Rettens dom af 15. april 2008 forblev undersøgelsesproceduren indledt med Kommissionens beslutning af 30. juli 1996 således fortsat åben, og Kommissionen bør vedtage en ny beslutning.
- (34) Under hensyntagen til begrundelserne i Rettens dom af 15. april 2008 og i betragtning af det forhold, at beslutningen om at indlede proceduren blev vedtaget den 30. juli 1996, ønskede Kommissionen på ny at opfordre de franske myndigheder og interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger.
- (35) Kommissionen vedtog således den 8. april 2009 ⁽¹⁾ en beslutning om at forlænge procedure (beslutning K(2009) 2481, i det følgende benævnt »beslutningen om forlængelse af proceduren«). Beslutningen om forlængelse, med en ny frist for fremsættelsen af bemærkninger, supplerede således beslutningen af 30. juli 1996 om indledning af proceduren. Det blev anført, at de to beslutninger bør ses som en uadskillelig helhed og indleder en og samme formelle undersøgelsesprocedure, og at hvis beskrivelsen af de faktiske eller retlige forhold eller Kommissionens foreløbige evaluering i beslutningen for forlængelse af proceduren fraveg fra beslutningen om

procedurens indledning af 30. juli 1996, skulle der kun tages hensyn til beslutningen om forlængelse af proceduren.

- (36) Kommissionen opfordrede interesserede parter til at sende deres bemærkninger til den omhandlede foranstaltning.
- (37) Kommissionen modtog bemærkninger fra de franske myndigheder den 9. juni 2009 og bemærkninger fra SIDE den 23. juli 2009. Kommissionen videresendte SIDE's bemærkninger til de franske myndigheder den 24. august 2009 og gav dem mulighed for at kommentere disse. De franske myndigheders kommentarer modtog Kommissionen den 24. september 2009.
- (38) De franske myndigheder har imidlertid ikke tilvejebragt de nærmere angivne oplysninger, som Kommissionen anmodede om i sin beslutning om forlængelse af proceduren, og begrænsede sig til, for så vidt angår støttens proportionalitet, at fremsende de oplysninger, der allerede var tilvejebragt den 17. september 2002, den 17. januar 2003 og den 11. marts 2003, som Kommissionen ikke havde mulighed for at udnytte som sådan i henhold til Rettens afgørelse af 15. april 2008.
- (39) Kommissionen rykkede således i brev af 8. oktober 2009 de franske myndigheder om anmodningen om nærmere oplysninger om de nævnte punkter, idet Kommissionen anførte, at hvis den ikke modtog de anmodede oplysninger inden for en frist på ti arbejdsdage, ville Kommissionen være forpligtet til at træffe endelig afgørelse på grundlag af de til rådighed værende elementer i overensstemmelse med procedureforordningens artikel 13, stk. 1, efter at have fremsat et påbud om oplysninger i medfør af artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 ⁽²⁾.
- (40) De franske myndigheder oplyste i brev af 21. oktober 2009 Kommissionen om, at CELF var trådt i likvidation ved dom afsagt af handelsretten i Paris af 9. september 2009, og at CELF's aktiviteter således var ophørt. For så vidt angår de elementer, der var anmodet om i Kommissionens brev af 8. oktober 2009, anførte de franske myndigheder, at de ikke havde yderligere oplysninger, og henviste til deres bemærkninger af 9. juni 2009.
- (41) Ved en beslutning vedtaget den 20. november 2009 (beslutning K(2009) 9256, »påbuddet«) påbød Kommissionen de franske myndigheder at fremlægge de ønskede oplysninger, som på trods af flere rykkere endnu ikke var tilvejebragt.

⁽¹⁾ EUT C 142 af 23.6.2009, s. 6.

⁽²⁾ EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.

(42) I brev af 2. december 2009 anførte de franske myndigheder, at de ikke kunne bibringe Kommissionen yderligere oplysninger, og henviste til deres bemærkninger af 9. juni 2009.

(43) Det skal bemærkes, at de franske myndigheder den 2. december 2009 ligeledes fremsendte et brev om den støtteordning, der betegnes »Programme de Livres Universitaires et Scientifiques«, det såkaldte »Programme Plus«. Den støtteordning er ikke omfattet af nærværende afgørelse.

(44) Ved brev af 22. december 2009 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om oplysninger vedrørende CELF's situation og den igangværende likvidationsprocedure. De franske myndigheder svarede den 27. januar 2010. Yderligere præciseringer blev fremsendt henholdsvis den 9. marts 2010 og den 26. november 2010.

F. Sagsforløb ved de nationale domstole og præjudicielle spørgsmål

(45) Det skal bemærkes, at der kører sager for domstolene i Frankrig, og at de har ført til, at spørgsmål er indbragt for EU-Domstolen på grundlag af EUF-traktatens artikel 267 (tidligere EF-traktatens artikel 234). De vigtigste etaper i disse sagsforløb beskrives kort i det følgende.

(46) SIDE har indbragt en sag for de franske domstole med henvisning til den direkte virkning af den tidligere artikel 88, stk. 3, i EF-traktaten. Ved dom af 5. oktober 2004 stadfæstede *Cour administrative d'appel de Paris* underinstansens dom af 26. april 2001, og pålagde den franske stat at tilbagesøge det beløb, der var blevet udbetalt til CELF.

(47) *Conseil d'Etat*, hvortil sagen blev indbragt med henblik på kassation, stadfæstede i en afgørelse af 29. marts 2006 visse aspekter af den retsafgørelse, som *Cour administrative d'appel* havde truffet, navnlig det forhold, at den pågældende støtte ikke udgjorde ren kompensation af forpligtelser til offentlig tjeneste⁽¹⁾, at den ikke kunne betegnes som eksisterende støtte af den nationale domstol, og at CELF ikke kunne påberåbe sig en legitim forventning.

(48) I sin afgørelse af 29. marts 2006 besluttede *Conseil d'Etat* imidlertid også at udsætte sin stillingtagen til søgsmålene, indtil EF-Domstolen havde udtalt sig om de præjudicielle spørgsmål, som *Conseil d'Etat* havde indbragt vedrørende den nationale domstols forpligtelser vedrørende ikke-

anmeldt statsstøtte, som senere erklæres forenelig med fællesmarkedet i en beslutning vedtaget af Kommissionen.

(49) I sin dom afsagt den 12. februar 2008⁽²⁾, kendte Domstolen for ret:

»... artikel 88, stk. 3, tredje punktum, EF skal fortolkes således, at en national domstol ikke har pligt til at anordne tilbagesøgning af en støtte, der er gennemført i strid med denne bestemmelse, når Kommissionen har vedtaget en endelig beslutning, der fastslår, at nævnte støtte er forenelig med fællesmarkedet i artikel 87 EF's forstand. Den nationale domstol skal i henhold til fællesskabsretten pålægge støttemodtageren at betale renter for den periode, hvor der forelå ulovlighed. Inden for rammerne af national lovgivning kan den nationale domstol i givet fald anordne tilbagesøgning af ulovlig støtte, uden at dette har betydning for medlemsstatens ret til på et senere tidspunkt på ny at gennemføre støtten. Den kan endvidere foranlediges til at tage stilling til påstande om erstatning for tab lidt som følge af støtteforanstaltningens ulovlige karakter.

I en processuel situation som den, der foreligger i hovedsagen, omfatter forpligtelsen i artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF til at afhjælpe virkningerne af en ulovlig støtte også, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder — med henblik på beregningen af de beløb, som støttemodtageren skal betale — perioden, der er forløbet mellem en beslutning fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der konstaterer, at den omhandlede støtte er forenelig med fællesmarkedet, og Fællesskabets retsinstansers annullation af nævnte beslutning.«

(50) Under hensyntagen til Domstolens dom af 12. februar 2008 og under hensyntagen til ovennævnte franske dom af 15. april 2008 annullerede *Conseil d'Etat* i sin afgørelse af 19. december 2008 paragraf 2, 3 og 4 i ovennævnte dom af 5. oktober 2004 afsagt af *Cour administrative d'appel de Paris* og fastslog følgende.

(51) *Conseil d'Etat* pålagde den franske kultur- og kommunikationsminister at anordne tilbagebetaling hos CELF af renter på den ulovlige støtte siden 1980 og indtil datoen for *Conseil d'Etat*'s afgørelse, beregnet i overensstemmelse med Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004⁽³⁾. Ministeren blev ligeledes pålagt på et senere tidspunkt at tilbagesøge de påløbne renter mellem datoen for *Conseil d'Etat*'s afgørelse og datoen, hvor det enten endeligt blev fastslået, at støtten er uforenelig med fællesmarkedet, eller at støtten på endelig vis blev tilbagebetalt.

⁽¹⁾ I henhold til *Conseil d'Etat* kunne *Cour administrative d'appel* ligeledes have støttet sig på det forhold, at det ikke var fastlagt, at støttebeløbet oversteg udgifterne forbundet med den forpligtelse til offentlig tjeneste, som CELF var pålagt, og på det forhold at der ikke på forhånd på gennemsigtig vis var fastlagt noget grundlag for kompensationen.

⁽²⁾ Domstolens dom afsagt den 12. februar 2008 i sag C-199/06, Centre d'exportation du livre français (CELF), *Ministre de la culture et de la communication* mod *Société internationale de diffusion et d'édition*, Sml. 2008 I, s. 469.

⁽³⁾ EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1.

(52) Endvidere besluttede *Conseil d'Etat* at udsætte sin stillingtagen, indtil Domstolen havde udtalt sig om følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Kan den nationale ret udsætte spørgsmålet om pligten til at tilbagebetale statsstøtte, indtil Kommissionen ... har udtalt sig ved en endelig beslutning om støttens forenelighed med reglerne om fællesmarkedet, når Kommissionens første beslutning, som erklærede denne støtte forenelig, er blevet annulleret af Fællesskabets retsinstanser?

2. Kan en sådan situation, når Kommissionen tre gange har erklæret støtten for forenelig med fællesmarkedet, inden disse beslutninger blev annulleret af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, udgøre en ekstraordinær omstændighed, som kan føre den nationale ret til at begrænse pligten til at tilbagebetale støtten?»

(53) Domstolen traf den 11. marts 2010 ⁽¹⁾ afgørelse om de pågældende præjudicielle spørgsmål og kendte for ret:

»1. En national ret, som på grundlag af artikel 88, stk. 3, EF skal tage stilling til en anmodning om tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte, kan ikke udsætte sin afgørelse om denne anmodning, indtil Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har udtalt sig om støttens forenelighed med fællesmarkedet efter annullationen af en forudgående positiv beslutning.

2. Kommissionens vedtagelse af tre på hinanden følgende beslutninger, som erklærer en støtte forenelig med fællesmarkedet, og som efterfølgende er blevet annulleret af Fællesskabets retsinstanser, kan ikke i sig selv udgøre en ekstraordinær omstændighed, som kan begrunde en begrænsning af støttemodtagerens forpligtelse til at tilbagebetale denne støtte, når den er gennemført under tilsidesættelse af artikel 88, stk. 3, EF.»

2. BESKRIVELSE AF STØTTEFORANSTALTNINGEN

(54) De franske myndigheder har over for Kommissionen anført, at kulturministeriet i 1980 i overensstemmelse med den franske regerings overordnede retningslinjer vedrørende fremme af fransksprogede bøger og litteratur besluttede at tildele støtte til eksportagenturer, der ville ekspedere alle typer af ordrer uanset beløbsstørrelse og rentabilitet. Disse foranstaltninger blev gennemført for at

afhjælpe situationen med manglende aktører på markedet og for at opretholde en aktivitet med små, urentable ordrer på markedet for eksportagenturer.

(55) I henhold til de franske myndigheder har små boghandlere i områder, der i overvejende grad ikke er fransktalende, som er vanskeligt tilgængelige og/eller fjerntliggende, store forsyningsproblemer, idet deres bestillinger ikke kunne efterkommes gennem de traditionelle distributionskanaler, når antallet af bestilte værker var utilstrækkelig, eller når enhedsprisen på de bestilte bøger ikke var tilstrækkelig høj til at gøre ydelsen rentabel.

(56) I henhold til de franske myndigheder havde den pågældende støtte således til formål at give eksportagenturer mulighed for at efterkomme alle ordrer fra boghandlere i udlandet, som er beliggende i hovedsageligt ikke-fransktalende områder, uanset beløbsstørrelse, rentabilitet og bestemmelsessted. Formålet var at sikre en optimal distribution af fransksprogede bøger inden for rammerne af den franske politik for støtte til kulturel mangfoldighed og derigennem at fremme udbredelsen af fransksproget litteratur i hele verden.

(57) Den tilskudsordning, som de franske myndigheder valgte, med betegnelsen »Programme petites commandes«, bestod i et driftstilskud som godtgørelse for de ekstra omkostninger ved ekspedition af små ordrer, som af de franske myndigheder var defineret til 500 FRF, omkring 76 EUR, eller derunder.

(58) I henhold til de franske myndigheder forpligtede den modtagende virksomhed sig til at give direktoratet for litteratur og læsning i kulturministeriet alle oplysninger om virksomhedens overordnede aktiviteter (samlet omsætning, finansielle regnskaber, budgetoverslag, kopier af beslutninger til bekræftelse af disse oplysninger, revisorerklæring og en sammenfattende lønoversigt) sammen med alle dokumenter vedrørende den støttede aktivitet, herunder navnlig kontoen for støttens anvendelse som bekræftelse på, at de ydelser, der havde givet anledning til tilskudsudbetaling det foregående år, var blevet udført.

(59) I praksis har kun en enkelt virksomhed, CELF, modtaget støtte under »Programme petites commandes«. I henhold til de franske myndigheder skulle virksomheden hvert år dokumentere de ekstra omkostninger ved ekspedition af de »små ordrer« som dokumentation for sin støtteansøgning for det efterfølgende år. Helt konkret blev en fjerdedel af den støtte, der var tildelt i løbet af det foregående år, udbetalt ved årets begyndelse, mens restbeløbet blev udbetalt det følgende efterår, efter at de offentlige myndigheder havde gennemgået den modtagende virksomheds budgetoverslag og udsvingene i løbet af regnskabsårets første del. Aftalen var, at hvis hele støttebeløbet ikke var opbrugt, blev restbeløbene fratrukket støtten i det efterfølgende år. Desuden deltog kulturministeriet som observatør på CELF's bestyrelsesmøder og generalforsamlinger.

⁽¹⁾ Domstolens dom afsagt den 11. marts 2010 i sag C-1/09, CELF, *Ministre de la Culture* mod *SIDE*, endnu ikke offentliggjort.

- (60) Det bør præciseres, at efter et konstant fald siden 1997 faldt den pågældende støtte helt bort i 2002. CELF har således hvert år fra 1980 til udgangen af 2001 modtaget støtte for, i henhold til de franske myndigheder, at mindske omkostningerne ved at effektivere mindre bestillinger fra udlandet af fransksprogede bøger. I alt har CELF fra 1980 til udgangen af 2001 modtaget ca. 4,8 mio. EUR i form af den pågældende støtte.

Tabel

Støttebeløb tildelt CELF siden 1980 til ekspedition af »små ordrer«

Oplysninger fra de franske myndigheder

(beløbene er afrundet i EUR)

År	Støttebeløb	År	Støttebeløb
1980	91 469,41	1992	422 283,78
1981	91 469,41	1993	382 647,03
1982	205 806,17	1994	304 898,03
1983	164 644,94	1995	304 898,03
1984	137 204,12	1996	304 898,03
1985	141 777,59	1997	243 918,43
1986	248 491,90	1998	182 938,82
1987	214 953,11	1999	121 959,21
1988	213 428,62	2000	60 979,61
1989	259 163,33	2001	38 112,25
1990	304 898,03	2002	0
1991	373 500,09		

3. KOMMENTARER FRA FRANKRIG OG BEMÆRKNINGER FRA SIDE SOM FØLGE AF PROCEDURENS FORLÆNGELSE

- (61) De franske myndigheder udtrykte i deres svar af 9. juni 2009 til procedurens forlængelse især følgende bemærkning.
- (62) De anførte, at først og fremmest delte de Kommissionens analyse, hvorefter støtten til CELF udgjorde statsstøtte, som ikke kunne omfattes af undtagelsesbestemmelserne i EUF-traktatens artikel 107, stk. 2, og artikel 107, stk. 3, litra a) og b).
- (63) For så vidt angår vurderingen af støtten i forhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c) og d), havde de franske myndigheder ikke tilvejebragt nye elementer vedrørende støttens proportionalitet.
- (64) De franske myndigheder anførte endvidere, at de anså den opgave, som CELF havde fået pålagt, som en tjenesteydelse af almen interesse som omhandlet i EUF-traktatens artikel 106, stk. 2.

- (65) Sluttelig gjorde de franske myndigheder især gældende, at der forelå ekstraordinære omstændigheder, som burde foranledige Kommissionen til ikke at kræve støtte tilbageført.
- (66) Som angivet ovenfor har de franske myndigheder imidlertid ikke tilvejebragt de nærmere angivne oplysninger, som Kommissionen anmodede om i sin beslutning om forlængelse af proceduren, og begrænsede sig til, for så vidt angår støttens proportionalitet, at fremsende de oplysninger, der allerede var tilvejebragt i 2002 og 2003, som Kommissionen ikke havde mulighed for at udnytte som sådan i henhold til Rettens afgørelse af 15. april 2008. Efter en rykkerskrivelse af 8. oktober 2009 besluttede Kommissionen således den 20. november 2009 at udstede et påbud til de franske myndigheder om at fremlægge de ønskede oplysninger i overensstemmelse med artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999. I brev af 2. december 2009 svarede de franske myndigheder, at de ikke kunne bibringe Kommissionen yderligere oplysninger.
- (67) SIDE anførte i sine bemærkninger af 23. juli 2009 især følgende:
- (68) SIDE erindrede om, at kun CELF havde fået støtte, selv om SIDE ikke anså CELF's aktiviteter som specifikke for CELF, da det forhold at imødekomme ordrer af alle størrelser, også meget beskedne, fra geografisk spredte boghandlere med henblik på at gruppere dem i større ordrer til forlagene netop i henhold til SIDE ville være en definition på funktionen som eksportagentur. SIDE anførte ligeledes, at det forhold, at SIDE ikke havde fået tildelt støtte, snarere skyldtes det forhold, at SIDE er en privat virksomhed og ikke et forlagskooperativ, snarere end en påstået mangel på åbenhed.

- (69) SIDE bestred endvidere i detaljer det forhold, at støtten skulle have været nødvendig. I denne henseende gjorde SIDE især gældende, at begrebet »små ordrer« var vilkårligt, ligesom SIDE tilbageviste de tal, som de franske myndigheder havde fremført.
- (70) SIDE vurderede endvidere, at støtten ikke kunne berettiges på grundlag af EUF-traktatens artikel 106, stk. 2, med henvisning til de nationale domstoles afgørelser vedrørende CELF's aktivitet.
- (71) Endelig anførte SIDE, at SIDE ikke vurderede, at der i nærværende sag var tale om ekstraordinære omstændigheder, som kunne berettige en begrænsning af tilbagesøgningen.

4. VURDERING AF STØTTEN

- (72) Det bør fastlægges, om den pågældende støtte udgør statsstøtte, og om den i givet fald kan anses for at være forenelig med det indre marked. Kommissionen bør i sin vurdering især tage Rettens afgørelse af 15. april 2008 i betragtning.

A. Vurdering af foranstaltningen i henhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 1

- (73) Det fremgår af EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, at »bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (74) Som det allerede indledningsvist er blevet anført i beslutningen om procedures forlængelse, erindrer Kommissionen om, at Kommissionens beslutning om, at den pågældende støtteordning udgør statsstøtte som omhandlet i traktaten, aldrig er draget i tvivl under de forskellige faser i sagsforløbet i Kommissionen og heller ikke for Den Europæiske Unions retsinstanser ⁽¹⁾, og slet ikke for de nationale retsinstanser ⁽²⁾. I deres svar af 9. juni 2009 på procedures forlængelse anførte de franske myndigheder således, at de var enige i Kommissionens analyse af, at støtte til CELF udgør statsstøtte.
- (75) Kommissionen mener, at foranstaltningen udgør statsstøtte som omhandlet i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1 (tidligere EF-traktatens artikel 87, stk. 1) af følgende årsager.
- (76) Først og fremmest giver foranstaltningen en fordel til CELF, idet foranstaltningen gør det muligt for CELF at mindske omkostningerne ved små ordrer. Støtten er selektiv, idet den kun er til fordel for CELF.
- (77) Foranstaltningen finansieres endvidere med den franske stats budgetmidler, det vil sige ved hjælp af statsmidler. Foranstaltningens iværksættelse er blevet besluttet af Kulturministeriet, hvorfor foranstaltningen kan tilskrives de franske myndigheder.
- (78) I øvrigt påvirker foranstaltningen sandsynligvis samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer konkurrencevilkårene. Støtten tildeles således franske agenturer (i praksis CELF), der eksporterer fransksprogede bøger

hovedsagelig til ikke-fransktalende lande. De nævnte franske agenturer konkurrerer dermed, i det mindste teoretisk, med andre eksportagenturer for fransksprogede bøger i andre fransktalende lande i Den Europæiske Union (Belgien og Luxembourg). Denne konklusion berøres ikke af det forhold, at indvirkningen på samhandelen og fordrejningen af konkurrencevilkårene som følge af foranstaltningen er meget begrænsede. I henhold til Domstolens faste retspraksis er Kommissionen således ikke forpligtet til at påvise støttens faktiske påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne eller en reel fordrejning af konkurrencevilkårene. Det er tilstrækkeligt, at støtten sandsynligvis vil kunne påvirke samhandelen og fordreje konkurrencevilkårene.

- (79) Endelig mener Kommissionen, at betingelserne for anvendelse af Altmark-dommen ikke er opfyldt. Domstolen præciserede i Altmark-dommen af 24. juli 2003 ⁽³⁾, i hvilke situationer støtte til en virksomhed, der forvalter en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ikke udgør statsstøtte: »for det første er den begunstigede virksomhed faktisk blevet pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser er blevet klart defineret. For det andet er de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde. For det tredje overstiger kompensationen ikke, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne. For det fjerde skal størrelsen af den nødvendige kompensation, når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at gennemføre forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.«
- (80) I nærværende sag og uden at det i øvrigt er nødvendigt at se nærmere på hver af disse betingelser, idet de er kumulative, konstaterer Kommissionen, at udvælgelsen af CELF ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, og at kompensationsniveauet ikke er fastlagt på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med produktionsmidler, ville have.
- (81) Støtten til CELF udgør således statsstøtte efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, idet den opfylder alle enhedsbetingelser for at udgøre statsstøtte.

⁽¹⁾ I sin dom af 15. april 2008 havde Retten ikke annulleret første og andet punktum i artikel 1 i Kommissionens beslutning af 20. april 2004, hvorefter »Støtten til la Coopérative d'exportation du livre français (CELFF) til ekspedition af små ordrer på fransksprogede bøger, som Frankrig udbetalte mellem 1980 og 2001, udgør støtte efter traktatens artikel 87, stk. 1. Da Frankrig har undladt at anmelde støtten til Kommissionen før iværksættelsen, er der tale om ulovlig støtte.«

⁽²⁾ I sin afgørelse af 19. december 2008 vurderede *Conseil d'Etat* f.eks., at »påstanden om tilstedeværelse af statsstøtte i de beløb, der var udbetalt til CELF, og anmeldelsespligten desangående ikke kan afvises«. I sit forslag til afgørelse af 29. marts 2006 havde *Conseil d'Etat* især allerede fundet, at »*Cour administrative d'appel* hverken har misfortolket sagens akter eller betegnet sagens genstand ukorrekt ved at vurdere, at den pågældende støtte ikke udelukkende havde karakter af kompensation for forpligtelser til offentlige tjenesteydelser og dermed udgør statsstøtte omfattet af pligten til forudgående anmeldelse til Kommissionen«.

⁽³⁾ Domstolens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00 Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sml. 2003 I, s. 7747.

(82) Den pågældende støtte er imidlertid ikke blevet anmeldt til Kommissionen af de franske myndigheder. Støtten er således tildelt i strid med EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, der fastlægger, at medlemsstaterne er forpligtede til betids at underrette Kommissionen om foranstaltninger, der kan udgøre statsstøtte, eller ændringer af samme. Støtten blev følgelig ydet ulovligt.

(83) Den pågældende foranstaltning udgør statsstøtte, hvorfor støttens forenelighed med det indre marked skal vurderes.

B. Vurdering af foranstaltningen i henhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 2 og 3

(84) Kommissionen mener, at undtagelserne i EUF-traktatens artikel 107, stk. 2, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, idet de pågældende foranstaltninger tydeligvis ikke havde til formål at nå de heri definerede mål.

(85) Støtten opfylder heller ikke betingelserne i undtagelsen under EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra a), idet formålet ikke var at fremme udviklingen i regioner, der kunne nyde godt af denne bestemmelse. Undtagelsen i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), vedrørende fremme af virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælles-europæisk interesse finder heller ikke anvendelse i den foreliggende sag, idet den ikke er beregnet på at fremme denne type projekter. Støtten havde heller ikke til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i Frankrigs økonomi, og undtagelsen i anden del af artikel 107, stk. 3, litra b), finder heller ikke anvendelse i den foreliggende sag.

(86) Kommissionen bør således se nærmere på, om støtten kan være forenelig med EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c) og d) (EUF-traktatens tidligere artikel 87, stk. 3, litra c) og d)).

(87) På baggrund af Rettens afgørelse af 15. april 2008 bør der skelnes mellem støtte, der er kommet til udbetaling efter EU-traktatens ikrafttræden (den 1. november 1993), og støtte udbetalt inden denne ikrafttrædelsesdato, og som bør behandles i forhold til de regler, der var gældende i det tidsrum.

(88) I denne henseende bemærker Kommissionen sig, at en fjerdedel af den støtte, der var tildelt CELF i løbet af det foregående år, blev udbetalt ved årets begyndelse, mens restbeløbet blev udbetalt det følgende efterår, efter at de offentlige myndigheder havde gennemgået den modtagende virksomheds budgetoverslag og udsvingene i løbet af regnskabsårets første del. Hvis hele støttebeløbet ikke var opbrugt, blev restbeløbene fratrukket støtten i det efterfølgende år. Tilskuddet for 1993 blev således delvis udbetalt i begyndelsen af 1993, og restbeløbet blev tildelt i efteråret 1993. Beslutningen om at yde støtte for 1993 blev truffet af de franske myndigheder i slutningen af 1992 eller i begyndelsen af 1993, og under alle omstændigheder inden ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union. Kommissionen mener

derfor, at den støtte, der er udbetalt for 1993, bør vurderes i forhold til de retsregler, der fandt anvendelse inden ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union.

a) Vurdering af støtten i forhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra d)

(89) EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra d), (tidligere artikel 87, stk. 3, litra d) i EF-traktaten) fastsætter, at »støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven kan være forenelig med det indre marked, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser.«

(90) Det skal derfor efterprøves, om støtten til CELF mellem 1994 og udgangen af 2001 havde et egentligt kulturelt formål, og om den ændrede samhandels- og konkurrencevilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

i) Kulturelt formål

(91) Kommissionen skal indledningsvis erindre om, at det kulturelle formål med støtten til CELF blev anerkendt af Retten i førnævnte afgørelse af 18. september 1995. Retten anførte således i præmis 62, at »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 forvisse sig om, at dette formål var kulturelt.«

(92) De franske myndigheder har således gjort gældende, at den pågældende støtte forfulgte et kulturelt formål, nemlig at fremme udbredelsen af fransksprogede værker i ikke-fransktalende lande. Det drejede sig om en bevidst politik med henblik på at bevare og fremme den kulturelle mangfoldighed på internationalt plan.

(93) Bevarelse og fremme af kulturel mangfoldighed hører blandt grundprincipperne for den europæiske model. Principperne er fastlagt i EUF-traktatens artikel 167, stk. 1 (tidligere artikel 151, stk. 1, i EF-traktaten): »Unionen bidrager til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet det respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv« og videre i artikel 167, stk. 4, som fastlægger, at »Unionen tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i denne traktat, navnlig med henblik på at respektere og fremme sine kulturers mangfoldighed«.

- (94) På den baggrund finder Kommissionen, at de franske myndigheders støtte til CELF med henblik på at sikre udbredelsen af fransksprogede værker tjente et kulturelt formål.
- ii) Kriteriet om ændring af samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod den fælles interesse
- (95) Kommissionen bør således efterprøve, om de pågældende foranstaltninger egentlig var nødvendige og proportionelle i forhold til det kulturpolitiske formål, som de franske myndigheder forfulgte.
- (96) Det skal indledningsvist erindres, at det i overensstemmelse med Rettens førnævnte afgørelse af 28. februar 2002 er markedet for eksportagenturer for fransksprogede bøger, der skal tjene som grundlag for vurderingen af foranstaltningerne.
- (97) For det første skal støttens nødvendighed undersøges.
- (98) I henhold til de franske myndigheder blev foranstaltningerne udformet af Kulturministeriet i 1980 på et tidspunkt, hvor visse aktører i branchen (Groupe Hachette og les Messageries du livre) ønskede at forlade markedet for eksportagenturer. I henhold til de franske myndigheder blev den anfægtede ordning indført for at tilskynde de erhvervsdrivende til at gå ind på markedet, således at alle ordrer på fransksprogede bøger fra boghandlere i ikke-fransktalende områder kunne efterkommes. Derved sikrede man, at fransksprogede bøger kunne nå ud til alle boghandlere, også de mindste i fjerne lande, selv om de kun havde brug for nogle få bøger, som i øvrigt ofte udgives af forskellige forlag.
- (99) SIDE har på sin side gjort gældende, navnlig i tilknytning til sine bemærkninger som følge af beslutningen om at forlænge proceduren, at den undersøgte støtte ikke var nødvendig. Selv om visse aktører i 1980 nok havde ophørt med deres aktivitet som eksportagenturer, erindrers SIDE om, at SIDE netop på det tidspunkt blev oprettet med henblik på at blive aktiv på markedet. SIDE bestrider endvidere det forhold, at CELF skulle have en særlig aktivitet med ekspedition af små ordrer. Navnlig anfægter SIDE de tal, som de franske myndigheder har fremlagt, og mener, at tallene for CELF og for SIDE, for så vidt angår antallet af fakturaer og bestillinger i forhold til omsætningen, er de to virksomheder forholdsvis ens. Mere generelt anfægter SIDE begrebet »små ordrer« som defineret af de franske myndigheder. Efter SIDE's mening er dette begreb vilkårligt, idet omkostningerne ved ekspedition af en ordre ikke skal ses i forhold til ordreløbet, men antallet af bestillinger.
- (100) Kommissionen mener, at det ikke er nødvendigt at tage endelig stilling til spørgsmålet om støttens nødvendighed, da betingelserne for nødvendighed og proportionalitet er kumulative, og at det i betragtning 121 konkluderes, at det ikke kan påvises, at betingelsen om proportionalitet er opfyldt.
- (101) For det andet mener Kommissionen, at indvirkningen på samhandelen inden for Den Europæiske Union og fordrejningen af konkurrencevilkårene som følge af støtteforanstaltningen er meget begrænsede, især på grund af foranstaltningens beløb, den meget beskedne substituerbarhed mellem fransksprogede bøger og bøger på andre sprog, samt i lyset af den betydelige forskel på mængden af fransksprogede bøger, der eksporteres til ikke-fransktalende lande fra Frankrig på den ene side og Belgien og Luxembourg på den anden side.
- (102) Navnlig vedrørende markedet for eksportagenturer for fransksprogede bøger bemærker Kommissionen, at CELF og SIDE distribuerer bøger i ikke-fransktalende lande og territorier som eksportagenturer. I de frankofone lande er det lokale marked dækket af de store forlag via deres datterselskaber eller repræsentanter. Eksportagenturerne spiller dermed kun en meget marginal rolle på de frankofone markeder, som dog står for den største afsætning af fransksprogede bøger.
- (103) På det nationale marked for eksportagenturer for fransksprogede bøger findes ikke-specialiserede agenturer som SIDE og CELF og i mindre udstrækning specialiserede agenturer, der i marginalt omfang også sælger direkte til de endelige forbrugere, og som kun er i marginal konkurrence med de to ikke-specialiserede agenturer, samt en række boghandler, som lejlighedsvis ekspederer ordrer fra udenlandske boghandler og online-boghandler, men deres virksomhed er forholdsvis begrænset på tidspunktet for de undersøgte foranstaltninger.
- (104) På det undersøgte marked er det således klageren, som er den operatør, der er mest berørt af de anfægtede foranstaltninger. På den ene side bekræfter de franske myndigheder, at »Programme petites commandes« i princippet var tilgængeligt for alle virksomheder, der ansøgte om støtte, når blot disse accepterede betingelserne for tildelelse af støtte. De anfører, at Kulturministeriets afslag af SIDE i 1991 skulle være begrundet i, at SIDE ikke ville acceptere forpligtelsen om åbenhedskravet for at få del i støtten. På den anden side anfører SIDE, at de franske myndigheders afslag var forbundet med det forhold, at SIDE var en privat virksomhed og ikke et forlagskoooperativ. I 1996, efter annullationen af Kommissionens beslutning af 18. maj 1993, erindrede kulturministeriet, som ønskede at afslutte proceduren, i øvrigt SIDE om, at støtteordningen for små ordrer ikke pr. definition var forbeholdt CELF. Ministeriet foreslog SIDE en samtale i et brev af 3. september 1996 for at undersøge, om SIDE var i stand til at tilbyde de samme tjenesteydelser som CELF i henhold til de samme krav om åbenhed. I en samtale, der fandt sted den 26. september 1996, meddelte SIDE's ledelse kulturministeriet, at de nægtede at modtage støtte under et program, hvis overensstemmelse med fællesskabsretten kunne anfægtes af Kommissionen.

- (105) Under alle omstændigheder synes de elementer, der er anført ovenfor i betragtning 101 ff., at vise, at ændringen af samhandels- og konkurrencevilkårene i Den Europæiske Union som følge af de undersøgte foranstaltninger har været forholdsvis begrænset.
- (106) For dog at afgøre, om foranstaltningen er proportionel, bør Kommissionen for det tredje ligeledes sammenholde de modtagne støttebeløb med de omkostninger, CELF har oppebåret for at opfylde de franske myndigheders målsætning.
- (107) I denne henseende bør der lige mindes om de forskellige etaper i ordreekspeditionen, som de forskellige parter er enige om:
- modtagelse af ordresedlen fra boghandleren
 - indkodning af ordren
 - indlæsning af ordren
 - fremsendelse af ordren til forlaget
 - modtagelse af bøgerne
 - tildeling af et fysisk opbevaringssted, »reolfaget«, til hver af kunderne, hvor de bestilte bøger opbevares
 - indpakning.
- (108) I henhold til de franske myndigheder oppebar CELF visse omkostninger i tilknytning til ekspeditionen af »små ordrer«. De franske myndigheder vurderer således, at der på markedet for eksportagenturer er visse meromkostninger forbundet med visse ordrer, således at tjenesteydelsen ikke er rentabel. De franske myndigheder har anført, at de havde valgt et loft på 500 FRF (76,22 EUR) for at definere en »lille ordre«, og at dette loft var empirisk fastlagt. De franske myndigheder har præciseret, at nogle ordrer under 500 FRF kunne være rentable, mens andre ordrer over 500 FRF kunne være urentable. Målet var at finde en økonomisk acceptabel metode, således at CELF var indstillet på at efterkomme små ordrer, selv om de var utilstrækkeligt rentable.
- (109) Som Kommissionen har anført i sin beslutning om at forlænge proceduren, er det de franske myndigheder, der i forbindelse med forenelighedsanalysen skal påvise omfanget og realiteten af de omkostninger, som CELF oppebærer.
- (110) Kommissionen havde desangående i sin beslutning om at forlænge proceduren anmodet de franske myndigheder om at tilvejebringe en række oplysninger for at kunne følge op på Rettens afgørelse og tage endelig stilling til støttens proportionalitet. Kommissionen havde navnlig anmodet om følgende oplysninger:
- en tilstrækkelig begrundelse for de årsager til, at oplysningerne vedrørende omkostningerne ved de små ordrer ikke var til rådighed for de forskellige pågældende år, og en tilstrækkelig påvisning af årsagerne til, at en ekstrapolering udelukkende på grundlag af tallene for året 1994 skulle være acceptabel
 - oplysninger, der kunne muliggøre beregning på grundlag af faktiske omkostninger (og ikke kun anslåelser) vedrørende ekspeditionen af små ordrer i 1994 (i det mindste for visse udgifter) og en eventuel tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor en anslåelse af omkostningerne på grundlag af de samlede omkostninger oppebåret af CELF skulle være acceptabel
 - overbevisende fordelingsnøgler for omkostningerne, således at en del af de samlede omkostninger kunne tilskrives ekspeditionen af små ordrer og navnlig anvendes for hver omkostningskategori over hele den pågældende periode
 - oplysninger om udviklingen i andelen af elektroniske ordrer i løbet af de undersøgte år
 - omkostningerne ved små ordrer i fraværet af ubegrundede multiplikatorfaktorer
 - beregninger af CELF's omkostninger i tilknytning til effektueringen af de mindre bestillinger uden anvendelse af multiplikationsfaktorer og for beregninger med anvendelse af multiplikationsfaktorer udelukkende for ikke-elektroniske ordrer
 - de franske myndigheders stillingtagen til Rettens beregning, dvs. uden anvendelse af de nævnte faktorer, hvorefter omkostningerne forbundet med ekspeditionen af små ordrer ville have været mere end 635 000 FRF (96 805,13 EUR) lavere, selv uden at tage hensyn til andre kategorier af udgifter end dem, hvor faktoren »tre« blev anvendt. Det skal erindres, at i henhold til Rettens beregning, var driftsresultatet af ekspeditionen af de små ordrer følgelig positiv med mere end 600 000 FRF (91 469,41 EUR)
 - de franske myndigheders stillingtagen til muligheden af, at CELF skulle have en rimelig gevinst.

- (111) Som allerede forklaret i sin beslutning om at forlænge proceduren ville Kommissionen i fravær af yderligere forklaringer og ajourføring af tallene fra de franske myndigheders side ikke være i stand til at bruge de tal vedrørende anvendelsen af programmet for små ordrer, som de franske myndigheder havde tilvejebragt for årene 1994 til 2001 i deres brev af 17. januar 2003, og heller ikke de forklaringer vedrørende de analytiske regnskabsstal, som de franske myndigheder havde fremsendt i brev af 5. marts 1998.
- (112) De franske myndigheder har imidlertid ikke tilvejebragt de nærmere angivne oplysninger, som Kommissionen anmodede om i sin beslutning om forlængelse af proceduren, og begrænsede sig til, for så vidt angår støttens proportionalitet, at fremsende de oplysninger, der allerede var tilvejebragt den 17. september 2002, den 17. januar 2003 og den 11. marts 2003, som Kommissionen ikke havde mulighed for at udnytte som sådan i henhold til Rettens afgørelse af 15. april 2008.
- (113) Kommissionen rykkede således i brev af 8. oktober 2009 de franske myndigheder om anmodningen om nærmere oplysninger om de nævnte punkter, idet Kommissionen anførte, at hvis den ikke modtog de anmodede oplysninger inden for en frist på ti arbejdsdage, ville Kommissionen være forpligtet til at træffe endelig afgørelse på grundlag af de til rådighed værende elementer i overensstemmelse med artikel 13, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999 efter at have fremsat et påbud om oplysninger i medfør af artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 659/1999.
- (114) I brev af 21. oktober 2009 anførte de franske myndigheder, at de ikke havde yderligere oplysninger, og henviste til deres bemærkninger af 9. juni 2009.
- (115) Ved en beslutning vedtaget den 20. november 2009 (»påbuddet») påbød Kommissionen de franske myndigheder at fremlægge de ønskede oplysninger, som på trods af flere rykkere endnu ikke var tilvejebragt.
- (116) I brev af 2. december 2009 anførte de franske myndigheder, at de ikke kunne bibringe Kommissionen yderligere oplysninger, og henviste til deres bemærkninger af 9. juni 2009.
- (117) Artikel 13 i forordning (EF) nr. 659/1999 fastlægger imidlertid, at »Undersøgelsen af en eventuel ulovlig støtteforanstaltning resulterer i en beslutning (...). Overholder medlemsstaten ikke et påbud om oplysninger, vedtages beslutningen på grundlag af de foreliggende oplysninger.«
- (118) Som angivet ovenfor har de franske myndigheder imidlertid ikke tilvejebragt de oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om flere gange, senest i sit påbud af 20. november 2009.
- (119) I overensstemmelse med procedureforordningens artikel 13 træffer Kommissionen således sin afgørelse på grundlag af de foreliggende oplysninger, idet den erindrer om, at det er de franske myndigheders pligt at påvise, at støtten er forenelig og proportionel.
- (120) I lyset af Rettens afgørelse af 15. april 2008 og de elementer, som Kommissionen har til sin rådighed, synes det især ikke muligt at basere sig på en ekstrapolering af de anslåede omkostninger ved ekspedition af små ordrer i året 1994. Navnlig synes det heller ikke muligt at anvende fordelingsnøgler, der ikke er berettiget, og basere sig på oplysninger, der er fremkommet ved anvendelse af ubegrundede multiplikatorfaktorer, især for de elektroniske ordrer. I lyset af den beregning af omkostningerne ved ekspedition af små ordrer, som fremgår af Rettens afgørelse, og i fraværet af nye oplysninger fra de franske myndigheder til Kommissionen, som kan tilbagevise den tvivl, som denne havde rejst i beslutningen om at forlænge proceduren, om støttens proportionalitet, kan det navnlig ikke fastlægges, at det er en underskudsforretning at ekspedere små ordrer.
- (121) Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det ikke er påvist, at den støtte, der kom til udbetaling i årene 1994 til 2001, overholder proportionalitetskriteriet.
- (122) Denne støtte er således ikke forenelig med EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra d).
- b) *Vurdering af støtten i forhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c)*
- (123) Ifølge EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c) (tidligere artikel 87, stk. 3, litra c), i EF-traktaten) »kan støtteordninger betragtes som forenelige med det indre marked, når de har til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, og de ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«.
- (124) I overensstemmelse med Rettens afgørelse af 15. april 2008 kan undtagelsesbestemmelsen i EUF-traktatens artikel 107 stk. 3, litra d) (tidligere artikel 87, stk. 3, litra d) i EF-traktaten) ikke finde anvendelse på den støtte, der er udbetalt til CELF i årene 1980 til 1993. Det skal derfor fastlægges, om undtagelsesbestemmelsen i EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c) (tidligere artikel 87, stk. 3, litra c), i EF-traktaten) kan anvendes.

- (125) Dette gælder ligeledes støtte udbetalt mellem 1994 og udgangen af 2001, for hvilken Kommissionen ovenfor i betragtning 122 konkluderer, at undtagelsesbestemmelsen i EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra d) (tidligere artikel 87, stk. 3, litra d), i EF-traktaten) ikke kan finde anvendelse.
- (126) For at fastslå, om EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), kan tjene som grundlag for støttens forenelighed, bør Kommissionen efterprøve, om støtten forfølger et mål af fælles interesse, og om støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse.
- (127) Kommissionen mener, at støtten faktisk tjener en fælles interesse, som fastslået ovenfor. Det skal i denne henseende erindres, at indføjelser af undtagelsesbestemmelsen i den tidligere artikel 87, stk. 3, litra d), i EF-traktaten (nu EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra d)) var en bekræftelse af Kommissionens førte politik på grundlag af den tidligere artikel 92, stk. 3, litra c), inden traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft. Kommissionen havde allerede tidligere godkendt støtte med kulturelle formål med henvisning til denne artikel. Denne praksis blev bekræftet af Den Europæiske Unions domstole, f.eks. i den førnævnte afgørelse truffet af Retten den 18. september 1995, hvori Retten fastslog, at Kommissionen var i stand til på grundlag af den tidligere artikel 92, stk. 3, litra c), i EF-traktaten at vedtage positiv beslutning over for tre støtteordninger forvaltet af CELF (støtte til luftfragt, programmet »Page à Page« og »Programme Plus«).
- (128) Derimod mener Kommissionen ikke, at det er påvist, at støtten er proportionel i forhold til det tilsigtede mål.
- (129) I sin beslutning om at forlænge proceduren og senere i sit påbud havde Kommissionen anmodet de franske myndigheder om at fremlægge deres bemærkninger vedrørende støttens proportionalitet som omhandlet i EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
- (130) Som angivet ovenfor har de franske myndigheder imidlertid ikke tilvejebragt oplysninger, der kan påvise proportionaliteten af den støtte, der er udbetalt siden 1980, og som Kommissionen havde anmodet om flere gange, navnlig senest i sit påbud af 20. november 2009.
- (131) I overensstemmelse med procedureforordningens artikel 13 træffer Kommissionen således sin afgørelse på grundlag af de foreliggende oplysninger, idet den erindrer om, at det er de franske myndigheders pligt at påvise, at støtten er forenelig og proportionel.

- (132) Samme ræsonnement som ovenfor anført vedrørende støttens proportionalitet i forhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra d), kan tilsvarende overføres herpå.
- (133) Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det ikke er påvist, at den udbetalte støtte overholder proportionalitetskriteriet.
- (134) Som konklusion mener Kommissionen, at den pågældende støtteforanstaltning ikke er forenelig med det indre marked på grundlag af EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

C. Vurdering af foranstaltningen i henhold til euf-traktatens artikel 106, stk. 2

- (135) De franske myndigheder har ved flere lejligheder gjort gældende, at CELF har fået overdraget ansvaret for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og at de anfægtede foranstaltninger bør vurderes i forhold til bestemmelserne i EUF-traktatens artikel 106, stk. 2 (tidligere artikel 86, stk. 2, i EF-traktaten).
- (136) Det hedder i denne artikel, at »Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet traktaternes bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.«
- (137) Først og fremmest bør det afklares, hvorvidt der er tale om en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det fremgår klart af Domstolens retspraksis, at med undtagelse af de sektorer, hvor der findes EU-regler på området, har medlemsstaterne vide skønsbeføjelser hvad angår arten af de tjenesteydelser, der kan betegnes som værende af almindelig økonomisk interesse. Det er derfor Kommissionens opgave at sikre, at disse skønsbeføjelser anvendes på en måde, der ikke er åbenlyst forkert hvad angår definitionen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.
- (138) I nærværende sag har de franske myndigheder ved flere lejligheder anført, at CELF skulle udføre en offentlig tjenesteydelse af kulturel karakter bestående i at efterkomme alle ordrer på fransksprogede værker fra udenlandske boghandler uanset ordrens størrelse og karakter. Kommissionen finder, at dette opdrag faktisk kan udgøre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

- (139) Dernæst skal det efterprøves, om CELF faktisk var blevet betroet varetagelsen af denne tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. I overensstemmelse med Den Europæiske Unions retspraksis skal de pågældende virksomheder af staten være pålagt forvaltningen af den pågældende tjenesteydelse i form af et eller flere officielle dokumenter, hvis udformning bestemmes af den enkelte medlemsstat.
- (140) I nærværende sag har de franske myndigheder tilvejebragt flere aftaler indgået mellem CELF og Kulturministeriet, som efter deres mening viser, at CELF rigtig nok er blevet pålagt forvaltningen af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. I henhold til de franske myndigheder indgik direktoratet for litteratur og læsning frem til 2001 de årlige aftaler med CELF.
- (141) De franske myndigheder har imidlertid på trods af Kommissionens anmodninger, herunder et påbud, ikke tilvejebragt nogen kopi af aftaler om offentlige tjenesteydelser for alle de pågældende år.
- (142) I de aftaler, som Kommissionen er i besiddelse af, er den nærmere karakter af forpligtelserne i forbindelse med offentlige tjenesteydelser ikke fastlagt (f.eks. er beløbet for, hvornår en ordre anses for at være en »lille ordre«, ikke angivet i aftalen). Det følger heraf, at selv for disse år findes der ikke noget dokument, som med tilstrækkelig præcision angiver CELF's forpligtelser i forbindelse med offentlige tjenesteydelser.
- (143) Kommissionen nærer derfor tvivl om det forhold, at CELF skulle være overdraget forvaltningen af den pågældende tjenesteydelse af almen interesse i medfør af en officiel retsakt for hvert af de pågældende år.
- (144) Endelig mener Kommissionen, at det ikke er nødvendigt at tage endelig stilling til spørgsmålet om støttens nødvendighed, da betingelserne er kumulative, og at betingelsen om proportionalitet heller ikke er opfyldt.
- (145) Af de aftaler, som Kommissionen er i besiddelse af, fremgår der ingen forklaring på, hvordan støttebeløbet beregnes. CELF's forpligtelse til at indberette om tilskuddets anvendelse er endvidere ikke ledsaget af nogen præcis definition af parametre, der skal anvendes i beregningen, eller hvordan omkostninger i tilknytning til de offentlige tjenesteydelser kontrolleres, så det kan efterprøves, at der ikke er tale om overkompensation. Selv om det i aftalerne er bestemt, at en del af tilskuddet, hvis det ikke er anvendt, skal overføres til det næste år, indeholder aftalerne endvidere ikke nogen præcisering af denne mekanisme, som i øvrigt ikke synes at være anvendt. Endelig på det mere overordnede plan og som anført i analysen vedrørende kriteriet om proportionalitet i forhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, har de franske myndigheder ikke frembragt oplysninger, der kan påvise støttens proportionalitet for hvert af de punkter, der er fremhævet i Rettens afgørelse.
- (146) De franske myndigheder har således ikke tilvejebragt Kommissionen oplysninger, der sætter den i stand til at påvise proportionaliteten af støtten i forhold til EUF-traktatens artikel 106, stk. 2, selv om Kommissionen havde anmodet herom flere gange, navnlig senest i sit påbud af 20. november 2009.
- (147) I overensstemmelse med procedureforordningens artikel 13 træffer Kommissionen således sin afgørelse på grundlag de foreliggende oplysninger, idet den erindrer om, at det er de franske myndigheders pligt at påvise, at støtten er forenelig og proportionel.
- (148) Af de samme årsager som anført i analysen af støttens proportionalitet i forhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra d), finder Kommissionen derfor, at det ikke er påvist, at den udbetalte støtte opfylder kriteriet om proportionalitet.
- (149) Kommissionen finder således, at betingelserne for anvendelse af EUF-traktatens artikel 106, stk. 2, ikke er opfyldt.
- (150) Som konklusion finder Kommissionen derfor, at den støttemekanisme, der betegnes Programme »petites commandes«, som Frankrig har iværksat til fordel for CELF mellem 1980 og udgangen af 2001, udgør støtte, der er uforenelig med det indre marked.
- 5. FORÆLDELSESFRIST, EKSTRAORDINÆR OMSTÆNDIGHED, BERETTIGET FORVENTNING, PRINCIPPET OM RETLIG KLARHED, PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**
- (151) Ifald der foreligger ulovlig og uforenelig statsstøtte, skal Kommissionen i princippet pålægge den pågældende medlemsstat om at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren. »I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«, jf. artikel 14 i forordning (EF) nr. 659/1999.
- (152) Kommissionen bør dog tage følgende elementer i betragtning:

- (153) Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtten ifølge artikel 15 i forordning (EF) nr. 659/1999 er begrænset af en forældelsesfrist på ti år. Forældelsesfristen løber fra den dato, hvor den ulovlige støtte tildeles støttemodtageren, og enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist.
- (154) Som Kommissionen allerede gav udtryk for i sin beslutning om at forlænge proceduren, uden i øvrigt at modtage særlige bemærkninger om dette punkt fra de interesserede parter, mener Kommissionen, at den i den foregående betragtning beskrevne forældelsesregel finder anvendelse i nærværende sag. I sin dom af 5. oktober 2006 i sagen om Transalpine⁽¹⁾ kendte Domstolen således for ret, at i det omfang forordning (EF) nr. 659/1999 indeholder procedureregler, finder disse anvendelse på samtlige administrative regler vedrørende statsstøtte, undersøgt af Kommissionen på tidspunktet for forordning (EF) nr. 659/1999's ikrafttræden, nemlig den 16. april 1999. Nærværende sag er dog led i den formelle undersøgelsesprocedure, der blev indledt den 30. juni 1996.
- (155) I nærværende sag, i betragtning af den støtte, der er kommet til udbetaling hvert år siden 1980 og det forhold, at Kommissionen hvert eneste år siden april 1992 har anmodet de franske myndigheder om yderligere oplysninger, synes det, at støtten udbetalt til CELF i 1980 og 1981 ikke kan tilbagesøges uanset forældelsesfristen.
- (156) Kommissionen kræver derfor ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det ville være i strid med et generelt princip i Den Europæiske Unions lovgivning. I henhold til retspraksis i Den Europæiske Union skal Kommissionen automatisk tage hensyn til de særlige omstændigheder, der berettiger, at den giver afkald på at påbyde tilbagebetaling af den ulovligt ydede støtte, når denne tilbagebetaling er i modstrid med et generelt princip i lovgivningen i Den Europæiske Union.
- (157) I denne henseende havde Kommissionen i sin beslutning om procedurens forlængelse opfordret de franske myndigheder, støttemodtageren og enhver anden interesseret part til at fremsætte deres bemærkninger om anvendelsen i nærværende sag af princippet om berettiget forventning, princippet om retlig klarhed og ethvert andet princip, som kunne føre til, at Kommissionen ikke ville kræve tilbagesøgning af støtten.
- (158) Kommissionen bemærker, at de franske myndigheder i deres bemærkninger gør gældende, at der foreligger ekstraordinære omstændigheder, der kan begrænse tilbagesøgningspligten. SIDE mener derimod, at sådanne ekstraordinære omstændigheder ikke forelå.
- (159) I denne henseende erindrer Kommissionen om, at den nationale ret i tilknytning til de præjudicielle spørgsmål, den havde rettet til Domstolen i førnævnte CELF-sag, i al væsentlighed havde forespurgt, om Kommissionens vedtagelse af tre på hinanden følgende beslutninger, som erklærer en støtte forenelig med det indre marked, og som efterfølgende er blevet annulleret af Fællesskabets retsinstanser, i sig selv kan udgøre en ekstraordinær omstændighed, som kan begrunde en begrænsning af støttemodtagerens forpligtelse til at tilbagebetale denne støtte.
- (160) Domstolen henviste i sin ovennævnte afgørelse af 11. marts 2010 først og fremmest til sin dom af 12. februar 2008, hvori den i præmis 65 ff. havde anerkendt muligheden af, at en virksomhed, efter annullation af en positiv afgørelse truffet af Kommissionen, der har modtaget en ulovligt gennemført støtte, vil kunne henvise til ekstraordinære omstændigheder, der hos denne retsmæssigt har kunnet skabe en forventning om, at denne støtte var lovlig, og på grundlag heraf undgå tilbagebetaling⁽²⁾.
- (161) Domstolen havde imidlertid også anført, at en positiv beslutning fra Kommissionen hverken kan give den støttemodtagende virksomhed grund til at nære nogen berettiget forventning, når Kommissionens beslutning var blevet anfægtet inden for søgsmålsfristen og derpå annulleret af Den Europæiske Unions retsinstanser, eller så længe fristen for at anlægge søgsmål til prøvelse af en sådan beslutning ikke er udløbet eller — når der er anlagt et søgsmål — så længe Unionens retsinstanser ikke har truffet endelig afgørelse⁽³⁾.
- (162) I nærværende sag anførte Domstolen i sin afgørelse af 11. marts 2010, at annullationen af Kommissionens tredje positive beslutning af Retten den 15. april 2008 ikke i sig selv kunne give anledning til en berettiget forventning og heller ikke udgøre en ekstraordinær omstændighed⁽⁴⁾.
- (163) Domstolen tilføjede, at den omstændighed, at der har fundet tre annullationer sted, hvilket er sjældent, derimod blot viser sagens kompleksitet, og mens den langt fra kan give anledning til en berettiget forventning, forekommer den snarere egnet til at rejse tvivl hos støttemodtageren for så vidt angår den omhandlede støttes forenelighed. Domstolen erkender, at tre på hinanden følgende søgsmål, der giver anledning til tre annullationer, er en meget sjælden omstændighed, men at sådanne omstændigheder ikke desto mindre indgår i retssystemets normale funktion, som giver de retssubjekter, som mener, at de har lidt under konsekvenserne af en ulovlig støtte, mulighed for at handle for at opnå annullation af de forskellige beslutninger, som de mener ligger til grund for situationen.

⁽¹⁾ Domstolens dom af 5. oktober 2006 i sag C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich, Sml. 2006 I, s. 9957, præmis 34.

⁽²⁾ Præmis 42 ff.

⁽³⁾ Præmis 66-68.

⁽⁴⁾ Præmis 50 ff.

- (164) Domstolen anlagde endvidere det synspunkt, at i nærværende sag kan tilstedeværelsen af en ekstraordinær omstændighed ikke gøres gældende i forhold til retssikkerhedsprincippet ⁽¹⁾. Så længe Kommissionen ikke har vedtaget en beslutning om godkendelse, og så længe fristen for at anlægge søgsmål til prøvelse af en sådan beslutning ikke er udløbet, har støttemodtageren ikke vished med hensyn til lovligheden af støtten, hvorfor hverken princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller retssikkerhedsprincippet kan påberåbes.
- (165) Som Domstolen anførte i sin afgørelse af 11. marts 2010 ⁽²⁾, kan tilstedeværelsen af en ekstraordinær omstændighed ikke i nærværende sag gøres gældende i forhold til proportionalitetsprincippet. Ophævelsen af en ulovlig støtte gennem tilbagesøgning er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig, hvorfor tilbagesøgning af denne støtte for herved at genoprette den tidligere situation principielt ikke kan betragtes som en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til formålene i traktatens bestemmelser om statsstøtte.
- (166) Domstolen konkluderede således, at Kommissionens vedtagelse af tre på hinanden følgende beslutninger, som erklærer en støtte forenelig, og som efterfølgende er blevet annulleret af Fællesskabets retsinstanser, ikke i sig selv kan udgøre en ekstraordinær omstændighed, som kan begrunde en begrænsning af støttemodtagerens forpligtelse til at tilbagebetale denne ulovlige og uforenelige støtte.
- (167) I betragtning af ovenstående og i fraværet af andre forhold, som ville kunne udgøre en ekstraordinær omstændighed, mener Kommissionen derfor, at der ikke i nærværende sag foreligger en ekstraordinær omstændighed, der kan begrænse CELF's pligt til at tilbagebetale den pågældende støtte (bortset fra beløb udbetalt i 1980 og 1981 som forklaret ovenfor).
- (170) Artikel 14, stk. 2, i forordning (EF) nr. 659/1999, fastlægger, at støtten skal tilbagebetales med renter fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte var til støttemodtagerens rådighed, og indtil den faktisk tilbagebetales.
- (171) Det fremgår imidlertid af Domstolens dom af 12. oktober 2000 i sagen *Magfesa* ⁽⁴⁾, at når en virksomhed er erklæret konkurs, og den nationale lovgivning fastlægger det, opkræves der ikke renter på løbet efter konkurserklæringen af ulovlig modtaget støtte forud for en sådan konkurserklæring.
- (172) Det skal i denne henseende bemærkes, at de franske myndigheder i deres note overbragt den 27. januar 2010 underrettede Kommissionen om CELF's nuværende situation.
- (173) I betragtning af CELF's økonomiske situation gik CELF i betalingsstandsning den 25. februar 2009. Der blev udnævnt en kurator.
- (174) I tilknytning til tvisten om statsstøtte har de franske myndigheder fremsat erklæring om følgende fordringer: 11 885 785,02 EUR (i form af renter i overensstemmelse med ovennævnte afgørelse truffet af *Conseil d'État* den 19. december 2008) og 4 814 339,90 EUR (i form af eventuel tilbagebetaling af støttens grundbeløb modtaget i årene 1980-2001).
- (175) De franske myndigheder har anført, at det af fordringsoversigten fremgår, at de bestridte krav beløber sig til 17 045 039,50 EUR set på baggrund af passiver på i alt 21 254 232,29 EUR.
- (176) Da der således tydeligvis ikke er mulighed for økonomisk genopretning, har kuratoren anmodet om, at betalingsstandsningen omlægges til en konkursprocedure, især på grund af statens fordringer.
- (177) Idet retten fastslog, at tilstedeværelsen af passiver udelukkede mulighederne for en videreførelsesplan, besluttede *Tribunal de Commerce de Paris* ved dom af 9. september 2009 at gennemføre en retslig likvidation af CELF og udpegede en kurator. Retten fastsatte afviklingsproceduren til at vare i højst to år. De franske myndigheder har anført, at igangværende og/eller fremtidige tvister imidlertid vil kunne begrunde en udskydelse af afviklingsprocedurens afslutning.

6. TILBAGESØGNING

- (168) I medfør af artikel 14 i forordning (EF) nr. 659/1999 skal de franske myndigheder således hos CELF tilbagesøge det støttebeløb, der er blevet udbetalt til CELF i tilknytning til programmet »små ordrer« i årene 1982 til 2001.
- (169) Som det fremgår af tabellen ⁽³⁾, beløber det samlede støttebeløb, som CELF modtog i årene 1982 til 2001, og som skal tilbagesøges, således til 4 631 401 EUR, hvortil kommer renter.

⁽¹⁾ Præmis 53.

⁽²⁾ Præmis 54.

⁽³⁾ Se tabellen i betragtning 60 i denne afgørelse.

⁽⁴⁾ Domstolens dom afsagt den 12. oktober 2000 i sag C-480/98, Kommissionen mod Spanien, »Magfesa«, Sml. 2000 I, s. 8717.

(178) I henhold til de franske myndigheder er samtlige CELF's ansatte blevet afskediget, og kreditorudvalget blev ophævet den 31. december 2009. Den eneste pågående aktivitet består i forsøg på inddrivelse af skyldige kundetilgodehavender.

(179) De franske myndigheder har i en e-mail af 9. marts 2010 meddelt, at proceduren for CELF's afvikling har overholdt de sædvanlige regler for virksomheders afvikling.

(180) I henhold til de oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra de franske myndigheder, udøver CELF i dag overhovedet ingen økonomisk aktivitet.

(181) I betragtning af den pågående afviklingsprocedure for CELF bør de franske myndigheder derfor især i tilknytning til deres pligt til at tilbagesøge den uforenelige støtte påse, at gældende lovgivning for modtagervirksomhedens afvikling overholdes⁽¹⁾. Dette indebærer navnlig, at CELF's aktiver sælges til markedspris, at staten opstiller sine fordringer i tilknytning til tilbagesøgningen af den uforenelige støtte blandt passiverne for virksomheden under afvikling, og at staten fyldestgørende gør sine kreditorrettigheder gældende i alle procedurens faser og indtil afviklingens afslutning.

(182) Med hensyn til renteberegningen skal det bemærkes, at det i henhold til fransk ret, nærmere artikel L 622-28 i *Code de Commerce*, er fastlagt, at »retsafgørelsen om [betalingsstandsning]procedurens indledning standser påløb af retslige og konventionelle renter samt alle former for morarenter og andre tillæg«.

(183) I nærværende sag løber der således renter på de beløb, der er udbetalt til CELF, fra og med den dato, hvor beløbene er stillet til rådighed, indtil den 25. februar 2009, som er den dato, hvor *Tribunal de Commerce de Paris* indledte betalingsstandsningen, som efterfølgende blev omlagt til en konkursprocedure ved dom afsagt den 9. september 2009.

7. KONKLUSION

(184) Kommissionen fastslår, at Frankrig ulovligt har iværksat støtte til fordel for CELF i strid med EUF-traktatens artikel 108, stk. 3.

⁽¹⁾ Se punkt 63 i Kommissionens meddelelse »Mod en effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutninger, som pålægger en medlemsstat at tilbagesøge ulovlig og uforenelig statsstøtte« (EUT C 272 af 15.11.2007, s. 4).

(185) Støtten er uforenelig med det indre marked og bør tilbagesøges af de franske myndigheder, bortset fra beløb udbetalt i 1980 og 1981, som falder for forældelsesfristen.

(186) De franske myndigheder skal således hos CELF tilbagesøge et beløb på 4 631 401 EUR, hvortil kommer renter for hvert årligt støttebeløb fra og med 1982. Der løber renter på de beløb, der skal tilbagesøges, fra og med den dato, hvor beløbene er stillet til rådighed for støttemodtageren, indtil den 25. februar 2009, som er den dato, hvor *Tribunal de Commerce de Paris* indledte betalingsstandsningen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtte, som Frankrig ulovligt har ydet til *Coopérative d'exportation du livre français* (CELF) i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 2

1. Frankrig skal søge tilbagebetalt et beløb på 4 631 401 EUR svarende til de beløb, som CELF har modtaget i årene 1982 til 2001 i form af den i artikel 1 nævnte støtte.

2. Der løber renter på de beløb, der skal tilbagesøges, fra og med den dato, hvor beløbene er stillet til rådighed for støttemodtageren, indtil den 25. februar 2009, som er den dato, hvor *Tribunal de Commerce de Paris* indledte betalingsstandsningen.

3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004.

Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 2 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Frankrig skal efterkomme denne afgørelse senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse indsender Frankrig følgende oplysninger:

a) det samlede beløb (hovedbeløbet og renter), der skal tilbagebetales af støttemodtageren

- b) en detaljeret beskrivelse af allerede truffne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
- c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Frankrig holder løbende Kommissionen orienteret om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 2 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Frankrig indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen. Frankrig

giver tillige detaljerede oplysninger om det støttebeløb og de renter, støttemodtageren allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Frankrig.

Udfærdiget i Bruxelles, den 14. december 2010.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand