

BESLUIT VAN DE COMMISSIE**van 14 december 2010****betreffende steunmaatregel C 39/96 (ex NN 127/92) door Frankrijk ten uitvoer gelegd ten faveure van Coopérative d'exportation du livre français (CELF)***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2010) 8938)***(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2011/179/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

A. Eerste fase

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea ⁽¹⁾,

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽²⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij arrest van 15 april 2008 ⁽³⁾ heeft het Gerecht Beschikking 2005/262/EG van de Commissie van 20 april 2004 betreffende door Frankrijk aan Coopérative d'exportation du livre français (CELF) ⁽⁴⁾ verleende steun ⁽⁵⁾ nietig verklaard.
- (2) Na dit arrest dient de Commissie een nieuw besluit vast te stellen.
- (3) Dit arrest is het eindpunt van een lange procedure waarvan de belangrijkste fasen hierna worden beschreven.

- (4) Bij brief van 20 maart 1992 vestigde Société internationale de diffusion et d'édition (hierna „SIDE” genoemd) de aandacht van de Commissie op steun die de Franse autoriteiten ten behoeve van promotie, vervoer en marketing aan CELF hadden verleend, zonder deze vooraf bij de diensten van de Commissie te hebben aangemeld.
- (5) Bij brief van 2 april 1992 herinnerde de Commissie de Franse autoriteiten eraan dat elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen vooraf bij de diensten van de Commissie moet worden aangemeld; tegelijk verzocht zij de Franse autoriteiten om informatie over de aard en het doel van de door SIDE genoemde steunmaatregelen.
- (6) Bij brief van 29 juni 1992 bevestigden de Franse autoriteiten aan de Commissie het bestaan van subsidies aan CELF. Zij merkten op dat deze maatregelen erop waren gericht de Franse taal en literatuur onder de aandacht te brengen buiten Franstalige landen en dat aan CELF bovendien het beheer van drie specifieke steunregelingen was toevertrouwd, die lezers ook in landen ver weg toegang tot Franstalige boeken moesten bieden.
- (7) Bij brief van 7 augustus 1992 bevestigde de Commissie aan SIDE dat er inderdaad sprake was van steun aan CELF, beschreef zij het doel hiervan en deelde zij mee dat de betrokken maatregelen niet waren aangemeld. Zij merkte evenwel op dat de bestreden steun het handelsverkeer tussen lidstaten niet leek te kunnen beïnvloeden. Onder die omstandigheden werd SIDE verzocht haar opmerkingen te maken.
- (8) Bij brief van 7 september 1992 liet SIDE de Commissie weten dat zij het discriminerende karakter van de maatregelen — en de hieruit voortvloeiende beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer — aan de kaak wilde stellen, zonder echter de culturele doelstelling van het ministerie van Cultuur, dat de Franse taal en literatuur wilde verspreiden, te betwisten.

⁽¹⁾ Vanaf 1 december 2009 zijn de artikelen 86, 87 en 88 VEG respectievelijk de artikelen 106, 107 en 108 VWEU geworden. De bepalingen in beide Verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 106, 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 86, 87 en 88 VEG.

⁽²⁾ PB C 366 van 5.12.1996, blz. 7, en PB C 142 van 23.6.2009, blz. 6.

⁽³⁾ Arrest van 15 april 2008, zaak T-348/04, *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Commissie*, Jurispr. 2008, blz. II-625.

⁽⁴⁾ Coopérative d'exportation du livre français is actief onder de handelsnaam „Centre d'exportation du livre français” (CELF).

⁽⁵⁾ PB L 85 van 2.4.2005, blz. 27.

- (9) In haar besluit van 18 mei 1993 ⁽¹⁾ oordeelde de Commissie dat, gezien de bijzondere concurrentiesituatie in de boekensector en de culturele doelstelling van de betrokken steunregelingen, de afwijking van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag hierop van toepassing was.
- (10) Bij verzoekschrift van 2 augustus 1993 heeft SIDE een beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. In zijn arrest van 18 september 1995 ⁽²⁾ heeft het Gerecht het verzoek van SIDE gedeeltelijk ingewilligd door het besluit van de Commissie van 18 mei 1993 nietig te verklaren, doch alleen wat betreft de aan CELF ten behoeve van kleine bestellingen verleende maatregelen.
- (11) Het Gerecht was van oordeel dat de Commissie een gunstig besluit kon nemen ten aanzien van de volgende drie, door CELF voor rekening van de staat beheerde steunregelingen:
- a) steun voor vervoer per vliegtuig of als luchtpost;
 - b) het *Page à Page*-programma ⁽³⁾ (steun voor de verspreiding van Franstalige boeken in Centraal- en Oost-Europese landen), en
 - c) het *Programme Plus* (Franstalige universitaire leerboeken voor studenten in Afrika bezuiden de Sahara).
- (12) Het Gerecht oordeelde dat de Commissie voldoende informatie over deze laatste regelingen had gekregen om de vaststelling te wettigen dat de invloed hiervan op de mededinging verwaarloosbaar was. Voorts merkte het Gerecht het volgende op: „Aangaande het culturele doel van de omstreden steunmaatregelen is tussen partijen niet in geding, dat de Franse regering daarmee de verbreiding van de Franse taal en literatuur nastreeft”. Het Gerecht oordeelde dat diende te worden geconcludeerd dat de beoordeling van het culturele doel van de omstreden steunmaatregelen de Commissie niet voor bijzondere problemen had gesteld en dat zij geen andere inlichtingen nodig had om de culturele aard van dat doel te erkennen.
- (13) Het Gerecht was echter wel van mening dat de Commissie, wat betreft de uitsluitend aan CELF ten behoeve van

kleine bestellingen toegekende steun, de concurrentiesituatie in de betrokken sector grondig had moeten onderzoeken alvorens zich uit te spreken over de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt.

- (14) Het Gerecht concludeerde dan ook (punt 76 van het arrest) dat Commissie de procedure van oud artikel 93, lid 2, VEG (thans artikel 108, lid 2, VWEU) had moeten inleiden en dat het besluit van de Commissie van 18 mei 1993 nietig diende te worden verklaard voor zover dat betrekking had op de steun die uitsluitend aan CELF wordt toegekend ter compensatie van de extra kosten van de verwerking van kleine bestellingen van Franstalige boeken geplaatst door boekhandels uit het buitenland.

B. Tweede fase

- (15) Overeenkomstig het arrest van het Gerecht van 18 september 1995 heeft de Commissie besloten de formele onderzoekprocedure bij besluit van 30 juli 1996 in te leiden. Belanghebbenden werd verzocht de Commissie hun opmerkingen te maken; zij deden deze in de periode van december 1996 tot januari 1997 aan de Commissie toekomen.
- (16) Aan het eind van haar onderzoek heeft de Commissie op 10 juni 1998 Beschikking 1999/133/EG ⁽⁴⁾ gegeven. Daarin heeft zij de culturele doelstelling van de steun ten behoeve van kleine bestellingen bevestigd en, op grond van oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG geoordeeld dat de betrokken steunmaatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang op de markt voor de uitvoer van het Franstalige boek wordt geschaad.
- (17) Bij arrest van 28 februari 2002 ⁽⁵⁾ heeft het Gerecht artikel 1, laatste volzin, van genoemde beschikking nietig verklaard. Het Gerecht was namelijk van oordeel dat de Commissie had moeten nagaan of zij de relevante inlichtingen kon verkrijgen om een onderscheid te maken tussen de markt voor de activiteit van exportagenten en de exportmarkt voor Franstalige boeken over het algemeen.
- (18) Het Gerecht was van oordeel dat de Commissie, door dit niet na te gaan, een kennelijke beoordelingsfout had gemaakt door de exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen als relevante markt te kiezen, terwijl was komen vast te staan dat de betwiste steun alleen aan exportagenten was verleend.

⁽¹⁾ Besluit betreffende steunmaatregel NN 127/92 — Frankrijk — Steun aan exporteurs van Franse boeken (PB C 174 van 25.6.1993, blz. 6).

⁽²⁾ Arrest van 18 september 1995, zaak T-49/93, *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Commissie*, Jurispr. 1995, blz. II-2501.

⁽³⁾ Dit is nadien het A l'Est de l'Europe-programma geworden.

⁽⁴⁾ PB L 44 van 18.2.1999, blz. 37.

⁽⁵⁾ Arrest van 28 februari 2002, zaak T-155/98, *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Commissie*, Jurispr. 1995, blz. II-1179.

- (19) Daarentegen heeft het Hof van Justitie van 22 juni 2000 ⁽¹⁾, zonder op de grond van de zaak in te gaan, het beroep verworpen dat de Franse autoriteiten tegen de beschikking van de Commissie van 10 juni 1998 hadden ingesteld en heeft het bevestigd dat, zelfs indien steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden aangemerkt, dit niets afdoet aan de verplichting tot aanmelding en dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding de verplichting tot opschorting van de steun meebrengt.

C. Derde fase

- (20) Nadat de beschikking van 10 juni 1998 gedeeltelijk nietig was verklaard, heeft de Commissie de Franse autoriteiten en SIDE bij brief van 14 juni 2002 verzocht haar hun opmerkingen te maken over de gronden voor de nietigverklaring van de beschikking en met name over de gegevens met betrekking tot de betrokken markt.
- (21) De Franse autoriteiten werd met name verzocht opmerkingen te maken over de specifieke kenmerken van het aanbod van CELF in vergelijking met die van andere marktpartijen, zoals SIDE. SIDE werd meer specifiek verzocht opmerkingen te maken over het begrip „kleine bestellingen” en aan te geven waarin haar aanbod zich specifiek onderscheidde van dat van CELF en andere marktpartijen.
- (22) SIDE deed de Commissie haar antwoord toekomen bij brief van 12 augustus 2002. De Franse autoriteiten zonden hun antwoord bij brief van 17 september 2002.
- (23) Nadat de Commissie bij brief van 19 september 2002 aan SIDE had gevraagd of haar reactie vertrouwelijke informatie bevatte, waarop SIDE op 30 september 2002 ontkennend had geantwoord, heeft de Commissie bij brief van 17 oktober 2002 het antwoord van SIDE (samen met de bijlagen) voor een reactie aan de Franse autoriteiten doorgezonden. Bij die gelegenheid stelde de Commissie de Franse autoriteiten ook nog een aantal aanvullende vragen.
- (24) Bij brief van 30 oktober 2002 stelde de Commissie ook aan SIDE een aantal aanvullende vragen, waarop deze antwoordde bij brieven van 31 oktober en 9 december 2002. Nadat de Commissie bij brief van 16 december 2002 aan SIDE had gevraagd of haar antwoorden vertrouwelijke informatie bevatten, liet SIDE de Commissie bij brief van 23 december 2002 weten dat dit niet het geval was en dat deze antwoorden voor een reactie aan de Franse autoriteiten konden worden doorgezonden.
- (25) Omdat de Franse autoriteiten nog niet binnen de gestelde termijnen hadden gereageerd, zag de Commissie zich

genoodzaakt op 27 november 2002 een rappelbrief te zenden. Bij brief van 19 december 2002 verzochten de Franse autoriteiten de Commissie opnieuw om uitstel.

- (26) Op 9 januari 2003 heeft de Commissie het antwoord van SIDE van 23 december 2002 voor een reactie aan de Franse autoriteiten doorgezonden. Bij brief van 17 januari 2003 reageerden de Franse autoriteiten op de vragen van de Commissie van 17 oktober 2002.
- (27) Bij brief van 4 februari 2003 verzochten de Franse autoriteiten de Commissie wederom om uitstel met betrekking tot het verzoek opmerkingen te maken over het tweede antwoord van SIDE van 23 december 2002. De Commissie heeft bij brief van 11 februari 2003 dit uitstel gedeeltelijk toegestaan. Bij brief van 11 maart 2003 deden de Franse autoriteiten de Commissie hun antwoord toekomen.
- (28) Voorts had SIDE op eigen verzoek op 4 maart 2003 een bijeenkomst met de diensten van de Commissie, waarbij zij haar visie op de hele zaak kon geven.
- (29) Aan het eind van deze procedure heeft de Commissie Beschikking 2005/262/EG gegeven, waarin zij, na met name te hebben aangetoond dat de kosten van de verwerking van kleine bestellingen niet zijn overgecompenseerd door de steun, oordeelde dat de bestreden steun verenigbaar was op grond van oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG.

D. Vierde fase

- (30) Bij arrest van 15 april 2008 heeft het Gerecht de beschikking van de Commissie van 20 april 2004 nietig verklaard.
- (31) Het Gerecht was namelijk van oordeel dat de Commissie blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat, wat betreft het gedeelte van de steun dat vóór 1 november 1993 (tijdstip van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie) aan CELF is betaald, de omstreden steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt uit hoofde van oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG, terwijl zij in feite de materieelrechtelijke regels had moeten toepassen die in de periode vóór 1 november 1993 van kracht waren. Het Gerecht heeft met name rekening gehouden met het feit dat het Verdrag betreffende de Europese Unie geen overgangsbepalingen bevatte voor de toepassing van oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG en dat het rechtszekerheidsbeginsel, behoudens uitzonderingen, zich ertegen verzet dat het tijdstip van ingang van een communautaire handeling op een aan de bekendmaking ervan voorafgaand tijdstip wordt bepaald.

⁽¹⁾ Arrest van 22 juni 2000, zaak C-332/98, *Frankrijk/Commissie (Steun aan de Coöperatieve d'exportation du livre français — CELF)*, Jurispr. 2000, blz. I-4833.

- (32) Voorts was het Gerecht van oordeel dat de Commissie bij het onderzoek van de verenigbaarheid van de omstreden steun met de gemeenschappelijke markt een kennelijke beoordelingsfout had gemaakt doordat zij de kosten van de verwerking van kleine bestellingen die CELF daadwerkelijk heeft gedragen, had overgewaardeerd. In haar beschikking van 20 april 2004 had de Commissie namelijk geen rekening gehouden met de daadwerkelijke kosten van de verwerking van kleine bestellingen, maar had zij die kosten geraamd op basis van de totale kosten van CELF (door een deel van de totale kosten toe te rekenen aan de verwerking van kleine bestellingen aan de hand van een verdeelsleutel die niet noodzakelijk dezelfde was voor elke categorie). Voor bepaalde kostencategorieën werden vermenigvuldigingscoëfficiënten toegepast wegens de extra moeilijkheden die de verwerking van kleine bestellingen meebrengt in vergelijking met de andere activiteiten van CELF. Het Gerecht was echter van oordeel dat deze moeilijkheden konden worden overwonnen door elektronische verzending, die twee derde van kleine bestellingen betrof. Het Gerecht was dan ook van oordeel dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout had gemaakt door op bepaalde kosten (en hoe dan ook op de elektronische bestellingen) vermenigvuldigingscoëfficiënten toe te passen, en concludeerde dat — zonder die coëfficiënten — de kosten van de verwerking van kleine bestellingen lager zouden zijn uitgevallen en dat het bedrijfsresultaat betreffende deze activiteit een overschot zou hebben vertoond (van 600 000 FRF of 91 469 EUR). Volgens het Gerecht had de Commissie dus niet aangetoond dat er geen sprake was van overcompensatie.
- E. Vijfde fase**
- (33) Na het arrest van het Gerecht van 15 april 2008 blijft de procedure die bij besluit van de Commissie van 30 juli 1996 was ingeleid, dus lopen en dient de Commissie een nieuw besluit vast te stellen.
- (34) Gelet op de gronden van het arrest van 15 april 2008 en het feit dat het besluit tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996 dateerde, wilde de Commissie de Franse autoriteiten en de belanghebbenden opnieuw verzoeken hun opmerkingen te maken.
- (35) Daarom heeft de Commissie op 8 april 2009 een besluit tot voortzetting van de procedure ingeleid⁽¹⁾ (Besluit C(2009) 2481). Dat besluit tot voortzetting van de procedure, waarin een nieuwe termijn voor het indienen van opmerkingen is vastgelegd, vult het besluit tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996 aan. In dat besluit wordt ook aangegeven dat de beide besluiten als één onlosmakelijk geheel moet worden beschouwd, dat zij zullen leiden tot één enkele formele onderzoekprocedure en dat, voor zover de feitelijke en juridische beschrijving of de voorlopige beoordeling van de Commissie in haar besluit tot voortzetting van de procedure zouden afwijken van het besluit tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996, uitsluitend met het besluit tot voortzetting van de procedure rekening diende te worden gehouden.
- (36) De Commissie heeft belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken maatregel te maken.
- (37) In dat verband heeft de Commissie op 9 juni 2009 opmerkingen van de Franse autoriteiten ontvangen en op 23 juli 2009 van SIDE. Op 24 augustus 2009 heeft de Commissie de opmerkingen van SIDE voor een reactie aan de Franse autoriteiten doorgezonden; bij brief van 24 september 2009 heeft zij de opmerkingen van de Franse autoriteiten ontvangen.
- (38) Toch hadden de Franse autoriteiten niet de nadere gegevens verstrekt die de Commissie in haar besluit tot voortzetting van de procedure had gevraagd en hebben zij zich, wat de evenredigheid van de steun, ertoe beperkt om opnieuw de gegevens te zenden die al op 17 september 2002, 17 januari 2003 en 11 maart 2003 waren verschaft, maar die de Commissie, gelet op het arrest van het Gerecht van 15 april 2008, niet als dusdanig kon gebruiken.
- (39) Bij brief van 8 oktober 2009 hebben de diensten van de Commissie de Franse autoriteiten opnieuw verzocht gegevens te verschaffen over de specifiek aangegeven punten, met de toevoeging dat de Commissie, mochten deze gegevens haar niet binnen een termijn van tien werkdagen bereiken, een eindbesluit diende vast te stellen op basis van de beschikbare gegevens, overeenkomstig artikel 13, lid 1, van de procedureverordening, nadat zij, in voorkomend geval, een bevel tot het verschaffen van inlichtingen had doen uitgaan op grond van artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁽²⁾.
- (40) Bij brief van 21 oktober 2009 hebben de Franse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat CELF bij arrest van het Tribunal de commerce te Parijs van 9 september 2009 failliet was verklaard en haar activiteiten had stopgezet. Wat voorts de gegevens betreft waarnaar in de brief van de Commissie van 8 oktober 2009 was gevraagd, hebben de Franse autoriteiten aangegeven geen aanvullende informatie te kunnen verschaffen en hebben zij verwezen naar hun opmerkingen van 9 juni 2009.
- (41) Bij beschikking van 20 november 2009 (Beschikking C(2009) 9256) heeft de Commissie dus besloten Frankrijk te gelasten haar de verlangde inlichtingen te verschaffen omdat deze, ondanks herhaalde verzoeken in die zin, niet waren verschaft.

⁽¹⁾ PB C 142 van 23.6.2009, blz. 6.

⁽²⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

(42) Bij brief van 2 december 2009 hebben de Franse autoriteiten aangegeven dat zij de Commissie geen aanvullende gegevens konden verschaffen en hebben zij verwezen naar hun op 9 juni 2009 gezonden opmerkingen.

(43) In dat verband dient te worden aangetekend dat de Franse autoriteiten op 2 december 2009 een brief hebben gezonden met betrekking tot de steunregeling *Programme de Livres Universitaires et Scientifiques*, het zogenaamde *Programme Plus*. Het onderhavige besluit ziet niet op deze steunregeling.

(44) Bij brief van 22 december 2009 heeft de Commissie de Franse autoriteiten om inlichtingen over de situatie van CELF en de faillissementsprocedure (*liquidation judiciaire*) van CELF verzocht. De Franse autoriteiten hebben op 27 januari 2010 geantwoord. Verdere toelichting is nog op 9 maart en 26 november 2010 verschaft.

F. Procedure voor de nationale rechter en prejudiciële vragen

(45) Voorts dient te worden aangetekend dat er in Frankrijk procedures voor de nationale rechter lopen, waarin het Hof van Justitie, op grond van artikel 267 VWEU (oud artikel 234 VEG) is verzocht uitspraak te doen. De voornaamste stadia van deze procedures worden hier kort herhaald.

(46) SIDE heeft een zaak ingeleid bij de Franse rechter op grond van de rechtstreekse werking van oud artikel 88, lid 3, VEG. Bij arrest van 5 oktober 2004, waarbij een vonnis van het Tribunal administratif te Parijs van 26 april 2001 werd bevestigd, heeft het Cour administrative d'appel te Parijs de Franse staat gelast de aan CELF verleende steun terug te vorderen.

(47) In een arrest van 29 maart 2006 heeft de Conseil d'État, bij wie cassatieberoep was ingesteld, bepaalde aspecten van het arrest van het Cour administrative d'appel bevestigd, met name het feit dat de betrokken steunmaatregelen geen zuivere compensatie voor openbaardienstverplichtingen waren ⁽¹⁾ en door de nationale rechter niet als bestaande steun kon worden aangemerkt en dat CELF zich niet op een gewettigd vertrouwen kon beroepen.

(48) Niettemin heeft de Conseil d'État in zijn arrest van 29 maart 2006 ook besloten zijn uitspraak op te schorten totdat het Hof van Justitie zich had uitgesproken over de prejudiciële vragen die de Conseil had voorgelegd met betrekking tot de verplichtingen van de nationale rechter

ten aanzien van staatssteun die niet is aangemeld, maar die nadien bij besluit van de Commissie verenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt.

(49) In zijn arrest van 12 februari 2008 ⁽²⁾ heeft het Hof van Justitie voor recht verklaard:

„Artikel 88, lid 3, laatste volzin, EG moet aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter niet verplicht is om de terugvordering te gelasten van in strijd met deze bepaling tot uitvoering gebrachte steun, wanneer de Commissie van de Europese Gemeenschappen een eindbeslissing heeft genomen waarin zij vaststelt dat deze steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87 EG. Op grond van het gemeenschapsrecht is hij verplicht om de steunontvanger te gelasten rente te betalen voor het tijdvak van onrechtmatigheid. Binnen het kader van zijn nationale rechtsorde kan hij in voorkomend geval bovendien de terugvordering gelasten van de onrechtmatige steun, onverminderd het recht van de lidstaat om deze later opnieuw tot uitvoering te brengen. Hij kan ook genoopt zijn verzoeken tot vergoeding van de schade die is ontstaan wegens de onrechtmatigheid van de steunmaatregel, toe te wijzen.

In een procedurele situatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, strekt de uit artikel 88, lid 3, laatste volzin, EG voortvloeiende verplichting om de gevolgen van de onrechtmatigheid van een steunmaatregel op te heffen zich, voor de berekening van de door de ontvanger te betalen bedragen, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ook uit tot het tijdvak dat is verstreken tussen een beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen waarbij de verenigbaarheid van deze steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt wordt vastgesteld en de nietigverklaring van deze beschikking door de gemeenschapsrechter.”

(50) Rekening houdende met het arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008 en het reeds genoemde arrest van het Gerecht van 15 april 2008 heeft de Conseil d'État in zijn arrest van 19 december 2008 de artikelen 2, 3 en 4 van voornoemd arrest van 5 oktober 2004 van het Cour administrative d'appel te Parijs nietig verklaard en als volgt geoordeeld.

(51) In de eerste plaats wordt de minister van Cultuur en Communicatie gelast de rente over de sinds 1980 aan CELF betaalde steun terug te vorderen tot de datum van het arrest van de Conseil d'État; de rente diende te worden berekend overeenkomstig Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽³⁾. Voorts wordt de minister gelast nadien de rente terug te vorderen die verschuldigd is tussen de datum van het arrest van de Conseil d'État en de datum waarop definitief is vastgesteld dat deze steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, dan wel is overgegaan tot definitieve terugvordering van deze steun.

⁽¹⁾ Volgens de Conseil d'État had het Cour administrative d'appel zich rechtens kunnen baseren op het feit dat niet vast stond dat het steunbedrag niet hoger lag dan de kosten van aan CELF opgelegde openbaardienstverplichtingen en op het feit dat de grondslagen voor deze compensatie niet vooraf en transparant waren vastgesteld.

⁽²⁾ Arrest van 12 februari 2008, zaak C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF) en Ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, Jurispr. 2008, blz. I-469.

⁽³⁾ PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

- (52) Bovendien heeft de Conseil d'État besloten zijn uitspraak op te schorten totdat het Hof van Justitie zich heeft uitgesproken over de volgende prejudiciële vragen:
- „1. Kan de nationale rechter de behandeling van de kwestie van de verplichting tot terugbetaling van steun schorsen tot de Commissie [...] zich in een definitieve beschikking heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van de steun met de regels van de gemeenschappelijke markt, wanneer een eerste beschikking waarbij de Commissie de verenigbaarheid van deze steun heeft vastgesteld, door de gemeenschapsrechter nietig is verklaard?
 2. Wanneer de Commissie een steunmaatregel tot drie maal toe verenigbaar heeft verklaard met de gemeenschappelijke markt, en deze beschikkingen daarna door het [Gerecht] nietig zijn verklaard, is die situatie dan een buitengewone omstandigheid op grond waarvan de nationale rechter de verplichting tot terugbetaling van de steun kan beperken?”.
- (53) Op 11 maart 2010 ⁽¹⁾ heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan over deze prejudiciële vragen en voor recht verklaard:
- „1. Een nationale rechter bij wie een verzoek tot terugbetaling van onwettige staatsteun aanhangig is gemaakt op basis van artikel 88, lid 3, EG, mag zijn uitspraak op dit verzoek niet aanhouden totdat de Commissie van de Europese Gemeenschappen zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt na de nietigverklaring van een eerdere positieve beschikking.
 2. De vaststelling door de Commissie van de Europese Gemeenschappen van drie opeenvolgende beschikkingen waarin steun verenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt, die vervolgens door de gemeenschapsrechter nietig zijn verklaard, is op zichzelf geen buitengewone omstandigheid op grond waarvan de verplichting voor de ontvanger tot terugbetaling van de steun kan worden beperkt, indien deze in strijd met artikel 88, lid 3, EG tot uitvoering is gebracht.”.
- 2. BESCHRIJVING VAN DE BETROKKEN MAATREGEL**
- (54) De Franse autoriteiten hebben tegenover de Commissie aangegeven dat de minister van Cultuur in 1980, overeenkomstig de algemene beleidsrichtsnoeren van de Franse regering betreffende de bevordering van de Franse taal en literatuur, had besloten steun te verlenen aan exportagenten die allerlei soorten bestellingen zouden accepteren, ongeacht het bedrag en de rentabiliteit ervan. Die maatregelen zouden zijn ingevoerd om marktfalen aan te pakken en steun te verlenen aan de instandhouding van een activiteit „onrendabele kleine bestellingen” op de markt voor de activiteit van exportagenten.
- (55) Volgens de Franse autoriteiten zouden kleine boekhandels in hoofdzakelijk niet-Franstalige, soms moeilijk bereikbare en/of verre regio's met ernstige bevoorradingsproblemen worden geconfronteerd, omdat via traditionele distributienetwerken niet aan hun vraag kan worden voldaan wanneer het bestelde aantal boeken te klein is of de prijs per besteld boek te laag om deze op een rendabele manier te leveren.
- (56) De betrokken steunmaatregelen waren, zo nog steeds de Franse autoriteiten, dus bedoeld om exportagenten in staat te stellen alle bestellingen van buitenlandse boekhandels uit hoofdzakelijk niet-Franstalige regio's te accepteren, ongeacht het volume, de rentabiliteit en de bestemming van deze bestellingen. Doel hiervan was om, in het kader van het Franse beleid voor steun aan de culturele verscheidenheid, een optimale distributie van Franstalige boeken te waarborgen en zodoende de verspreiding van de Franse literatuur in de gehele wereld te stimuleren.
- (57) Het door de Franse autoriteiten gekozen steunmechanisme — met als naam *Programme petites commandes* (programma voor kleine bestellingen) — bestond uit een subsidie ter compensatie van de extra kosten voor de verwerking van kleine bestellingen, waarbij het bestelbedrag door de Franse autoriteiten was bepaald op maximaal 500 FRF (of ongeveer 76 EUR).
- (58) Volgens de Franse autoriteiten diende de subsidieontvanger onderneming zich ertoe te verbinden de Direction du livre et de la lecture (directoraat Literatuur en lectuur) van het ministerie van Cultuur alle informatie mee te delen met betrekking tot de algemene bedrijfsactiviteiten (totale omzet, financiële rekeningen, budgetprognoses, kopieën van accountantsverklaringen, indien van toepassing, accountantsverslag en overzicht van de loonstrucuur) en alle documenten betreffende de te subsidiëren activiteit, met name de *compte d'emploi des subventions* (afrekening van het gebruik van de subsidies), teneinde de geleverde diensten te verantwoorden waarvoor het jaar voordien subsidie was verleend.
- (59) In de praktijk profiteerde alleen CELF van het *Programme petites commandes*. Volgens de Franse autoriteiten moest de onderneming jaarlijks de extra kosten voor de opdracht met betrekking tot kleine bestellingen verantwoorden, ter ondersteuning van haar subsidieaanvraag voor het volgende jaar. Concreet betekende dit dat een kwart van het bedrag van de in het voorgaande jaar toegekende subsidie in het begin van het jaar werd overgemaakt, terwijl de rest dan in het najaar werd betaald, na controle door de overheid van het voorlopige budget van de begunstigde onderneming en van de fluctuaties tijdens het eerste deel van het boekjaar. Overeengekomen was dat, wanneer het steunbedrag niet volledig werd gebruikt, het resterende bedrag in mindering werd gebracht op de subsidies voor het volgende jaar. Bovendien woonde de minister van Cultuur, op uitnodiging, de vergaderingen van de raad van bestuur en de algemene vergaderingen van CELF bij als waarnemer.

⁽¹⁾ Arrest van 11 maart 2010, zaak C-1/09, *Centre d'exportation du livre français (CELF) en Ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, (nog niet bekendgemaakt in de Jurispr.).

- (60) Aangetekend dient te worden dat de betrokken steun, die sinds 1997 steeds verder is afgenomen, in 2002 is afgeschaft. CELF heeft dus vanaf 1980 tot eind 2001 jaarlijks steun ontvangen die, volgens de Franse autoriteiten, was bestemd om de kosten te drukken van de verwerking van kleine bestellingen van Franstalige boeken uit het buitenland. In totaal heeft CELF, in het kader van de betrokken steunmaatregel, van 1980 tot eind 2001 ongeveer 4,8 miljoen EUR ontvangen.

Tabel

Sinds 1980 door CELF voor de verwerking van „kleine bestellingen” ontvangen steun

(Door de Franse autoriteiten overgelegde gegevens)

(bedragen in EUR, afgerond)

Jaar	Steunbedrag	Jaar	Steunbedrag
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. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK EN VAN SIDE BIJ DE VOORTZETTING VAN DE PROCEDURE

- (61) In hun reactie van 9 juni 2009 op de voortzetting van de procedure hebben de Franse autoriteiten met name de volgende opmerkingen gemaakt.
- (62) In de eerste plaats hebben zij aangegeven dat zij het eens waren met de analyse van de Commissie dat de steun voor CELF staatssteun vormt en dat de afwijkingen van artikel 107, lid 2, en artikel 107, lid 3, onder a) en b), VWEU niet van toepassing waren.
- (63) Voor de toetsing van de steun aan artikel 107, lid 3, onder c) en d), VWEU hebben de Franse autoriteiten geen nieuwe elementen verschaft wat betreft de evenredigheid van de steun.
- (64) De Franse autoriteiten hebben trouwens aangegeven dat zij van mening waren dat de aan CELF toevertrouwde

taak een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU vormde.

- (65) Ten slotte hebben de Franse autoriteiten vooral beklemtoond dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, waardoor de Commissie de terugvordering van de steun niet zou mogen eisen.
- (66) Zoals reeds is gezegd, hebben de Franse autoriteiten dus niet de nadere gegevens verstrekt die de Commissie in haar besluit tot voortzetting van de procedure had gevraagd, en hebben zij zich, wat de evenredigheid van de steun betreft, ertoe beperkt opnieuw de gegevens te zenden die in 2002 en 2003 waren verschaft en die de Commissie, gelet op het arrest van het Gerecht van 15 april 2008, niet als dusdanig kon gebruiken. Na een rappelbrief van 8 oktober 2009 heeft de Commissie op 20 november 2009 dan ook besloten de Franse autoriteiten, op grond van artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999, te gelasten deze gegevens te verschaffen. Bij brief van 2 december 2009 hebben de Franse autoriteiten geantwoord dat zij de Commissie geen verdere informatie konden verschaffen.
- (67) In haar opmerkingen van 23 juli 2009 heeft SIDE met name de volgende opmerkingen gemaakt.
- (68) SIDE heeft herhaald dat alleen CELF de steun heeft genoten, terwijl de activiteit van CELF, zo nog steeds SIDE, niet specifiek was voor CELF, omdat de verwerking van — zelfs minimale — bestellingen van geografisch verspreide boekhandels om deze te bundelen tot grotere bestellingen bij uitgeverijen, volgens SIDE, net de definitie is van wat de activiteiten van een exportagent inhouden. SIDE heeft ook aangegeven dat haar de steun was geweigerd, niet door een vermeend gebrek aan transparantie, maar omdat zij een particuliere onderneming was en geen coöperatie van uitgeverijen.
- (69) Voorts heeft SIDE in detail betwist dat de steun noodzakelijk zou zijn geweest. In dat verband was zij met name van oordeel dat het begrip „kleine bestellingen” arbitrair was en heeft zij de door de Franse autoriteiten gepresenteerde cijfers weerlegd.
- (70) Voorts was SIDE van oordeel dat de steun niet kon worden gerechtvaardigd op grond van artikel 106, lid 2, VWEU en heeft zij zich met name gebaseerd op de arresten van de nationale rechter met betrekking tot de activiteiten van CELF.
- (71) Ten slotte heeft SIDE aangegeven dat volgens haar er geen sprake was van enige uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan de verplichting tot terugvordering kon worden beperkt.

4. BEOORDELING VAN DE STEUN

- (72) Nagegaan dient te worden of de betrokken maatregel staatssteun is en of deze in voorkomend geval verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt. Bij haar beoordeling dient de Commissie met name rekening te houden met het arrest van het Gerecht van 15 april 2008.

A. De maatregel getoetst aan artikel 107, lid 1, VWEU

- (73) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn „[b]ehoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (74) In de eerste plaats wil de Commissie hier, zoals reeds uiteengezet in haar besluit tot voortzetting van de procedure, herhalen dat de conclusie van de Commissie dat de betrokken maatregel staatssteun vormt in de zin van het Verdrag nimmer ter discussie is gesteld — niet tijdens de verschillende fasen van de procedure voor de Commissie, niet voor de EU-rechter⁽¹⁾, en evenmin voor de nationale rechter⁽²⁾. Zo hebben de Franse autoriteiten in hun reactie van 9 juni 2009 op het besluit tot voortzetting van de procedure aangegeven in te stemmen met de analyse van de Commissie dat de steun aan CELF staatssteun vormt.
- (75) De Commissie is van oordeel dat de betrokken maatregel staatssteun in de zin van 107, lid 1, VWEU (oud artikel 87, lid 1, VEG) vormt, en wel hierom.
- (76) In de eerste plaats wordt met de maatregel een voordeel verleend aan CELF, omdat zij daardoor de kosten van haar kleine bestellingen kan drukken. De maatregel is selectief omdat deze in de praktijk alleen aan CELF ten goede kwam.
- (77) Voorts wordt de maatregel bekostigd uit begrotingsmiddelen van de Franse staat - dus uit staatsmiddelen. Tot de tenuitvoerlegging is besloten door het ministerie van Cultuur: de maatregel valt dus aan de Franse autoriteiten toe te rekenen.
- (78) Bovendien kan de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen. De steun is immers verleend aan Franse exportagenten (in de praktijk aan CELF) die Franstalige boeken

hoofdzakelijk naar niet-Franstalige landen exporteren. Deze Franse exportagenten concurreren dus, hoe dan ook in potentie, met andere exportagenten die Franstalige boeken exporteren en in andere Franstalige landen van de Europese Unie zijn gevestigd (België en Luxemburg). Het feit dat de door de maatregel veroorzaakte beïnvloeding van het handelsverkeer en verstoring van de mededinging gering lijkt te zijn, doet niet af aan deze conclusie. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie hoeft de Commissie namelijk niet vast te stellen dat de steun het handelsverkeer tussen lidstaten werkelijk beïnvloedt en de mededinging daadwerkelijk vervalst, maar behoeft enkel te worden onderzocht of de steunmaatregelen dat handelsverkeer ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging kunnen vervalsen.

- (79) Ten slotte is de Commissie van oordeel dat de voorwaarden voor de toepassing van het Altmark-arrest niet vervuld zijn. In dat arrest van 24 juli 2003⁽³⁾ heeft het Hof van Justitie aangegeven onder welke voorwaarden een subsidie voor met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang belaste onderneming geen staatssteun vormt: „In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn. [...] In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld. [...] In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken. [...] In de vierde plaats [moet], wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding [...], de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.”.

- (80) In deze zaak stelt de Commissie vast dat, zonder dat elk van deze voorwaarden hier verder hoeft te worden ontwikkeld omdat het hier cumulatieve voorwaarden betreft, de keuze van CELF niet via een openbare aanbesteding is verlopen en dat het bedrag van de compensatie niet is bepaald op basis van een analyse van de kosten van een gemiddelde, goed beheerde en afdoende met productiemiddelen uitgeruste onderneming.
- (81) Onder die omstandigheden is er bij de steun aan CELF sprake van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omdat bij deze maatregel alle elementen om van staatssteun te kunnen spreken, voorhanden zijn.

⁽¹⁾ In zijn arrest van 15 april 2008 heeft het Gerecht de eerste en tweede volzin van artikel 1 van de beschikking van de Commissie van 20 april 2004 niet nietig verklaard, die luiden: „De aan Coopérative d'exportation du livre français (CELFL) toegekende en door Frankrijk tussen 1980 en 2001 verleende steun voor de afhandeling van kleine bestellingen van Franstalige boeken is een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Omdat de Franse regering verzuimd heeft deze steunmaatregel bij de Commissie aan te melden alvorens deze ten uitvoer te leggen, is de steun onwettig verleend.”.

⁽²⁾ Zo was de Conseil d'État in zijn arrest van 19 december 2008 van oordeel dat de middelen betreffende de kwalificatie van de aan CELF toegekende bedragen als staatssteun en de daaruit voortvloeiende verplichting tot aanmelding, alleen maar konden worden verworpen. In zijn arrest van 29 maart 2006 heeft de Conseil d'État, vooraleer uitspraak te doen, al overwogen dat het Cour administrative d'appel de stukken uit het dossier niet heeft verdraaid, noch de haar ter beoordeling voorgelegde feiten onjuist heeft gekwalificeerd door te oordelen dat de betrokken steun niet louter een compensatie was van openbaredienstverplichtingen en staatssteun vormde die vooraf bij de Commissie diende te worden aangemeld.

⁽³⁾ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark*, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

- (82) De Franse autoriteiten hebben de betrokken maatregel niet bij de Commissie aangemeld. De steun is dus verleend in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, waarin is bepaald dat de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht wordt, om haar opmerkingen te kunnen maken. De steun is derhalve onrechtmatig verleend.
- (83) Aangezien de betrokken maatregel staatssteun vormt, dient deze op zijn verenigbaarheid met de interne markt te worden getoetst.

B. De maatregel getoetst aan artikel 107, leden 2 en 3, VWEU

- (84) De Commissie is van mening dat de afwijkingen van artikel 107, lid 2, VWEU in het onderhavige geval niet van toepassing zijn omdat de betrokken maatregelen klaarblijkelijk niet ten doel hadden de daarin omschreven doelstellingen te verwezenlijken.
- (85) De steun voldoet evenmin aan de voorwaarden die zijn vastgesteld voor de afwijking van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU omdat de steun niet was bedoeld om de ontwikkeling te bevorderen van streken die voor de toepassing van deze bepaling in aanmerking komen. De afwijking van artikel 107, lid 3, onder b), betreffende de bevordering van de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang kan in het onderhavige geval evenmin worden toegepast, aangezien de betrokken maatregel niet de bedoeling had een dergelijk project te bevorderen. Omdat de steun ook niet was bedoeld om een ernstige verstoring in de Franse economie op te heffen, is de afwijking van artikel 107, lid 3, onder b), tweede deel in casu ook niet van toepassing.
- (86) De Commissie moet dus nagaan of artikel 107, lid 3, onder c) en d), VWEU (oud artikel 87, lid 3, onder c) en d), VEG) van toepassing is.
- (87) Gelet op het arrest van het Gerecht van 15 april 2008 moet onderscheid worden gemaakt tussen steunbedragen die na de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie (1 november 1993) zijn uitgekeerd en de vóór die inwerkingtreding uitgekeerde bedragen waarop de regels van materieel recht moeten worden toegepast die in de betrokken periode van kracht waren.
- (88) De Commissie neemt in dit verband nota van het feit dat een kwart van de in de loop van het voorgaande jaar toegekende subsidie aan CELF werd uitgekeerd aan het begin van het jaar, waarna het restant volgde in het najaar, nadat de overheidsdiensten de voorbegroting van de begunstigde onderneming en de schommelingen in het eerste gedeelte van het boekjaar hadden gecontroleerd. Indien het steunbedrag niet volledig werd aangewend, werden de resterende bedragen in mindering gebracht op de subsidies voor het volgende jaar. De voor 1993 uitgekeerde subsidie is dus gedeeltelijk in het begin van 1993 uitgekeerd en het restant in het najaar van 1993. Het besluit om steun voor 1993 toe te kennen is door de Franse autoriteiten eind 1992 of begin 1993 en in ieder geval vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie genomen. De Commissie is daarom van mening dat de voor het jaar 1993 uitgekeerde steun moet worden beoordeeld aan de hand van de rechtsregels die van toepassing waren vóór de

inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

- a) *Beoordeling van de steun op grond van artikel 107, lid 3, onder d), VWEU*
- (89) Artikel 107, lid 3, onder d), VWEU (oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG) bepaalt dat „als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd [...] steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”.
- (90) Er moet dus worden onderzocht of met de tussen 1994 en eind 2001 aan CELF uitgekeerde steunbedragen een culturele doelstelling werd beoogd en of daardoor niet de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Europese Unie zodanig werden veranderd dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad.
- i) *Culturele doelstelling*
- (91) Om te beginnen herinnert de Commissie eraan dat de culturele doelstelling van de aan CELF uitgekeerde steun door het Gerecht is erkend in het reeds aangehaalde arrest van 18 september 1995. Het Gerecht heeft in punt 62 van zijn arrest als volgt overwogen: „Aangaande het culturele doel van de omstreden steunmaatregelen is tussen partijen niet in het geding, dat de Franse regering daarmee de verbreiding van de Franse taal en literatuur nastreeft. In dit verband stelt het Gerecht eveneens vast, dat de gegevens waarover de Commissie beschikte bij het geven van haar beschikking, waaronder de gegevens vervat in de brief van de advocaat van verzoekster van 7 september 1992, voldoende steun boden voor haar bevinding, dat dit doel reëel en legitiem was. In die omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat de beoordeling van het doel van de omstreden steunmaatregelen de Commissie niet voor bijzondere problemen heeft gesteld, en dat zij geen andere inlichtingen nodig had om de culturele aard van dat doel te erkennen.”.
- (92) De Franse autoriteiten hebben immers verklaard dat met de betrokken steunmaatregelen een cultureel doel werd nagestreefd bestaande in het stimuleren van de verspreiding van Franstalige boeken in niet-Franstalige landen. Het ging dus om een daadkrachtig beleid dat er op was gericht om de culturele verscheidenheid op internationaal niveau in stand te houden en te bevorderen.
- (93) De instandhouding en de bevordering van de culturele verscheidenheid worden ook genoemd in de oprichtingsbeginselen van het Europese model. Zij zijn neergelegd in artikel 167, lid 1, VWEU (oud artikel 151, lid 1, VEG): „De Unie draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed”, en in artikel 167, lid 4, dat het volgende bepaalt: „De Unie houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Verdragen rekening met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.”.

- (94) De Commissie is derhalve van mening dat met de steun die de Franse autoriteiten aan CELF hebben verleend ten einde de verspreiding van Franstalige boeken te waarborgen, inderdaad een cultureel doel werd beoogd.
- (ii) Het criterium van een zodanige verandering van de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad
- (95) De Commissie dient na te gaan of de betrokken maatregelen wel noodzakelijk waren en in verhouding stonden tot het door de Franse autoriteiten beoogde doel inzake cultuurbeleid.
- (96) Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens het hiervoor aangehaalde arrest van het Gerecht van 28 februari 2002 de betrokken maatregelen moeten worden beoordeeld uit het oogpunt van de markt voor de activiteit van exportagenten op het gebied van Franstalige boeken.
- (97) Allereerst moet er worden gekeken naar de noodzaak van de steun.
- (98) Volgens de Franse autoriteiten zijn de maatregelen in 1980 geconcipeerd door het ministerie van Cultuur, op een moment dat bepaalde leden van de branche (Groupe Hachette en Messageries du livre) zich wilden terugtrekken van de markt voor de activiteit van exportagenten. Volgens de Franse autoriteiten is de betwiste regeling ingevoerd om ondernemingen te stimuleren op deze markt actief te zijn, zodat alle bestellingen van Franstalige boeken door boekhandels in niet-Franstalige regio's kunnen worden afgehandeld. Deze regeling waarborgde dat Franstalige boeken in alle boekhandels voorradig konden zijn, ook in de allerkleinste in landen ver weg, zelfs wanneer er slechts behoefte was aan enkele, overigens vaak door verschillende uitgevers gepubliceerde, boeken.
- (99) Van haar kant heeft SIDE, onder meer in het kader van de opmerkingen die zij in aansluiting op het besluit tot voortzetting van de procedure had ingediend, verklaard dat de betrokken steun niet noodzakelijk was. SIDE herinnert eraan dat zij, hoewel bepaalde marktspelers in 1980 hun activiteiten als exportagent hadden beëindigd, juist in die periode werd opgericht om op de markt te opereren. SIDE bestrijdt overigens dat CELF een specifieke activiteit uitoefende bestaande in de verwerking van kleine bestellingen. SIDE betwist met name de door de Franse autoriteiten overgelegde cijfers en is van mening dat de gegevens met betrekking tot CELF en SIDE over de omvang, in het licht van de respectieve omzetcijfers van beide ondernemingen, het aantal facturen en het aantal bestelposten, in feite nogal overeenkomen. Meer in het algemeen betwist SIDE het begrip „kleine bestellingen” zoals dit door de Franse autoriteiten is gedefinieerd. Volgens SIDE is dit begrip arbitrair omdat het bij de verwerking van een bestelling immers niet om het bedrag, maar om het aantal bestelposten gaat.
- (100) De Commissie is van mening dat het niet nodig is om een definitieve conclusie te trekken over de noodzaak van de steun omdat de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid cumulatief zijn en in overweging 121 zal worden geconcludeerd dat niet is aangetoond dat aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan.
- (101) In de tweede plaats is de Commissie van mening dat de beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Europese Unie en de verstoring van de mededinging die de maatregel met zich brengt, zeer zwak zijn, gelet met name op de met maatregel gemoeide bedragen, de zeer geringe substitueerbaarheid tussen Franstalige boeken en boeken in andere talen, alsook het aanzienlijke verschil tussen het aantal Franstalige boeken dat naar niet-Franstalige landen wordt geëxporteerd vanuit Frankrijk enerzijds en België en Luxemburg anderzijds.
- (102) Meer in het bijzonder merkt de Commissie met betrekking tot de markt voor de activiteiten van exportagenten voor Franstalige boeken op dat CELF en SIDE in het kader van hun activiteit als exportagent boeken distribueren in niet-Franstalige landen en regio's. In de Franstalige landen wordt namelijk de plaatselijke markt door de grote uitgeverijen bediend via hun dochterondernemingen of hun vertegenwoordigers. De activiteit van exportagenten speelt dus slechts een zeer marginale rol op de Franstalige markten, die evenwel de belangrijkste afzetgebieden voor Franstalige boeken vormen.
- (103) Op de nationale markt voor de activiteit van exportagenten op het gebied van Franstalige boeken zijn allround-exportagenten actief als SIDE en CELF en, in mindere mate, gespecialiseerde exportagenten die ook, zij het marginaal, rechtstreeks aan de eindgebruikers verkopen en marginaal concurreren met de twee allround-exportagenten evenals met een bepaald aantal boekhandels die, zelfs incidenteel, bestellingen afleveren bij buitenlandse boekhandels en on-lineboekhandels waarvan de activiteit ten tijde van de betrokken maatregelen echter nogal gering was.
- (104) Op de betrokken markt is dus de klager de voornaamste marktdeelnemer geweest die de gevolgen van de bestreden maatregelen heeft ondervonden. In de eerste plaats bevestigen de Franse autoriteiten dat het „Programme petites commandes” in principe toegankelijk was voor alle ondernemingen die hiervoor een aanvraag hadden ingediend, zolang zij de voorwaarden voor de toekenning van steun maar hadden geaccepteerd. Zij merken op dat de weigering in 1991 van de steunaanvraag van SIDE door het ministerie van Cultuur gerechtvaardigd was geweest vanwege de weigering van SIDE om te voldoen aan de verplichting inzake de transparantie die is vereist om voor de genoemde steun in aanmerking te komen. In de tweede plaats heeft SIDE aangegeven dat de weigering van de Franse autoriteiten te maken had met het feit dat zij een particuliere onderneming is en geen coöperatie van uitgeverijen. Overigens heeft het ministerie van Cultuur, dat een einde aan de procedure wilde maken, in 1996, na de nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993, SIDE eraan herinnerd dat de steunregeling voor kleine bestellingen naar haar aard niet was voorbehouden aan CELF. Het ministerie heeft haar bij schrijven van 3 september 1996 voorgesteld om samen te bespreken of zij onder dezelfde voorwaarden inzake transparantie dezelfde diensten kon bieden als CELF. Tijdens een onderhoud op 26 september 1996 hebben de bestuurders van SIDE het ministerie van Cultuur laten weten dat zij geen gebruik wilden maken van een programma waarvan de Commissie in twijfel kon trekken of het verenigbaar was met het Gemeenschapsrecht.

- (105) De hieronder in de overwegingen 101 en volgende genoemde elementen lijken er in ieder geval op te wijzen dat de verandering van de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Europese Unie door de betrokken maatregelen relatief beperkt is geweest.
- (106) Om te bepalen of de maatregel wel evenredig is, moet de Commissie in de derde plaats ook het bedrag van de ontvangen steun vergelijken met de kosten die CELF heeft gedragen om het door de Franse autoriteiten beoogde doel te bereiken.
- (107) Daartoe zij herinnerd aan de verschillende fases van de procedure voor de verwerking van bestellingen, waarover de verschillende partijen het eens zijn:
- a) de ontvangst van de bestelbon van de boekhandel;
 - b) de codering van de bestelling;
 - c) de boeking van de bestelling;
 - d) de verzending van de bestelling naar de uitgeverij;
 - e) de ontvangst van de boeken;
 - f) de toewijzing aan elke klant van een fysieke locatie, het „vak” waarin de bestelde boeken worden opgeslagen;
 - g) de verpakking.
- (108) Volgens de Franse autoriteiten droeg CELF bepaalde kosten in verband met de verwerking van „kleine bestellingen”. De Franse autoriteiten zijn immers van mening dat op de markt voor de activiteit van exportagenten bepaalde bestellingen zodanige extra kosten met zich brengen dat de dienstverlening niet rendabel zou kunnen zijn. De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat zij de drempel voor kleine bestellingen hadden bepaald op 500 FRF (76,22 EUR) en dat deze drempel op empirische wijze was vastgesteld. De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat bepaalde bestellingen van minder dan 500 FRF rendabel konden zijn, terwijl andere bestellingen boven dit bedrag dat niet hoefden te zijn. Het doel was een economisch aanvaardbare manier te vinden waarop CELF toch kleine bestellingen wilde accepteren ondanks het feit dat deze niet rendabel genoeg waren.
- (109) Zoals de Commissie in haar besluit tot voortzetting van de procedure had aangegeven, is het aan de Franse autoriteiten om bij het onderzoek van de verenigbaarheid het bedrag van de werkelijk door CELF gedragen kosten vast te stellen.
- (110) Dienaangaande had de Commissie in haar besluit tot voortzetting van de procedure de Franse autoriteiten verzocht om haar een bepaald aantal elementen te verschaffen teneinde gevolg te kunnen geven aan het arrest van het Gerecht en een uitspraak te kunnen doen over de evenredigheid van de steun. De Commissie had met name verzocht om de volgende elementen te verschaffen:
- een toereikende rechtvaardiging voor de redenen waarom de gegevens met betrekking tot de kosten in verband met de kleine bestellingen niet beschikbaar waren voor de verschillende betrokken jaren en voldoende onderbouwing van de redenen waarom een extrapolatie op basis van uitsluitend het jaar 1994 aanvaardbaar zou kunnen zijn;
 - de gegevens op grond waarvan rekening kon worden gehouden met de daadwerkelijke kosten (en niet slechts schattingen) van de verwerking van kleine bestellingen in 1994 (op zijn minst voor bepaalde categorieën kosten) en een eventuele toereikende rechtvaardiging van de redenen waarom een schatting van de kosten op grond van de totale door CELF gedragen kosten aanvaardbaar zou kunnen zijn;
 - overtuigende verdeelsleutels voor de kosten die het mogelijk maken om een deel van de totale kosten toe te rekenen aan de verwerking van kleine bestellingen, en die met name kunnen worden toegepast op elke categorie kosten gedurende de gehele betrokken periode;
 - informatie over de ontwikkeling van het aandeel van bestellingen die in de loop van de betrokken jaren elektronisch zijn verzonden;
 - de kosten van de verwerking van kleine bestellingen zonder toepassing van niet-gerechtvaardigde vermenigvuldigingscoëfficiënten;
 - de berekening van de kosten die CELF heeft gemaakt voor de verwerking van kleine bestellingen zonder de toepassing van de vermenigvuldigingscoëfficiënten, alsook uitgaande van de veronderstelling dat vermenigvuldigingscoëfficiënten enkel in het geval van niet-elektronisch verzonden bestellingen van toepassing zijn;
 - het standpunt van de Franse autoriteiten over de berekening van het Gerecht op grond waarvan zonder die coëfficiënten de kosten van de verwerking van kleine bestellingen meer dan 635 000 FRF (96 805,13 EUR) lager zouden zijn uitgevallen, zelfs zonder rekening te houden met de andere categorieën van kosten dan die waarvoor een coëfficiënt „drie” is toegepast. Er zij aan herinnerd dat volgens de berekening van het Gerecht het bedrijfsresultaat betreffende de activiteiten inzake de verwerking van kleine bestellingen bijgevolg een overschot zou hebben vertoond van meer dan 600 000 FRF (91 469,41 EUR);
 - het standpunt van de Franse autoriteiten over de mogelijkheid voor CELF om over een redelijke winst te beschikken.

- (111) Zoals zij in haar besluit tot voortzetting van de procedure al had aangegeven, is de Commissie zonder een aanvullende toelichting en actualisering van de gegevens door de Franse autoriteiten met name niet in staat om zich te baseren op de „comptes d'emploi” inzake het programma voor de verwerking van kleine bestellingen die de Franse autoriteiten met betrekking tot de jaren 1994 tot en met 2001 in hun brief van 17 januari 2003 hadden verschaft, noch op de toelichtingen met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek van de analytische boekhouding die in de brief van 5 maart 1998 waren verschaft.
- (112) De Franse autoriteiten hebben echter niet de nadere gegevens verstrekt die de Commissie in haar besluit tot voortzetting van de procedure had gevraagd en hebben zich, wat de evenredigheid van de steun betreft, ertoe beperkt om te verwijzen naar de gegevens die al op 17 september 2002, 17 januari 2003 en 11 maart 2003, waren verschaft en die de Commissie, gelet op het arrest van het Gerecht van 15 april 2008, niet als zodanig kon gebruiken.
- (113) Bij brief van 8 oktober 2009 hebben de diensten van de Commissie bijgevolg de Franse autoriteiten opnieuw verzocht gegevens te overleggen over de vermelde bijzondere punten, en daarbij aangegeven dat, indien deze informatie haar niet binnen een termijn van tien werkdagen zou bereiken, zij een eindbesluit zou moeten nemen op basis van de informatie waarover zij beschikte, overeenkomstig artikel 13, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999, na eventueel een bevel tot het verstrekken van informatie te hebben gegeven overeenkomstig artikel 10, lid 3, van deze procedureverordening.
- (114) Bij brief van 21 oktober 2009 hebben de Franse autoriteiten aangegeven geen aanvullende informatie te kunnen verschaffen en verwezen naar hun opmerkingen van 9 juni 2009.
- (115) Bij beschikking van 20 november 2009 (hierna „bevel tot het verstrekken van informatie” genoemd) heeft de Commissie dus besloten Frankrijk te gelasten de verlangde inlichtingen te verschaffen omdat deze inlichtingen, ondanks herhaalde verzoeken, niet waren verschaft.
- (116) Bij schrijven van 2 december 2009 hebben de Franse autoriteiten aangegeven dat zij de Commissie geen aanvullende gegevens konden verschaffen en dat zij verwezen naar hun op 9 juni 2009 gezonden opmerkingen.
- (117) Artikel 13 van de procedureverordening bepaalt het volgende: „Het onderzoek naar mogelijke onrechtmatige steun resulteert in een beschikking [...]. Indien een lidstaat niet voldoet aan een bevel tot het verstrekken van informatie, wordt de beschikking op grond van de beschikbare informatie gegeven.”.
- (118) Zoals eerder aangegeven, hebben de Franse autoriteiten de Commissie niet de gegevens verschaft waarom zij deze herhaaldelijk en voor het laatst in haar bevel tot het verstrekken van informatie van 20 november 2009 had gevraagd.
- (119) Volgens artikel 13 van de procedureverordening stelt de Commissie derhalve haar besluit vast op grond van de beschikbare informatie waarbij eraan wordt herinnerd dat het hoe dan ook aan de Franse autoriteiten is om aan te tonen dat de onderzochte steun verenigbaar met de interne markt en dus evenredig is.
- (120) In het licht van het arrest van het Gerecht van 15 april 2008 en de gegevens waarover de Commissie beschikt, lijkt het met name niet mogelijk om uit te gaan van een extrapolatie van de voor 1994 geraamde kosten van de verwerking van kleine bestellingen. Het lijkt vooral ook niet mogelijk om de verdeelsleutels voor de niet gerechtvaardigde kosten te gebruiken en uit te gaan van de gegevens waarop de niet-gerechtvaardigde vermenigvuldigingscoëfficiënten zijn toegepast, met name de elektronische bestellingen. Gelet op de berekening van de kosten in verband met de verwerking van de kleine bestellingen in het arrest van het Gerecht, en nu de Franse autoriteiten hebben nagelaten de Commissie de gegevens te verschaffen op grond waarvan de twijfels zouden kunnen worden weggenomen die zij in haar besluit tot voortzetting van de procedure over de evenredigheid van de steun had opgeworpen, is met name niet aangetoond dat activiteiten inzake de verwerking van kleine bestellingen verliesgevend zijn.
- (121) De Commissie is derhalve van mening dat niet is aangetoond dat de in de jaren 1994 tot 2001 uitgekeerde steun aan het evenredigheidsbeginsel voldoet.
- (122) Deze steun is dus niet verenigbaar op grond van artikel 107, lid 3, onder d), VWEU.
- b) *De steun getoetst aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU*
- (123) In artikel 107, lid 3, onder c), VWEU (oud artikel 87, lid 3, onder c), VEG) wordt bepaald dat: „Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd [...] steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.”.
- (124) Volgens het arrest van het Gerecht van 15 april 2008 kan de afwijking van artikel 107, lid 3, onder d), VWEU (oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG) niet worden toegepast op de steun die aan CELF in de jaren 1980 tot 1993 is uitgekeerd. Derhalve moet worden vastgesteld of de afwijking van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU (oud artikel 87, lid 3, onder c), VEG) op deze steun van toepassing zou kunnen zijn.

- (125) Hetzelfde moet worden gedaan met betrekking tot de steun die tussen 1994 en eind 2001 is uitgekeerd en waarvoor de Commissie hierboven in overweging 122 heeft geconcludeerd dat de afwijking van artikel 107, lid 3, onder d), VWEU (oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG) niet van toepassing was.
- (126) Om vast te kunnen stellen of artikel 107, lid 3, onder c), VWEU als grondslag voor de verenigbaarheid zou kunnen dienen, moet de Commissie nagaan of met de betrokken steunmaatregelen een doel van gemeenschappelijk belang wordt nagestreefd en of daardoor het handelsverkeer niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (127) De Commissie is van mening dat met de steunmaatregelen een gemeenschappelijk belang wordt nagestreefd in de hiervoor vastgestelde zin. In dit verband zij eraan herinnerd dat de invoering in het Verdrag betreffende de Europese Unie van de afwijking van oud artikel 87, lid 3, onder d), VEG (thans artikel 107, lid 3, onder d), VWEU), het beleid heeft bevestigd dat de Commissie vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie volgde op basis van oud artikel 92, lid 3, onder c). De Commissie had immers in het verleden op basis van dat artikel steunmaatregelen met culturele doeleinden goedgekeurd. Deze praktijk is bevestigd door de rechterlijke instanties van de Europese Unie, bijvoorbeeld in het reeds aangehaalde arrest van het Gerecht van 18 september 1995 waarin het Gerecht heeft overwogen dat de Commissie in staat was om op grond van oud artikel 92, lid 3, onder c), VEG een positieve beschikking te geven ten aanzien van de drie door CELF beheerde steunregelingen (steun voor de kosten van vervoer per vliegtuig, het programma „Page à page” en het „Programme Plus”).
- (128) De Commissie is van mening dat daarentegen niet is aangetoond dat de steun evenredig is geweest aan het beoogde doel.
- (129) In haar besluit tot voortzetting van de procedure alsook daarna in haar bevel tot het verstrekken van informatie, had de Commissie de Franse autoriteiten verzocht om hun opmerkingen te maken over de evenredigheid van de steun gelet op artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.
- (130) Zoals eerder aangegeven, hebben de Franse autoriteiten de Commissie niet de gegevens verschaft waarmee de evenredigheid van de sinds 1980 toegekende steun kon worden aangetoond en waarom zij deze met name voor het laatst in haar bevel tot het verstrekken van informatie van 20 november 2009 had gevraagd.
- (131) Volgens artikel 13 van Verordening (EG) nr. 659/1999 geeft de Commissie derhalve haar besluit op grond van de beschikbare informatie waarbij eraan wordt herinnerd dat het hoe dan ook aan de Franse autoriteiten is om aan te tonen dat de onderzochte steun verenigbaar met de interne markt en dus evenredig is.
- (132) De hiervoor uiteengezette redenering met betrekking tot de evenredigheid van de steun in het kader van artikel 107, lid 3, onder d), VWEU is hier van overeenkomstige toepassing.
- (133) De Commissie is derhalve van mening dat niet is aangetoond dat de uitgekeerde steun aan het evenredigheidsbeginsel voldoet.
- (134) Concluderend is de Commissie van mening dat de betrokken maatregel niet verenigbaar met de interne markt is op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.
- C. De maatregel getoetst aan artikel 106, lid 2, VWEU**
- (135) De Franse autoriteiten hebben herhaaldelijk gesteld dat CELF een openbarediensttaak had en dat de in het geding zijnde maatregelen moesten worden beoordeeld in het licht van artikel 106, lid 2, VWEU (oud artikel 86, lid 2, VEG).
- (136) Dit artikel bepaalt het volgende: „De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.”.
- (137) Allereerst rijst de vraag of er in casu sprake is van een dienst van algemeen economisch belang. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat, behalve in de sectoren waarin er al regelgeving van de Europese Unie ter zake voorhanden is, de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken ten aanzien van de aard van de diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt. Derhalve is het de taak van de Commissie ervoor te zorgen dat deze beoordelingsmarge zonder kennelijke fout wordt toegepast wat de definitie van diensten van algemeen economisch belang betreft.
- (138) De Franse autoriteiten hebben in het onderhavige geval herhaaldelijk aangegeven dat CELF een specifieke openbarediensttaak van culturele aard had, die erin bestond elke bestelling voor Franstalige boeken van buitenlandse boekhandels te accepteren, ongeacht de omvang en de aard van de bestelling. De Commissie is van mening dat deze dienst inderdaad een dienst van algemeen economisch belang zou kunnen vormen.

- (139) Ten tweede moet worden nagegaan of CELF ook echt met deze dienst van algemeen economisch belang was belast. Volgens de rechtspraak van de Europese Unie moeten de betrokken ondernemingen inderdaad door de staat zijn belast met het beheer van de betreffende dienst door middel van een of meer officiële besluiten, waarvan de vorm door elke lidstaat kan worden bepaald.
- (140) De Franse autoriteiten hebben in het onderhavige geval meerdere overeenkomsten tussen CELF en het ministerie van Cultuur overgelegd, die volgens hen aantonen dat CELF zeker was belast met het beheer van de betreffende dienst van algemeen economisch belang. Volgens de Franse autoriteiten heeft de directie Literatuur en lectuur tot in 2001 jaarlijkse overeenkomsten met CELF gesloten.
- (141) De Franse autoriteiten hebben echter ondanks de vragen en ook het bevel tot het verstrekken van informatie, geen kopie overgelegd van de openbaredienstovereenkomsten voor elk van de betrokken jaren.
- (142) Bovendien wordt in de overeenkomsten waarover de Commissie beschikt de precieze aard van de openbaredienstverplichtingen niet gedefinieerd (zo is in de overeenkomst niet aangegeven vanaf welk bedrag de bestellingen worden beschouwd als „kleine bestellingen”). Daaruit volgt dat er zelfs voor deze jaren geen officieel document bestaat dat voldoende nauwkeurig de openbaredienstverplichtingen van CELF aangeeft.
- (143) De Commissie is bijgevolg van mening dat niet is aangetoond dat CELF voor elk van de jaren in kwestie daadwerkelijk officieel met het beheer van de betrokken openbare dienst belast was.
- (144) De Commissie is kortom en zonder dat er een conclusie hoeft te worden getrokken met betrekking tot de noodzakelijkheidsvoorwaarde aangezien de voorwaarden cumulatief zijn, van mening dat ook aan het evenredigheidsbeginsel niet is voldaan.
- (145) De overeenkomsten waarover de Commissie beschikt, bevatten immers geen enkele uitleg over de manier waarop het steunbedrag is berekend. Bovendien gaat de verplichting voor CELF om afrekeningen met betrekking tot het gebruik van de subsidies te overleggen niet gepaard met een nauwkeurige definitie van de parameters voor de berekening en de controle van de kosten van de openbare dienstverlening op grond waarvan zou kunnen worden nagegaan of er geen sprake is van overcompensatie. Hoewel de overeenkomsten voorzagen in een overdracht van het ene jaar naar het andere indien een deel van de subsidie niet zou zijn gebruikt, bevatten zij bovendien geen bijzonderheden over de werking van deze regeling, welke overigens niet lijkt te zijn toegepast. Meer in het algemeen en zoals aangegeven in het kader van de analyse van het evenredigheids criterium in het licht van artikel 107, lid 3, VWEU, hebben de Franse autoriteiten ten slotte geen gegevens verschaft die aantonen dat de steun evenredig is gegeven de verschillende punten van het arrest van het Gerecht.
- (146) De Franse autoriteiten hebben de Commissie dus niet de gegevens verschaft waarmee de evenredigheid van de steun in het kader van artikel 106, lid 2, VWEU kan worden aangetoond en waarom zij deze met name voor de laatste keer in haar bevel tot het verstrekken van informatie van 20 november 2009 had gevraagd.
- (147) Volgens artikel 13 van de procedureverordening stelt de Commissie derhalve haar besluit vast op grond van de beschikbare informatie waarbij eraan wordt herinnerd dat het hoe dan ook aan de Franse autoriteiten is om aan te tonen dat de onderzochte steun verenigbaar met de interne markt en dus evenredig is.
- (148) Om dezelfde redenen als die welke in het kader van de analyse van het evenredigheids criterium met het oog op artikel 107, lid 3, onder d), VWEU werden gegeven, is de Commissie derhalve van mening dat niet is aangetoond dat de uitgekeerde steun aan het evenredigheidsbeginsel voldoet.
- (149) De Commissie is derhalve van oordeel dat niet aan de voorwaarden van artikel 106, lid 2, VWEU is voldaan.
- (150) Concluderend is de Commissie van mening dat het steunmechanisme dat de naam „Programme petites commandes” draagt en door Frankrijk ten gunste van CELF tussen 1980 en eind 2001 ten uitvoer is gelegd, een steunmaatregel vormt die onverenigbaar is met de interne markt.
- 5. VERJARING, BUITENGEWONE OMSTANDIGHEID, GEWETTIGD VERTROUWEN, RECHTSZEKERHEIDSBEGINSEL, EVENREDIGHEIDSBEGINSEL**
- (151) In geval van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun moet de Commissie de betrokken lidstaat in beginsel gelasten om alle nodige maatregelen te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen. Artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/99 bepaalt immers dat de Commissie „[i]ndien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt [...] dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen.”.
- (152) Niettemin moet de Commissie de volgende aspecten in aanmerking nemen.

- (153) Allereerst bepaalt artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 dat de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen, verjaren na een termijn van tien jaar. De verjaring gaat in op de dag waarop de onrechtmatige steun aan de begunstigde is verleend en wordt gestuit door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun.
- (154) Zoals de Commissie al in haar besluit tot voortzetting van de procedure uiteen had gezet, is de Commissie bij uitblijven van bijzondere opmerkingen over dit punt van de betrokken partijen, van mening dat de in de vorige overweging genoemde verjaringsregel in het onderhavige geval van toepassing is. In zijn arrest van 5 oktober 2006 in de zaak *Transalpine* ⁽¹⁾ heeft het Hof van Justitie immers overwogen dat voor zover Verordening (EG) nr. 659/1999 procedurele voorschriften bevat, deze van toepassing zijn op alle ten tijde van de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 659/1999 op 16 april 1999 bij de Commissie aanhangige administratieve procedures inzake staatssteun. Het kader van de onderhavige zaak wordt gevormd door de met ingang van 30 juni 1996 geopende formele onderzoeksprocedure.
- (155) Omdat in het onderhavige geval de steun sinds 1980 jaarlijks werd uitgekeerd en de Commissie in april 1992 de Franse autoriteiten om informatie had verzocht, kan de aan CELF in 1980 en 1981 uitgekeerde steun niet worden teruggevorderd gelet op het verstrijken van de verjaringstermijn.
- (156) In de tweede plaats verlangt de Commissie geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het recht van de Europese Unie. Volgens de rechtspraak van de Europese Unie moet de Commissie immers rekening houden met bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat zij ervan afziet om de terugvordering van onrechtmatige verleende steun te gelasten wanneer deze terugvordering in strijd is met een algemeen beginsel van het recht van de Europese Unie.
- (157) In deze context had de Commissie in haar besluit tot voortzetting van de procedure de Franse autoriteiten, de begunstigde van de steun en alle andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen in te dienen over de toepassing in het onderhavige geval van het beginsel van het gewettigd vertrouwen, het rechtszekerheidsbeginsel en elk ander beginsel dat de Commissie ertoe zou kunnen brengen om geen terugvordering van de steun te eisen.
- (158) De Commissie merkt op dat de Franse autoriteiten in hun opmerkingen hebben aangegeven dat er sprake was van uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan de verplichting tot terugbetaling van de steun kon worden beperkt. SIDE was daarentegen van mening dat er van dergelijke omstandigheden geen sprake was.
- (159) Dienaangaande herinnert de Commissie eraan dat de verwijzende rechter in het kader van de aan het Hof in de reeds aangehaalde zaak CELF gestelde prejudiciële vragen in hoofdzaak had gevraagd of de vaststelling door de Commissie van drie opeenvolgende beschikkingen waarin steun verenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt en die vervolgens door de gemeenschapsrechter nietig zijn verklaard, op zichzelf geen buitengewone omstandigheid kon vormen op grond waarvan de verplichting voor de ontvanger tot terugbetaling van de steun kan worden beperkt.
- (160) In het reeds aangehaalde arrest van 11 maart 2010 heeft het Hof allereerst verwezen naar zijn arrest van 12 februari 2008 waarin het in de punten 65 en volgende had opgemerkt dat na de nietigverklaring van een positieve beslissing van de Commissie niet valt uit te sluiten dat de ontvanger van onrechtmatig verleende steun zich kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid ervan konden wettigen, en zich bijgevolg tegen de terugbetaling ervan kan verzetten ⁽²⁾.
- (161) Het Hof had in zijn arrest echter ook aangegeven dat bij de ontvanger van de steunmaatregel geen rechtmatig vertrouwen kan ontstaan door een positieve beschikking van de Commissie indien ten eerste binnen de beroepstermijnen tegen deze beschikking is opgekomen en deze vervolgens nietig is verklaard door de rechter van de Europese Unie, en, ten tweede, zolang de beroepstermijn niet is verstreken, of, in geval van beroep, zolang de rechter van de Europese Unie niet definitief uitspraak heeft gedaan ⁽³⁾.
- (162) In het onderhavige geval heeft het Hof in zijn arrest van 11 maart 2010 verklaard dat de nietigverklaring van de derde positieve beschikking van de Commissie bij het arrest van het Gerecht van 15 april 2008 op zichzelf geen gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan noch een buitengewone omstandigheid vormen ⁽⁴⁾.
- (163) Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat de weinig gangbare opeenvolging van drie nietigverklaringen in beginsel de moeilijkheid van de zaak uitdrukt en bij de begunstigde veel eerder de twijfels doet toenemen wat de verenigbaarheid van de litigieuze staatsteun betreft, dan dat zij gewettigd vertrouwen doet ontstaan. Het erkent dat een opeenvolging van drie beroepen die leiden tot drie nietigverklaringen tekenend is voor een zeer zeldzame situatie, maar is van mening dat dergelijke omstandigheden passen in de normale rechtspleging, die justitiabelen die van mening zijn dat zij de gevolgen ondergaan van de onwettigheid van een steunmaatregel de mogelijkheid biedt om beroep in te stellen tot nietigverklaring van opeenvolgende beschikkingen die naar hun mening de oorzaak van die situatie zijn.

⁽¹⁾ Arrest van 5 oktober 2006, zaak C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich e.a./Finanzlandesdirektion für Tirol e.a.*, Jurispr. 2006. blz. I-9957, punt 34.

⁽²⁾ Punten 42 en volgende.

⁽³⁾ Punten 66 tot en met 68.

⁽⁴⁾ Punten 50 en volgende.

- (164) Bovendien was het Hof in casu van oordeel dat het bestaan van een buitengewone omstandigheid evenmin kan worden aanvaard uit het oogpunt van het rechtszekerheidsbeginsel⁽¹⁾. Zolang de Commissie geen goedkeuringsbeschikking heeft vastgesteld en de termijn voor beroep tegen een dergelijke beschikking niet is verstrekken, heeft de ontvanger over de rechtmatigheid van de steun immers geen zekerheid, zodat noch op het beginsel van gewettigd vertrouwen, noch op dat van de rechtszekerheid een beroep gedaan kan worden.
- (165) Zoals het Hof in zijn arrest van 11 maart 2010⁽²⁾ heeft aangegeven, kan het bestaan van een buitengewone omstandigheid in het onderhavige geval bovendien niet worden aanvaard uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel. De ongedaanmaking van onrechtmatige steun door middel van terugvordering is immers het logische gevolg van de vaststelling van de onwettigheid ervan, zodat de terugvordering van deze steun teneinde de vroegere toestand te herstellen, in beginsel niet kan worden beschouwd als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen van de bepalingen van het Verdrag inzake staatssteun.
- (166) Het Hof heeft bijgevolg geconcludeerd dat de vaststelling door de Commissie van drie opeenvolgende beschikkingen waarin steun verenigbaar is verklaard, die vervolgens door de gemeenschapsrechter nietig zijn verklaard, op zichzelf geen buitengewone omstandigheid kan vormen op grond waarvan de verplichting voor de ontvanger tot terugbetaling van de onrechtmatige en onverenigbare steun kan worden beperkt.
- (167) Gelet op het voorgaande en bij gebreke van enig ander element dat een buitengewone omstandigheid zou kunnen vormen, is de Commissie daarom van oordeel dat er in het onderhavige geval geen sprake is van een buitengewone omstandigheid op grond waarvan de verplichting voor CELF tot terugbetaling van de betrokken steun kan worden beperkt (behalve waar het, zoals eerder uitgelegd, de in 1980 en 1981 uitgekeerde bedragen betreft).
- (170) Krachtens artikel 14, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/99 moet de terug te vorderen steun immers de samengestelde rente omvatten die betaalbaar is vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor de begunstigde beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun.
- (171) Uit het arrest van het Hof van 12 oktober 2000 in de zaak-Magefesa⁽⁴⁾ blijkt echter dat wanneer een onderneming failliet is verklaard en de nationale wetgeving dit bepaalt, de na de faillietverklaring van de onderneming vervallen rente over de steun die vóór die faillietverklaring onwettig is verkregen, niet verschuldigd is.
- (172) In dit verband moet worden opgemerkt dat de Franse autoriteiten in hun nota van 27 januari 2010 de Commissie hebben geïnformeerd over de situatie waarin CELF thans verkeert.
- (173) Gelet op haar financiële situatie is aan CELF op 25 februari 2009 surseance van betaling verleend. Er is een bewindvoerder benoemd.
- (174) In het kader van het geschil over de staatssteun heeft de Franse staat de volgende schuldvorderingen ingediend: 11 885 785,02 EUR (uit hoofde van de betaling van de rente overeenkomstig het reeds aangehaalde arrest van de Conseil d'État van 19 december 2008), en 4 814 339,9 EUR (uit hoofde van de eventuele terugbetaling van de hoofdsom van de in de jaren 1980-2001 ontvangen steun).
- (175) De Franse autoriteiten hebben meegedeeld dat uit de lijst van schuldvorderingen blijkt dat op een aangegeven totaal passief van 21 254 232,29 EUR, de betwiste schuldvorderingen 17 045 039,50 EUR bedragen.
- (176) Omdat de bewindvoerder vaststelde dat een sanering klaarblijkelijk niet mogelijk was, heeft hij, met name vanwege de door de staat ingediende vorderingen, verzocht om de surseance om te zetten in een faillissement.
- (177) Bij vonnis van 9 september 2009 heeft het Tribunal de Commerce te Parijs, na te hebben geconstateerd dat er sprake was een passief dat het uitzicht op een plan voor voortzetting uitsloot, het faillissement van CELF uitgesproken en een curator benoemd. Het Tribunal heeft een termijn van twee jaar vastgesteld waarna moet worden bekeken of het faillissement kan worden opgeheven. De Franse autoriteiten hebben meegedeeld dat de aanhangige of nog aanhangig te maken geschillen niettemin een uitstel van de datum van opheffing van het faillissement zouden kunnen rechtvaardigen.

6. TERUGVORDERING

- (168) Krachtens artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/99 moeten de Franse autoriteiten dus van CELF de steunbedragen terugvorderen die deze gedurende de jaren 1982 tot 2001 zijn uitgekeerd uit hoofde van het „Programme petites commandes”.
- (169) Op grond van de tabel⁽³⁾ bedraagt het totale bedrag van de van CELF terug te vorderen en gedurende de jaren 1982 tot 2001 ontvangen steun dus 4 631 401 EUR te vermeerderen met de rente.

⁽¹⁾ Punt 53.

⁽²⁾ Punt 54.

⁽³⁾ Zie de tabel in overweging 60 van het onderhavige besluit.

⁽⁴⁾ Arrest van 12 oktober 2000, zaak C-480/98, *Commissie/Spanje (Magefesa)*, Jurispr. 2000, blz. I-8717.

- (178) De Franse autoriteiten hebben meegedeeld dat het voltallige personeel van CELF is ontslagen en dat de met de vereffening belaste eenheid op 31 december 2009 is ontbonden. De enige nog lopende activiteiten zien op het invorderen van bedragen die nog door klanten zijn verschuldigd.
- (179) De Franse autoriteiten hebben in een e-mail van 9 maart 2010 meegedeeld dat de voor CELF geëntameerde vereffeningprocedure in overeenstemming met de gebruikelijke regels voor de procedure voor vereffening van ondernemingen was geweest.
- (180) Volgens de door de Franse autoriteiten aan de Commissie verstrekte informatie oefent CELF dus thans geen enkele economische activiteit meer uit.
- (181) Bijgevolg moeten de Franse autoriteiten, gelet op de lopende vereffeningprocedure voor CELF, er in het kader van hun verplichting om de onverenigbare steun terug te vorderen, er met name op toezien dat de in geval van vereffening van de begunstigde onderneming toepasselijke rechtspraak in acht wordt genomen⁽¹⁾. Dit veronderstelt met name dat de activa van CELF tegen de marktprijs worden verkocht, dat de staat zijn schuldvorderingen met betrekking tot de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun doet opnemen op het passief van de onderneming in vereffening en dat de staat zijn rechten als schuldeiser ten volle doet gelden in alle fasen van de procedure en totdat de vereffening is voltooid.
- (182) Met betrekking tot de berekening van de rente zij erop gewezen dan in het Franse recht artikel L 622-28 van de Code de Commerce bepaalt dat het vonnis tot inleiding van de surseanceprocedure het vervallen van wettelijke en overeengekomen rente, evenals van alle vertragsrente en toeslagen, stuit.
- (183) Bijgevolg wordt in de onderhavige zaak over de aan CELF uitgekeerde bedragen rente berekend met ingang van de datum waarop deze bedragen aan CELF ter beschikking zijn gesteld tot en met 25 februari 2009, zijnde de datum waarop het Tribunal de Commerce de Paris de surseanceprocedure heeft ingeleid, welke vervolgens bij uitspraak van 9 september 2009 is omgezet in een faillissement.

7. CONCLUSIE

- (184) De Commissie stelt vast dat Frankrijk in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU een staatssteun ten gunste van CELF op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd.

⁽¹⁾ Zie de punten 63 en volgende van de bekendmaking van de Commissie — Naar een doelmatige tenuitvoerlegging van beschikkingen van de Commissie waarbij lidstaten wordt gelast onwettige en onverenigbare steun terug te vorderen (PB C 272 van 15.11.2007, blz. 4).

- (185) Deze steun is onverenigbaar met de interne markt en moet door de Franse autoriteiten worden teruggevorderd met uitzondering van de in 1980 en 1981 uitbetaalde bedragen, welke zijn verjaard.
- (186) De Franse autoriteiten moeten derhalve bij CELF een bedrag van 4 631 401 EUR terugvorderen, te vermeerderen met de wettelijke rente voor elk van de met ingang van 1982 jaarlijks uitgekeerde steunbedragen. Over de terug te vorderen bedragen wordt rente berekend met ingang van de datum waarop zij ter beschikking van de begunstigde zijn gesteld tot en met 25 februari 2009, zijnde de datum van het vonnis van het Tribunal de Commerce de Paris tot inleiding van de surseanceprocedure,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door Frankrijk in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten gunste van de Coopérative d'exportation du livre français (CELF) onrechtmatig uitgekeerde steun, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. Frankrijk verkrijgt terugbetaling van een bedrag van 4 631 401 EUR, wat overeenkomt met de bedragen die door CELF gedurende de jaren 1982 tot 2001 zijn ontvangen uit hoofde van de in artikel 1 bedoelde steun.
2. Over de terug te vorderen bedragen wordt rente berekend met ingang van de datum waarop zij ter beschikking van de begunstigde zijn gesteld tot 25 februari 2009, zijnde de datum van het vonnis van het Tribunal de Commerce de Paris tot inleiding van de surseanceprocedure.
3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004.

Artikel 3

1. De terugvordering van de in artikel 2 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.
2. Frankrijk zorgt ervoor dat het onderhavige besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4

1. Binnen twee maanden na kennisgeving van deze beschikking verstrekt Frankrijk de volgende informatie:
 - a) het totale bedrag (hoofdsom en rente) dat van de begunstigde wordt teruggevorderd;

- b) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
- c) de documenten waaruit blijkt dat de begunstigde gelast werd de steun terug te betalen.

dit besluit te voldoen. Het verstrekt tevens gedetailleerde informatie over de reeds van de begunstigde teruggevorderde steunbedragen en rente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 14 december 2010.

2. Frankrijk houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit tot de in artikel 2 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter