RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

15. april 2008 *

I sag T-348/04,

**Société internationale de diffusion og d'édition SA (SIDE)** Vitry-sur-Seine (Frankrig), ved avocats N. Coutrelis og V. Giacobbo,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved J.-P. Keppenne, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af

**Den Franske Republik,** først ved G. de Bergues og S. Ramet, derefter ved M. de Bergues og A.-L. Vendrolini, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en påstand om annullation af artikel 1, sidste punktum, i Kommissionens beslutning 2005/262/EF af 20. april 2004 om Frankrigs støtte til Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (EUT 2005 L 85, s. 27),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Jaeger, og dommerne V. Tiili og T. Tchipev,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. maj 2007,

afsagt følgende

## Dom

### Sagens faktiske omstændigheder

1 Sagsøgeren, Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), er et agentur med hjemsted i Frankrig, hvis virksomhed bl.a. består i eksport af franske bøger til andre medlemsstater i Den Europæiske Union og til tredjelande.

2 Agenturerne findes blandt de forskellige erhvervsdrivende, der er beskæftiget med markedsføring af bøger. De henvender sig til detailhandlere og sammenslutninger, men ikke til den endelige forbruger. De kan honorere de ordrer, der er for omkostningskrævende at behandle for udgiverne eller disses distributører. De samler ordrer, der hver især er af ringe omfang, fra de forskellige kunder og henvender sig til udgiveren eller distributøren, som således kan nøjes med at levere til et enkelt sted. Til sine kunder, der er boghandlere eller institutioner, og som afgiver ordrer på værker fra forskellige udgivere, samler agenturet en pakke indeholdende disse og sparer derved kunderne for at afgive en lang række ordrer til mange forskellige handlende.

3 Coopérative d'exportation du livre français, der driver virksomhed under navnet »Centre d'exportation du livre français« (CELF), er et kooperativt aktieselskab, der

også driver virksomhed som agentur. CELF's formål er ifølge den seneste udgave af vedtægterne »[d]irekte at ekspedere ordrer fra udlandet og oversøiske departementer på bøger, brochurer og alle kommunikationsmedier og mere overordnet at udføre alle operationer, der har til formål at fremme fransk kultur verden over ved hjælp af ovennævnte medier«.

4 Medlemmerne af CELF er hovedsageligt forlag, der er etableret i Frankrig. CELF er dog åben for alle erhvervsdrivende, som beskæftiger sig med udgivelse eller distribution af bøger på fransk, uanset hvor de har hjemsted.

5 CELF driver ligesom sagsøgeren primært handel med lande og områder, der ikke er fransktalende. Markedsføringen af bøger i de fransktalende områder, særligt Belgien, Canada og Schweiz, gennemføres gennem udgivernes distributionsnet.

6 Da CELF i 1979 havde finansielle vanskeligheder, besluttede de franske myndigheder at tildele virksomheden visse tilskud.

7 De pågældende tilskud havde til formål at give eksportagenturer mulighed for at efterkomme alle ordrer fra boghandlere, som er beliggende i ikke-fransktalende områder, uanset beløbsstørrelse, rentabilitet og bestemmelsessted med henblik på at fremme udbredelsen af fransksproget litteratur på verdensplan.

8 Det eneste tilskud, som er genstand for denne sag (herefter »den omtvistede støtte«), blev tildelt årligt fra 1980 og frem, selv om beløbet varierede siden dette tidspunkt.

Den omtvistede støtte bestod af en pakke af årlige tilskud, som alle havde til særligt formål at kompensere for ekstra omkostninger, som opstod hvert år ved ekspedition af udenlandske boghandleres små ordrer på 500 franske franc (FRF) eller derunder (76,22 EUR), eksklusiv transportomkostninger (herefter »små ordrer«), som ansås for urentable.

9 Fra 1981 blev en fjerdedel af det støttebeløb, der blev ydet for det foregående år, udbetalt ved årets begyndelse, idet restbeløbet udbetaltes i efteråret, efter at de offentlige myndigheder havde gennemgået CELF's virksomhedsprognoser og handelsstrømmene i den første del af regnskabsåret. Inden for tre måneder efter regnskabsårets udløb skulle der over for det franske ministerium for kultur og franskprogede anliggender afgives en redegørelse for anvendelsen af støtten med en fortegnelse over dokumentation.

10 Ved skrivelse af 20. marts 1992 henledte sagsøgeren Kommissionens opmærksomhed på, at de franske myndigheder ydede CELF visse støtteforanstaltninger med henblik på pr, transport og markedsføring. Sagsøgeren forespurgte endvidere Kommissionen, om den havde fået underretning om denne støtte ifølge bestemmelserne i EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF).

11 I en skrivelse af 7. august 1992 bekræftede Kommissionen over for sagsøgeren, at der findes visse ikke-anmeldte støtteforanstaltninger til fordel for CELF, herunder den omtvistede støtte.

12 Den 18. maj 1993 vedtog Kommissionen en beslutning om godkendelse af den nævnte støtte med titlen »støtte til eksportører af franske bøger« (beslutning NN 127/92 (EFT C 174, s. 6)).

13 Retten annullerede ved dom af 18. september 1995, SIDE mod Kommissionen (sag T-49/93, Sml. II, s. 2501), den nævnte beslutning hvad angår den omtvistede støtte. Retten fastslog, at Kommissionen ikke havde opfyldt forpligtelsen til at indlede den kontradiktoriske procedure i medfør af artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF).

14 Den 30. juli 1996 besluttede Kommissionen at indlede proceduren i medfør af artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF).

15 Kommissionen vedtog den 10. juni 1998 en ny beslutning, der erklærede den omtvistede støtte forenelig med fællesmarkedet (beslutning 1999/133/EF om statsstøtte til CELF (EFT L 44, s. 37)).

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. september 1998 nedlagde sagsøgeren for Retten påstand om annullation af den nævnte beslutning.

17 Beslutning 1999/133 var også genstand for et annullationssøgsmål anlagt af Den Franske Republik ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. september 1998. Den Franske Republik anfægtede denne beslutning, for så vidt som Kommissionen havde udelukket, at EF-traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF), kunne anvendes.

18 Da de to sager rejste tvivl om gyldigheden af samme retsakt, udsatte Retten ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Fjerde Udvidede Afdeling den 25. marts 1999 i henhold til artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen (nu artikel 54, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen) behandlingen af sagen, indtil Domstolen havde afsagt endelig dom.

19 Domstolen frifandt Kommissionen i den af den Franske Republik anlagte sag ved dom af 22. juni 2000, Frankrig mod Kommissionen (sag C-332/98, Sml. I, s. 4833). Sagen for Retten blev herefter genoptaget.

20 De franske myndigheder afskaffede den omtvistede støtte i 2002.

21 Beslutning 1999/133 blev annulleret ved Rettens dom af 28. februar 2002, SIDE mod Kommissionen (sag T-155/98, Sml. II, s. 1179). Retten fastslog, at Kommissionen havde foretaget et åbenbart urigtigt skøn angående definitionen af det relevante marked.

22 Kommissionen vedtog den 20. april 2004 beslutning 2005/262/EF om Frankrigs støtte til CELF (EUT 2005 L 85, s. 27, herefter »den anfægtede beslutning«).

23 Kommissionen fastslog i den anfægtede beslutning, at den omtvistede støtte udgjorde statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF's forstand (betragtning 127). Den prøvede herefter, om en af undtagelserne fra det generelle forbud mod statsstøtte i den nævnte artikel fandt anvendelse. Kommissionen udelukkede udtrykkeligt, at undtagelserne i artikel 87, stk. 2, EF samt undtagelserne i artikel 87, stk. 3, litra a), b) og c), kunne finde anvendelse i den foreliggende sag (betragtning 132). Kommissionen fandt endelig, at den omtvistede støtte havde et kulturelt formål i artikel 87, stk. 3, litra d), EF's forstand, hvorefter støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser (betragtning 134-139).

24 Kommissionen begrænsede sig følgelig til at kontrollere foreneligheden af den omtvistede støtte på eksportagenturmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra d), EF (betragtning 186). I den forbindelse konstaterede den for det første, at kriteriet »små ordrer« er relevant som reference for tildelingen af den omtvistede støtte (betragtning 187-197). Den kontrollerede for det andet, om begrundelsen for den omtvistede støtte var reel, nemlig at der var ekstra omkostninger direkte forbundet med ekspeditionen af små ordrer. Kommissionen prøvede derfor, hvilke omkostninger CELF var blevet påført som følge af ekspeditionen af små ordrer for året 1994 på grundlag af regnskabstal, som den franske regering havde indgivet (betragtning 203-206). Kommissionen fandt, at oplysninger vedrørende dette år udgjorde et relevant udgangspunkt for at bedømme omkostningerne ved ekspeditionen af små ordrer, da de dokumenter og forklaringer, som Frankrig indsendte for andre regnskabsår, viser, at strukturen for små ordrer lå på samme niveau år for år (betragtning 208). Kommissionen fastslog endelig, at den omtvistede støtte ikke udgjorde nogen overkompensation af omkostningerne ved ekspeditionen af de små ordrer.

25 Kommissionen fastslog herefter følgende i den anfægtede beslutnings artikel 1:

»Støtten til [CELF] til ekspedition af små ordrer på franskprogede bøger, som Frankrig udbetalte mellem 1980 og 2001, udgør støtte efter artikel 87, stk. 1, [EF]. Da Frankrig har undladt at anmelde støtten til Kommissionen før iværksættelsen, er der tale om ulovlig støtte. Støtten er imidlertid forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra d), [EF].«

**Retsforhandlinger og parternes påstande**

26 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. august 2004 anlagde sagsøgeren nærværende sag.

27 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 2. december 2004 anmodede Den Franske Republik Retten om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande, hvilket blev imødekommet ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Tredje Afdeling den 20. januar 2005.

28 Retten besluttede den 22. marts 2007 at anmode Kommissionen om skriftligt at besvare visse spørgsmål og fremlægge visse dokumenter. Kommissionen efterkom disse anmodninger inden for den fastsatte frist.

29 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

30 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 23. maj 2007.

31 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutnings artikel 1, sidste punktum, annulleres.

— Subsidiært: Den anfægtede beslutnings artikel 1, sidste punktum, annulleres, for så vidt som Kommissionen erklærede den omtvistede støtte forenelig i tiden før 1999, eller alternativt 1997 eller 1994.

— Mere subsidiært: Den anfægtede beslutnings artikel 1, sidste punktum, annulleres, for så vidt som den erklærer den omtvistede støtte forenelig i tiden før den 1. november 1993.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

33 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

**Retlige bemærkninger**

34 Sagsøgeren har gjort tre anbringender gældende til støtte for søgsmålet, hvoraf det tredje er opdelt i to led. Det gøres med det første anbringende gældende, at der mangler hjemmel for at erklære den omtvistede støtte forenelig med fællesmarkedet før den 1. november 1993. Det gøres med det andet anbringende gældende, at den omtvistede beslutning er ikke i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, EF. Det gøres med det tredje anbringende gældende, at artikel 87, stk. 3, litra d), EF er tilsidesat. Med det tredje anbringendes første led gøres gældende, at den omtvistede støtte er diskriminerende, mens det andet led omhandler åbenbart urigtige skøn.

35 Det første anbringende skal først undersøges, og derefter undersøges det tredje anbringendes andet led.

*Om det første anbringende vedrørende den påståede manglende hjemmel før den 1. november 1993*

Parternes argumenter

36 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har baseret sig på en fejlagtig hjemmel ved i den anfægtede beslutnings artikel 1, sidste punktum, at erklære den omtvistede støtte forenelig med fællesmarkedet i medfør af artikel 87, stk. 3, litra d), EF. Det er således sagsøgerens opfattelse, at eftersom denne bestemmelse blev indført ved EU-traktaten, som trådte i kraft den 1. november 1993, kan den omtvistede støtte alene erklæres forenelig med fællesmarkedet fra denne dato.

37 Sagsøgeren hævder, at princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft er til hinder for, at en fællesskabsakt anvendes før datoen for sin ikrafttrædelse. Der findes kun ganske få undtagelser fra dette princip, herunder når der udtrykkeligt fastsættes overgangsbestemmelser, eller når det fremgår klart af den omhandlede retsakts formål og opbygning. Sagsøgeren påberåber sig, at EU-traktaten ikke indeholder overgangsbestemmelser, og at det ikke ses, at de kontraherende stater ville tillægge artikel 87, stk. 3, litra d), EF tilbagevirkende kraft.

38 Sagsøgeren henviser til Kommissionens meddelelse af 22. maj 2002 om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte (EFT 2002 C 119, s. 22), som bekræfter, at foreneligheden med fællesmarkedet af ulovligt udbetalt støtte i almindelighed skal bedømmes »under anvendelse af de materielle regler i de gældende retsakter på det tidspunkt, hvor støtten blev udbetalt«.

39 Sagsøgeren finder, at hvis den ikke-anmeldte støtte var blevet bedømt ud fra de regler, der var gældende på tidspunktet for Kommissionens beslutning, og ikke på tidspunktet, hvor støtten blev tildelt, ville dette medføre, at en ulovlighed var blevet belønnet, da støtten med tilbagevirkende kraft ville drage fordel af en beslutning om forenelighed, som ikke ville være blevet vedtaget, hvis den omhandlede medlemsstat havde overholdt artikel 88 EF og anmeldt støtten til Kommissionen før dens tildeling.

40 Sagsøgeren har endvidere anført, at undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra d), EF ikke kan anses for omfattet af artikel 87, stk. 3, litra c). Sagsøgeren påpeger, at Kommissionen i den anfægtede beslutning udelukkede anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF i den foreliggende sag. Sagsøgeren lægger endvidere vægt på, at en sådan fortolkning vil indebære, at undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra d), der blev indført ved EU-traktaten, vil blive frataget enhver betydning.

41 Kommissionen har heroverfor anført, at en retsstilling er reguleret af den gældende lovgivning, på det tidspunkt, hvor situationen er blevet endelig. I den foreliggende sag er det relevante tidspunkt det tidspunkt, hvor beslutningen om den omtvistede støttes forenelighed med fællesmarkedet blev vedtaget.

42 Ifølge Kommissionen følger det af almindelige retsgrundsætninger, at nye love, herunder traktatbestemmelser, generelt finder anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, der er opstået, mens den tidligere lovgivning var gældende.

43 Under alle omstændigheder skal artikel 87, stk. 3, litra d), EF finde umiddelbar anvendelse, når henses til formålet med og opbygningen af denne bestemmelse. Kommissionen har gjort gældende, at en beslutning om en statsstøttes forenelighed med fællesmarkedet ikke udgør en ren formalitet, idet der kræves en præcis hjemmel. Kommissionen har pligt til at prøve dels, om den omhandlede støtte reelt bidrager til et almennyttigt formål, og dels, om støtten har negative virkninger på konkurrencen. Kommissionen skal i forbindelse med denne prøvelse alene fastslå, om fællesskabets interesser på tidspunktet for Kommissionens prøvelse kræver, at støtten tilbagebetales, eftersom virkningerne af en ulovlig støtte ud fra et økonomisk synspunkt ikke ophører ved støttens tildeling, men består så længe den erhvervsdrivende, der har modtaget støtten, er aktiv på markedet.

44 Kommissionen præciserer, at hvis den ikke umiddelbart havde anvendt det nye kriterium om forenelighed, ville dens beslutning være i strid med et formål, som nu er anerkendt i traktaten. Kommissionen finder imidlertid ikke, at man kan kræve tilbagebetaling af en støtte alene med den begrundelse, at støtten er udbetalt for tidligt.

45 Kommissionen hævder, at dens holdning er blevet bekræftet ved Rettens dom af 18. november 2004, Ferriere Nord mod Kommissionen (sag T-176/01, Sml. II, s. 3931).

46 Kommissionen finder ikke, at anvendelsen af en ny regel til bedømmelse af en ikke-anmeldt støtte nødvendigvis udgør »en belønning af en ulovlighed«. Denne umiddelbare anvendelse kan nemlig være til ugunst for medlemsstaten i tilfælde af strengere kriterier for bedømmelsen af foreneligheden.

47 Kommissionen gør endelig gældende, at der ikke i dette tilfælde er tvingende retssikkerhedsmæssige grunde til at begrænse det tidsmæssige anvendelsesområde for artikel 87, stk. 3, litra d), EF.

48 Kommissionen har subsidiært henvist til, at undtagelsen vedrørende kulturelle formål, som siden 1993 har fremgået af artikel 87, stk. 3, litra d), EF, tidligere var omfattet af artikel 87, stk. 3, litra c), og blot er blevet tydeliggjort ved tilføjelsen af stk. 3, litra c).

49 Den Franske Republik har tilsluttet sig Kommissionens argumenter.

Rettens bemærkninger

50 Det fremgår af den anfægtede beslutnings artikel 1, sidste punktum, at den omtvistede støtte blev erklæret forenelig med fællesmarkedet i medfør af artikel 87, stk. 3, litra d), EF. Denne bestemmelse udgør en undtagelse fra det generelle forbud mod statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF, som blev indført ved EU-traktaten, der trådte i kraft den 1. november 1993.

51 Sagsøgeren har nærmere bestemt gjort gældende, at et sådant retsgrundlag ikke kunne anvendes til at erklære støtte forenelig med fællesmarkedet hvad angår perioden fra 1980 til den 31. oktober 1993.

52 I den forbindelse skal det bemærkes, 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, dog med undtagelse af de særlige tilfælde, hvor det tilstræbte mål kræver det, og når der er taget behørigt hensyn til de berørtes berettigede forventning (Domstolens dom af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, præmis 20).

53 Selv om processuelle regler almindeligvis antages at finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet, forholder det sig ikke sådan med materielle bestemmelser (Domstolens dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi, Sml. s. 2735, præmis 9).

54 Fællesskabsrettens materielle regler skal nemlig — for at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen (jf. dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis). Denne konklusion gælder, uanset om de nævnte regler måtte være til gunst eller ugunst for den pågældende (jf. i denne retning Domstolens dom af 29.1.1985, sag 234/83, Gesamthochschule Duisburg, Sml. s. 327, præmis 20, og af 7.2.2002, sag C-28/00, Kauer, Sml. I, s. 1343, præmis 20).

55 Derimod finder fællesskabslovgivningen umiddelbart anvendelse på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens den tidligere lovgivning var gældende (Domstolens dom af 10.7.1986, sag 270/84, Licata mod CES, Sml. s. 2305, præmis 31, og af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 50).

56 På baggrund af disse præmisser må det konstateres, at EU-traktaten ikke foreskriver overgangsbestemmelser vedrørende anvendelsen af artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Desuden giver intet i denne bestemmelse anledning til at konkludere, at bestemmelsen har til formål at regulere forhold, som er opstået før tidspunktet for dens ikrafttrædelse. Kommissionen har i øvrigt ikke i den anfægtede beslutning anført, at artikel 87, stk. 3, litra d), i det foreliggende tilfælde skulle anvendes med tilbagevirkende kraft under hensyntagen til bestemmelsens formål og opbygning, eller at dette skulle være nødvendigt for at sikre Kommissionens kontrol med den statsstøtte, som medlemsstaterne tildeler. Kommissionen har heller ikke anført sådanne argumenter i forbindelse med sit forsvar.

57 Det skal derfor alene prøves, om den omtvistede støtte var blevet definitivt forenelig med fællesmarkedet, da den anfægtede beslutning blev vedtaget.

58 Al ny støtte, der ikke er anmeldt, og som allerede er udbetalt, må nødvendigvis være uforenelig med fællesmarkedet, hvis den kan fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner i støtteperioden, og hvis den ikke er omfattet af nogen af undtagelserne fra det generelle forbud mod statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF. Den omhandlede støtte er under alle omstændigheder enten forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet, når den har fået effekt. Dette er navnlig tilfældet i den foreliggende sag, eftersom den omtvistede støtte er tildelt og udbetalt af Den Franske Republik og anvendt af CELF med henblik på godtgørelse af de årlige ekstra omkostninger ved ekspedition af små ordrer.

59 I modsætning til det af Kommissionen hævdede skal det derfor ved bedømmelsen af, om en støtte som i denne sag, der er udbetalt, men ikke anmeldt, er forenelig med fællesmarkedet, ikke blot afgøres, om fællesskabsinteresser — på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen om støtten — krævede tilbagebetaling af støtten. Kommissionen skal nemlig også prøve, om den omhandlede støtte kunne fordreje konkurrencevilkårene i den periode, hvor den blev udbetalt.

60 Kommissionen råder ganske vist over et vidt skøn i forbindelse med beslutningen om, at en støtte er omfattet af undtagelserne fra det generelle forbud i artikel 87, stk. 1, EF. Afgørelsen i det tilfælde af, om en statsstøtte er forenelig eller uforenelig med fællesmarkedet, rejser nemlig spørgsmål, der indebærer hensyntagen og stillingtagen til indviklede økonomiske forhold, som vil kunne ændre sig hurtigt (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 15). Dette skøn må imidlertid ikke foretages uden hensyntagen til den omstændighed, at det var i den periode, hvor støtten blev udbetalt ulovligt, at den kunne fordreje konkurrencevilkårene i strid med fællesskabsinteresserne, som fastlagt i gældende lovgivning.

61 Det følger heraf, at Kommissionen har begået en retlig fejl ved at anvende artikel 87, stk. 3, litra d), EF på perioden forud for den 1. november 1993, i stedet for at anvende de materielle regler, der var gældende i den omhandlede periode.

62 Denne konklusion gælder så meget desto mere, som det fremgår af fast retspraksis, at alle undtagelser fra det almindelige princip i artikel 87, stk. 1, EF om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet, skal undergives en snæver fortolkning (Domstolens dom af 21.6.2001, forenede sager C-280/99 P — C-282/99 P, Moccia Irme m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4717, præmis 40, og Rettens dom af 25.9.1997, sag T-150/95, UK Steel Association mod Kommissionen, Sml. II, s. 1433, præmis 114).

En sådan snæver fortolkning kræver også, at anvendelsen af en undtagelse vedrørende statsstøtte skal begrænses til perioden efter undtagelsens ikrafttrædelse, i hvert fald hvis den omhandlede støtte allerede er blevet udbetalt.

63 Domstolen har i samme ånd fastslået med hensyn til støtte omfattet af KS-traktaten, som er blevet udbetalt uden først at være anmeldt, at anvendelsen af den kodeks, der er gældende på det tidspunkt, hvor Kommissionen traf beslutningen om foreneligheden af den tildelte støtte, som var blevet tildelt under en tidligere kodeks, er udtryk for en anvendelse af en fællesskabsbestemmelse med tilbagevirkende kraft (dommen i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, præmis 118). Domstolen antog, at ingen af bestemmelserne i den kodeks, der var gældende, da Kommissionen vedtog sin beslutning, fastslog, at denne kodeks kunne anvendes med tilbagevirkende kraft. Domstolen fandt endvidere, at det fremgik af opbygningen og formålene med de på hinanden følgende kodekser om støtte, at disse kodekser var vedtaget i henhold til de behov, der forelå i en given periode. Anvendelsen af bestemmelser, som er fastsat for en bestemt periode i henhold til situationen i denne periode, på statsstøtte, der er tildelt og udbetalt i løbet af en forudgående periode, svarer ikke til denne bestemmelses opbygning eller formål (dommen i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, præmis 120).

64 Situationen i den foreliggende sag er derimod ikke sammenlignelig med situationen, der gav anledning til dommen i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen. Denne dom omhandlede nemlig en støtte, som ikke var gennemført, inden Kommissionen vedtog beslutningen om støttens forenelighed. Støtten kunne således ikke true konkurrencen i perioden forud for vedtagelsen af den nævnte beslutning. En støtte, der er udbetalt, før Kommissionen har vedtaget en beslutning om støttens forenelighed med fællesmarkedet, kan derimod true og endog fordreje konkurrencen i perioden forud for vedtagelsen af denne beslutning.

65 Konklusionen om, at artikel 87, stk. 3, litra d), ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, svækkes ikke af Kommissionens andre argumenter.

66 Hvad angår argumentet om, at der ikke findes tvingende retssikkerhedsmæssige grunde i det foreliggende tilfælde til at begrænse ovennævnte bestemmelses tidsmæssige anvendelsesområde, skal det påpeges, at fællesskabsretten skal sikre overholdelsen af principperne om retssikkerhed og om beskyttelse af den berettigede forventning, hvorefter fællesskabslovgivningen skal være klar og forudseelig for borgerne (jf. i denne retning dommen i sagen Meridionale industria salumi, præmis 10). Fællesskabets regler om statsstøtte ville hverken være klare eller forudsigelige for borgerne, hvis en støtte, som ikke kunne anses for forenelig med fællesmarkedet mellem 1980 og 1993 — idet der ikke forelå en undtagelse fra det generelle forbud mod statsstøtte i artikel 87, stk. 1, EF, som var gældende i denne periode — ville kunne anses for forenelig, hvis en sådan undtagelse senere blev indført. Kommissionens argument på dette punkt må således forkastes.

67 Hvad angår Kommissionens argument om, at anvendelsen af en ny regel til bedømmelse af en ikke-anmeldt støtte ikke udgør en belønning af en ulovlighed, må der lægges vægt på, at hvis en ikke-anmeldt støtte kan anses for forenelig med fællesmarkedet i medfør af en undtagelse, der ikke var gældende på tidspunktet for støttens tildeling, ville dette udgøre en fordel for den støttegivende medlemsstat, i forhold til andre medlemsstater, der måtte ønske at tildele en tilsvarende støtte, men som havde undladt dette, fordi der ikke fandtes en lovliggørende undtagelse. Tilsvarende ville den omhandlede medlemsstat have en fordel i forhold til enhver anden medlemsstat, som i samme periode ville tildele en støtte, og som havde anmeldt støtten, inden den omhandlede undtagelse trådte i kraft, hvilket medførte en kommissionsbeslutning om, at støtten var uforenelig med fællesmarkedet. En sådan retstilstand kunne foranledige medlemsstaterne til at undlade at anmelde støtte, som de anser for uforenelig med fællesmarkedet i fraværet af en anvendelig undtagelse, i håbet om, at der efterfølgende måtte blive vedtaget en sådan undtagelse. Kommissionens argument kan således ikke tiltrædes.

68 Endelig finder Retten at måtte forkaste Kommissionens subsidiære argument om, at støtte udbetalt før den 1. november 1993 under alle omstændigheder er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

69 Det er nemlig tilstrækkeligt at konstatere — uden at det er fornødent at tage stilling til, om undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), før EU-traktatens ikrafttrædelse kunne være tilstrækkelig hjemmel for at anse en statsstøtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven for forenelig med fællesmarkedet — at Kommissionen valgte den hjemmel, som den fandt passende i dette tilfælde, dvs. artikel 87, stk. 3, litra d), EF, hvorfor den anfægtede beslutnings forenelighed med fællesskabsretten alene skal bedømmes i forhold til denne bestemmelse. Da Kommissionen desuden selv i den anfægtede beslutning har anført (betragtning 186), at den udelukkende ønskede at kontrollere foreneligheden af støtten på eksportagenturmarkedet i henhold til traktatens artikel 87, stk. 3, litra d), EF, kan den ikke påberåbe sig en anden bestemmelse ved Retten.

70 Det følger af det foregående, at Kommissionen begik en retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede støtte var forenelig med fællesmarkedet i medfør af artikel 87, stk. 3, litra d), EF for så vidt angår den del af støtten, som blev udbetalt til CELF før EU-traktatens ikrafttrædelse. Den anfægtede beslutnings artikel 1, sidste punktum, annulleres følgelig, for så vidt angår perioden før den 1. november 1993.

*Om det tredje anbringendes andet led om, at der er foretaget åbenbart urigtige skøn*

Parternes argumenter

71 Sagsøgeren har anført, at den omtvistede støtte savner enhver forbindelse med de små ordrer, og at den er ren driftsstøtte til CELF uden tidsmæssige begrænsninger.

72 Ifølge sagsøgeren var små ordrer ikke defineret, da den omtvistede støtte blev tildelt. En sådan definition, der præciserer, at små ordrer er ordrer på under 500 FRF, blev først indført i forbindelse med sag T-49/93. Tærsklen på 500 FRF blev fastsat på et empirisk grundlag, ikke på en økonomisk analyse.

73 Hvad angår relevansen af ovennævnte definition har sagsøgeren gjort gældende, at året 1994 blev valgt som referenceår for at begrunde en rentabilitetstærskel på 500 FRF.

74 Under alle omstændigheder fremhæver sagsøgeren, at en detailundersøgelse af de analytiske regnskabstal for et enkelt år, uanset om den er støttet af tal fra tre andre år, ikke er tilstrækkelig til at godkende en støtte, der har været udbetalt igennem mere end 20 år. Sagsøgeren bemærker, at Kommissionen hverken har begrundet valget af et enkelt år som referenceår for en så lang periode, eller forklaret, hvorfor metoden, der blev anvendt i 1994, ikke blev anvendt i forhold til de andre år. Da der ikke har været anvendt en fast beregningsmetode, skal den omtvistede støtte anses for driftsstøtte, der er tildelt uafhængigt af ekstra omkostninger, som er opstået ved ekspedition af små ordrer.

75 Sagsøgeren hævder vedrørende året 1994, at CELF's analytiske regnskabstal blev opbygget med henblik på kunstigt at påvise, at den udbetalte støtte kun var blevet anvendt til ekspeditionen af små ordrer. Omkostningerne vedrørende små ordrer blev pustet op ved hjælp af flere regnskabsmæssige kunstgreb, nemlig »ubegrundede multiplikationskoefficienter«, »manglende hensyntagen til, hvordan ordrerne konkret blev ekspederet« og »forskellige fordelingsnøgler«.

76 For det første har sagsøgeren anført, at CELF's udgifter i forbindelse med ekspeditionen af små ordrer blev bedømt under anvendelse af multiplikationsfaktorer, der

varierede fra opgave til opgave, med den begrundelse, at ekspeditionen af små ordrer var dyrere end ekspeditionen af andre ordrer. Ifølge sagsøgeren er der imidlertid ingen objektiv begrundelse for valget af multiplikationsfaktorer og værdien heraf. Følgelig er mindst 9,12% af CELF's omkostninger forbundet med anden virksomhed blevet kunstigt overført på de små ordrer.

77 For det andet finder sagsøgeren, at selv om det var begrundet at anvende en multiplikationsfaktor, kunne den alene finde anvendelse på ordrer, der ikke blev fremsendt elektronisk. En elektronisk fremsendelse nedsætter omkostningerne ved ekspeditionen og modtagelsen af ordrer betydeligt, ligesom den i almindelighed gør det unødvendigt at anvende kurértjeneste, da hovedparten af leverandørerne selv leverer ordrerne elektronisk.

78 Selv om over to tredjedele af CELF's små ordrer blev ekspederet elektronisk i 1994, sondrede Kommissionen imidlertid ikke mellem elektroniske ordrer og ordrer i papirform i den anfægtede beslutning. Som konsekvens heraf blev omkostningerne vedrørende små ordrer forhøjet med 40 421 FRF (6 162,14 EUR), omkostningerne ved kurértjeneste blev forhøjet med 143 703 FRF (21 907,38 EUR) og omkostningerne forbundet med modtagelse blev forhøjet med 235 567 FRF (35 911,96 EUR) hvad angår omkostningerne forbundet med erhvervsvirksomhed.

79 Sagsøgeren har endvidere anført, at antallet af elektroniske ordrer og ordrer i papirform blev byttet om af de franske myndigheder og fremsendt til Kommissionen i den form. I modsætning til Kommissionens opfattelse, hvorefter denne ombytning havde begrænset betydning, finder sagsøgeren, at ombytningen havde betydelige konsekvenser.

80 Sagsøgeren har for det tredje anfægtet de »fordelingsnøgler«, der blev anvendt i den anfægtede beslutning, dvs. de kriterier, som blev anvendt til at beregne

omkostningerne til ekspedition af små ordrer, henholdsvis andre aktiviteter. Regnskabsudgifterne og udgifterne til kontorartikler forbundet med små ordrer blev beregnet på grundlag af antallet af udstedte fakturaer (47%) og ikke på grundlag af antallet af leverede bøger (5%). De øvrige udgifter til administrationspersonale vedrørende små ordrer blev beregnet på grundlag af antallet af leverede bøger. Regnskabsafdelingen har dog også andre opgaver end udstedelse af fakturaer.

81 Sagsøgeren har på baggrund af samtlige ovenstående forhold konkluderet, at omkostningerne forbundet med ekspeditionen af små ordrer er betydeligt lavere end angivet af CELF. Samlet set er de akkumulerede udgifter vedrørende små ordrer blevet forhøjet med minimum 1 384 222 FRF (211 023,28 EUR) for referenceåret 1994.

82 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at CELF's aktiviteter ikke kan anses for en opgave af almindelig interesse. For det første omhandler denne retssag ikke spørgsmålet, om der foreligger støtte. For det andet finder hverken artikel 86, stk. 2, EF eller dommen i Altmark-sagen (Domstolens dom af 24.7.2003, sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. I, s. 7747), som omhandler begrebet opgave af almindelig interesse, anvendelse i den foreliggende sag.

83 Kommissionen har påpeget, at den anfægtede beslutning er baseret på komplekse vurderinger af økonomisk art. Under disse omstændigheder må Rettens prøvelse begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt til, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning. Den anfægtede beslutning er ikke resultatet af en matematisk beregning, men er udtryk for en samlet afvejning med henblik på bedømmelsen af, om den udbetalte støtte var uforholdsmæssig, og om den indebar en fordrejning af konkurrencen.

84 Kommissionen har hvad angår de påstående åbenbart urigtige skøn henvist til, at den råder over et vidt skøn i forbindelse med bedømmelsen af en støttes forenelighed i henhold til artikel 87, stk. 3, EF. Kommissionen har anført, at Retten i sin dom af 6. marts 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen (forenede sager T-228/99 og T-233/99, Sml. II, s. 435), som vedrørte Kommissionens bedømmelse af en omstruktureringsplan for en virksomhed i økonomiske vanskeligheder, fastslog, at »[det] kun [er], når Kommissionen har begået en særligt åbenbar og alvorlig fejl i forbindelse med vurderingen af planen, at Retten kan forkaste godkendelsen af den statsstøtte, der skal finansiere den pågældende omstrukturering«. Fællesskabets retsinstanser kan således ikke erstatte Kommissionens vurdering herunder på det økonomiske plan med deres egen.

85 Kommissionen finder på baggrund af disse overvejelser, at sagsøgeren har en særlig tung bevisbyrde. Det påhviler sagsøgeren at afkræfte formodningen om, at den anfægtede beslutning er lovlig, ved at fremkomme med oplysninger, der kan rejse tvivl om bedømmelserne i den anfægtede beslutning.

86 Kommissionen har i den forbindelse anført, dels at sagsøgeren ikke har rejst tvivl om den omtvistede støttes kulturelle formål, dels at den omtvistede støtte ikke indebar en overkompensation for denne aktivitet, uanset om akterne fremlagt af de franske myndigheder ikke er uden fejl, og at der ikke er redegjort for, hvordan hver enkelt franc er brugt.

87 Det er således Kommissionens opfattelse, at hvis de franske myndigheder fra starten havde fremlagt fuldstændige og sikre oplysninger, der garanterede, at de udbetalte beløb udelukkende blev anvendt som kompensation for ekstraomkostninger forbundet med tjenesteydelser af almen interesse udført af CELF, ville Kommissionen med henvisning til dommen i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg have kunnet fastslå, at der ikke forelå statsstøtte.

88 Kommissionen har gjort gældende, at de omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig for at bestride, at der bestod en tilstrækkelig forbindelse mellem den udbetalte støtte og de små ordrer, er af meget generel karakter. Disse omstændigheder tenderer mod at benægte fakta, nemlig at det er dyrere at ekspedere små ordrer end store ordrer. Kommissionen har herved henvist til et dokument med titlen »CELF — rentabiliteten af CELF«, som detaljeret beskriver ekstraomkostningerne forbundet med ekspeditionen af små ordrer, som udgør halvdelen af CELF's ordrer.

89 Hvad angår for det første de påståede regnskabsmæssige kunstgreb har Kommissionen anført, at anvendelsen af multiplikationsfaktorer er begrundet, da udgifterne beregnet pr. bog ifølge de franske myndigheder i gennemsnit er 50% højere for små ordrer end for andre ordrer. Der var redegjort i detaljer for anvendelsen af multiplikationsfaktorer i en skrivelse af 5. marts 1998 fra de franske myndigheder.

90 Hvad angår for det andet den omstændighed, at der blev taget hensyn til elektronisk transmission, har Kommissionen påpeges, at den anfægtede beslutning er baseret på oplysninger, der blev fremsendt af de franske myndigheder i 1998 og berigtiget i 2003. Udgifterne for en lille ordre blev ændret fra 27,44 EUR pr. bog til 27,20 EUR pr. bog. Til sammenligning beløb omkostningerne ved almindelige ordrer sig til 18,44 EUR pr. bog.

91 Kommissionen har gjort gældende, at enhver lille ordre, fremsendt elektronisk eller ej, medfører ekstraomkostninger. Når bøgerne f.eks. lagres, optager en lille ordre den samme plads som en større ordre, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt.

92 Det gennemsnitlige antal bøger pr. bestilling er desuden næsten to gange mindre for små ordrer, hvilket forøger udgifterne tilsvarende.

93 Hvad angår for det tredje fordelingsnøglerne er det Kommissionens opfattelse, at antallet af fakturaer er et bedre kriterium for beregningen af regnskabsudgifterne forbundet med små ordrer end antallet af bøger. Antallet af bøger er derimod relevant for de andre tjenester. Kommissionen har i øvrigt bemærket, at sagsøgerens argumentation angående CELF's regnskabsprincipper hovedsageligt er baseret (næsten to tredjedele af de berigtigede udgifter) på denne uberettigede kritik af fordelingsnøgler.

94 Den Franske Republik hævder, at CELF har modtaget den omtvistede støtte, da virksomheden har en opgave af almindelig interesse, der består i at honorere urentable ordrer fra udenlandske boghandlere.

95 Den Franske Republik finder ikke, at de påståede fejl, som sagsøgeren har påberåbt sig, rejser tvivl om, at de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har anført i den anfægtede beslutning, er materielt rigtige. Det ville være meningsløst at påstå, at omkostningerne ved ekspeditionen af små ordrer ikke er markant større end omkostningerne ved ekspeditionen af andre ordrer. Den Franske Republik bemærker endelig, at der ikke nødvendigvis er nogen forbindelse mellem små ordrer og små udgivere.

Rettens bemærkninger

96 Det bemærkes, at Kommissionen efter artikel 87, stk. 3, EF har et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng. Domstolskontrollen med udøvelsen af dette skøn skal begrænses til en prøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de omstændigheder, som er lagt til grund, er materielt korrekte, og

om der er begået en retlig fejl eller er foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning (Domstolens dom af 29.4.2004, sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3679, præmis 83). Fællesskabets retsinstanser kan navnlig ikke sætte deres økonomiske skøn i stedet for det skøn, der er anlagt af den institution, som beslutningen hidrører fra (Domstolens dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 34).

97 For at godtgøre, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af omstændighederne, der berettiger til at kræve den anfægtede beslutning annulleret, skal sagsøgerens beviser være tilstrækkelig stærke til at bevirke, at de vurderinger, der ligger til grund for beslutningen, bliver usandsynlige (Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 59, og af 1.7.2004, sag T-308/00, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 1933, præmis 138).

98 Det tilkommer dog Kommissionen ved udøvelsen af sine skønsbeføjelser at sørge for den nødvendige afvejning mellem hensynet til den frie konkurrence og hensynet til undtagelserne under iagttagelse af proportionalitetsprincippet (jf. analogt dommen i sagen AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, præmis 54). Det kan derfor ikke tillades, at medlemsstater tildeler ydelser, som vil medføre en forbedring af den støttemodtagende virksomheds økonomiske situation, uden at dette var nødvendigt for at virkeliggøre de i artikel 87, stk. 3, EF anførte formål (jf. i denne retning Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Phillip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 17).

99 Navnlig er driftsstøtte, dvs. støtte, der har til formål at friholde en virksomhed for omkostninger, som den normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift og de normale aktiviteter, i princippet ikke omfattet af artikel 87, stk. 3, EF. Støtte af denne art fordrejer i princippet konkurrencebetingelserne i de erhvervsgrene, hvortil den ydes, og kan som sådan ikke fremme de formål, der er

fastlagt i ovennævnte undtagelsesbestemmelser (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.2.1990 i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 50, dom af 6.11.1990, sag C-86/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3891, præmis 18, og af 15.5.1997, C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 37, samt Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 48).

100 I lyset af disse principper skal det undersøges, om sagsøgeren har kunnet påvise, at den anfægtede beslutning er behæftet med en åbenbar skønsfejl hvad angår prøvelsen af, om den omtvistede støtte er forenelig med fællesmarkedet.

101 I det foreliggende tilfælde havde den omtvistede støtte til formål at udbrede det franske sprog og fransk litteratur ved at kompensere for ekstraomkostningerne forbundet med ekspeditionen af små ordrer (betragtning 44 og 45 i den anfægtede beslutning).

102 Kommissionen erklærede derfor den omtvistede støtte forenelig med fællesmarkedet efter at have foretaget en afvejning mellem på den ene side formålet at fremme fransk kultur og på den anden side formålet at sikre den frie konkurrence. Kommissionen tog herved navnlig hensyn til, at den af Frankrig tildelte støtte ikke udgjorde en overkompensation for omkostningerne i forbindelse med ekspeditionen af små ordrer.

103 Det må derfor undersøges, om Kommissionen, som hævdet af sagsøgeren, har overvurderet disse omkostninger således, at den udbetalte støtte væsentligt oversteg omkostningerne forbundet med ekspeditionen af små ordrer, hvorved den gik ud over formålet at fremme kulturen, der er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra d), EF, som Kommissionen har henvist til i den anfægtede beslutning.

104 Sagsøgeren har herved nærmere bestemt gjort to principale argumenter gældende. Sagsøgeren finder for det første, at Kommissionen har begået en regnefejl ved beregningen af, hvilke omkostninger der er direkte forbundet med de små ordrer under hele den periode, hvor den omtvistede støtte blev udbetalt, ved at drage konklusioner alene på baggrund af oplysninger fra året 1994. Sagsøgeren gør for det andet gældende, at beregningen af omkostningerne for året 1994 under alle omstændigheder er ukorrekt.

105 Hvis sagsøgerens andet argument er begrundet, er det ufornødent at tage stilling til det første argument. Hvis Kommissionens konklusioner for hele den omtvistede periode, der bygger på oplysningerne for året 1994, skal være korrekte, skal konklusionerne vedrørende dette år nemlig være korrekte. Det skal derfor prøves, om den anfægtede beslutning er behæftet med en åbenbar skønsfejl hvad angår analysen af den støtte, som CELF modtog i 1994.

106 Sagsøgeren har herved nærmere bestemt hævdet, at omkostningerne direkte forbundet med ekspeditionen af små ordrer blev vilkårligt overvurderet af Kommissionen ved hjælp af tre mekanismer, nemlig ubegrundede multiplikationsfaktorer, en ukorrekt bedømmelse af, hvordan ordrerne konkret blev ekspederet, og ukorrekte fordelingsnøgler. Sagsøgeren finder, at en betydelig del af omkostningerne forbundet med CELF's øvrige virksomhed på denne måde er overført på ekspeditionen af små ordrer. Sagsøgeren konkluderer, at den omtvistede støtte i realiteten har finansieret CELF's virksomhed i almindelighed.

107 Det skal præciseres, at Kommissionen beregnede omkostningerne direkte forbundet med ekspeditionen af små ordrer ud fra de forklaringer, som Den Franske Republik havde afgivet i forbindelse med prøvelsen af den omtvistede støtte. Den har på baggrund af disse forklaringer i betragtning 206 til den anfægtede beslutning vurderet, at omkostningerne til ekspedition af små ordrer i 1994 udgjorde 4 446 706 FRF (677 895,96 EUR), mens denne aktivitets omsætning beløb sig til 2 419 006 FRF (368 775,09 FRF). Eftersom den omtvistede støtte udbetalt til CELF i 1994 samlet

beløb sig til 2 000 000 FRF (304 898,03 EUR), konkluderede Kommissionen, at der var et driftsunderskud vedrørende de små ordrer på 27 700 FRF for det pågældende år, hvorfor støtten ikke udgjorde nogen overkompensation af omkostningerne for denne aktivitet (betragtning 206 og 207 til den anfægtede beslutning).

108 Kommissionen har desuden forklaret, hvordan den har beregnet omkostningerne direkte forbundet med ekspeditionen af små ordrer i den anfægtede beslutnings bilag IV. Dette bilag består for det første af en tabel, der indeholder de forskellige kategorier af udgifter forbundet med CELF's virksomhed som eksportagentur — f.eks. udgifter til bogindkøb, personaleudgifter, driftsomkostninger osv. — samt omkostninger, som CELF ifølge Kommissionen har haft inden for disse kategorier på grund af ekspeditionen af små ordrer. Det omhandlede bilag indeholder for det andet kommentarer og forklaringer om, hvordan visse af disse omkostninger er henført til ekspeditionen af små ordrer og ikke CELF's øvrige virksomhed.

109 Det fremgår af det omhandlede bilag, at Kommissionen ikke har taget hensyn til de faktiske omkostninger ved ekspeditionen af små ordrer. Kommissionen har derimod skønnet over disse omkostninger på baggrund af de samlede omkostninger påført CELF inden for hver kategori. Med henblik herpå har Kommissionen fordelt en del af de samlede omkostninger ved ekspeditionen af små ordrer ved hjælp af en forudbestemt fordelingsnøgle, der, som anført af sagsøgeren, ikke nødvendigvis er identisk for alle kategorier. Kommissionen har således f.eks. for at beregne udgifterne til bogkøb til små ordrer divideret CELF's samlede udgifter til bogindkøb med antallet af indkøbte bøger. Kommissionen har derefter multipliceret dette tal, der udgør den gennemsnitlige udgift pr. bog, med antallet af bøger, som indgår i små ordrer.

110 Det skal understreges, at Kommissionen har anvendt en anden metode ved beregningen af de små ordrers andel af CELF's omsætning. I det tilfælde har Kommissionen ikke begrænset sig til blot at beregne den gennemsnitlige omsætning pr. bog og multiplicere dette tal med antallet af bøger ekspederet i forbindelse med små ordrer, men den har taget udgangspunkt i den faktiske omsætning for denne del af virksomheden.

111 Det bemærkes, at hvis Kommissionen havde beregnet de små ordrers andel af omsætningen ved samme metode, hvormed den beregnede udgifterne til indkøb af bøger, der indgik i ekspeditionen af små ordrer, ville denne del af omsætningen have været meget større, end hvad der fremgår af den anfægtede beslutning, hvilket ville have haft betydning for bedømmelsen af, om den omtvistede støtte gik videre, end hvad der kunne begrundes af hensyn til målet at fremme kulturen, som er omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra d), EF, og som Kommissionen har henvist til i den anfægtede beslutning. Det fremgår nemlig af denne beslutning, særligt tabel 3 a), 3 b) og 3 c), samt tabel 4, at den faktiske gennemsnitspris for bøgerne solgt i forbindelse med ekspeditionen af små ordrer er meget mindre end den faktiske gennemsnitspris for samtlige bøger solgt af CELF.

112 Retten finder ikke desto mindre, at bedømmelsen af den anfægtede beslutning kan fortsættes uden hensyntagen til ovenstående overvejelser.

113 Det fremgår endvidere af den anfægtede beslutnings bilag IV, at Kommissionen for visse kategorier af omkostninger har multipliceret det tal, som er fremkommet ved den i præmis 110 skitserede beregningsmetode, med en bestemt faktor med henblik på at bestemme, hvilke omkostninger der skal henføres på små ordrer. Omkostningerne opført under rubrikkerne »Modtagelse (af bøger), direkte arbejdskraft« og »Salgsafdeling, direkte arbejdskraft« er beregnet ud fra de gennemsnitlige omkostninger pr. bog for hver af disse rubrikker. Disse gennemsnitsomkostninger pr. bog blev multipliceret med antallet af bøger, som blev ekspederet i forbindelse med små ordrer. Derefter blev dette tal igen multipliceret med tre for at beregne de endelige omkostninger forbundet med ekspeditionen af små ordrer for den omhandlede rubrik.

114 Anvendelsen af multiplikationsfaktoren »tre« er ifølge Kommissionen begrundet af de yderligere vanskeligheder, som ekspeditionen af små ordrer medfører i forhold til CELF's øvrige virksomhed.

115 Kommissionen fandt således, at disse omkostninger skulle anses for højere for små ordrer, idet den erhvervsdrivende, uanset ordrens størrelse, ved behandling af ordren nødvendigvis må gentage et vist antal fysiske operationer for alle ordrer. Det er Kommissionens opfattelse, at multiplikationsfaktorerne gør det muligt at tage hensyn til de ekstraomkostninger, som små ordrer medfører.

116 Hvad særligt angår rubrikken »Modtagelse (af bøger), direkte arbejdskraft«, har Kommissionen i den anfægtede beslutnings bilag IV begrundet anvendelsen af en multiplikationsfaktor på »tre« med den omstændighed, at modtagelsen af bøger fra store forlag eller distributører sker automatisk takket være EAN-koden, som gør det muligt at registrere bogen med en scanner. Den har fremhævet, at bøger, der udgives af mindre forlag, omvendt ofte ikke er forsynet med stregkode, hvilket betyder, at bogen skal registreres manuelt. Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at de store forlag leverede til parisiske kunder til en pris på 0,75 FRF/kg (0,11 EUR/kg), der var fastsat i en brancheaftale, mens kurértjenesterne skal have 6,50 FRF/kg (0,99 EUR/kg) for de pakker, som anvendes til bøger fra små distributører. Denne sidste oplysning kan kun omhandle kategorien udgifter til transport af indkøb og kurértjenester, for hvilke der, som det fremgår nedenfor (præmis 128), ikke burde have været anvendt en multiplikationsfaktor, eller for hvilke en sådan burde have været anvendt i mindre omfang, som det fremgår af de franske myndigheders skrivelse af 11. marts 2003 til Kommissionen.

117 Hvad angår rubrikken »Salgsafdeling: direkte arbejdskraft« har Kommissionen begrundet anvendelsen af en multiplikationsfaktor på »tre« i den anfægtede beslutnings bilag IV med, at håndteringen af de små ordrer var mere krævende for salgsadministrationen. Kommissionen har forklaret sit valg ved at fremhæve, at hvis der f.eks. opstår problemer med indkodning af ordrerne, bliver der behov for yderligere operationer. Kommissionen har endvidere anført, at der går en søgen forud for indlæsningen af ordren, dvs. ISBN, forlagskatalog, forskellige databaser, kontrol af, om værket er på lager, validering af overensstemmelse mellem ordre/forlag. Kommissionen har herved forklaret, at der opstår yderligere omkostninger ved problemer med kvaliteten af ordresedlen. Den tilføjer, at disse problemer opstår oftere ved

små ordrer, eftersom store boghandlere, der har stor omsætning på CELF, normalt anvender effektive værktøjer til at rationalisere deres administration og navnlig til fremsendelse af ordrer, som indeholder tydelige identifikationsoplysninger. Små boghandlere anvender derimod ifølge Kommissionen ikke altid de moderne redskaber inden for den internationale handel, og deres ordrer er derfor undertiden vanskelige at tyde, ligesom ordrerne undertiden er ufuldstændige, hvilket medfører ekstra udgifter ved ekspeditionen.

118 Hvad angår kategorien driftsomkostninger, herunder udgifter til telefon, telex, udgifter til inddrivelse osv., gør den anfægtede beslutnings bilag IV det ikke muligt at fastslå, om omkostningerne henført på små ordrer er beregnet på grundlag af gennemsnitsomkostningerne pr. solgt bog, som det er tilfældet med personaleudgifter, ud fra omsætningen i forbindelse med små ordrer, som er tilfældet med visse separate faste indirekte udgifter, eller på grundlag af gennemsnitsomkostningerne pr. udstedt faktura, som det er tilfældet med driftsomkostninger angående leverancer til administration. Det fremgår dog klart af dette bilag, at dette beløb, uanset hvordan det er fremkommet, blev multipliceret med en faktor på 2,5.

119 Kommissionen har i den anfægtede beslutnings bilag IV begrundet anvendelsen af denne faktor med den omstændighed, at udgifterne til telefon varierer afhængigt af antallet af fakturaer, herunder »svar til kunder« og »søgning hos forlag«. Den tilføjer, at disse omkostninger vedrører flere operationer, herunder modtagelse af ordresedlen fra boghandleren, indkodning af ordren, indlæsning af ordren og regnskabsfunktionen, der har til formål at registrere alle strømme i forbindelse med de beskrevne operationer.

120 Det skal derfor prøves, om valget af disse multiplikationsfaktorer, som sagsøgeren har gjort gældende, er vilkårligt, selv om fordelingsnøglen mellem små ordrer og CELF's øvrige aktiviteter for de forskellige kategorier af udgifter i øvrigt måtte være korrekt, og om Kommissionen under alle omstændigheder ikke burde have anvendt disse multiplikationsfaktorer på elektroniske ordrer.

121 Ifølge forklaringerne afgivet af Kommissionen og sagsøgeren i deres skriftlige indlæg og under retsmødet er en elektronisk ordre en ordre, der modtages elektronisk, hvilket letter den senere ekspedition af ordren i forhold til en ordre i papirform, eftersom den sidstnævnte ordre af en ansat skal indføres i det administrative system, som nu er computerstyret.

122 Betydningen af elektroniske ordrer blev fremhævet under prøvelsen af den omtvistede støtte. De franske myndigheder gjorde i et bilag til skrivelsen af 5. marts 1998 fra Den Franske Republik til Kommissionen med titlen »Begrundelse for, at subventionen er forholdsmæssig« gældende, at der ubestrideligt opstår ekstra omkostninger ved ekspeditionen af en ordre, hvis denne ikke er fremsendt elektronisk. De franske myndigheder gjorde derfor gældende, at en af de omstændigheder, der begrunder, at ekspeditionen af små ordrer medfører ekstraomkostninger i forhold til ekspeditionen af andre ordrer, var, at de disse ordrer ofte skulle sendes til små forlag, med hvem det ikke er muligt at anvende automatiske elektronisk transmissioner. De franske myndigheder anførte endelig, at elektronisk transmission gjorde det muligt at genkende enhver bog med en scanner.

123 Kommissionen har ligeledes, som den har anført (jf. ovenfor i præmis 114-119) i den anfægtede beslutnings bilag IV, og særligt i punkt 2, 4 og 9 i kommentarerne og forklaringerne, flere gange begrundet brugen af multiplikationsfaktorer med den omstændighed, at små ordrer ofte kræver manuel ekspedition, eftersom modtagelsen af bøgerne ikke er automatiseret eller kræver forudgående søgen på grund af

manglende indkodning. Kommissionen har endvidere for at forklare brugen af en faktor på driftsomkostningerne — telefon, telex og udgifter til inddrivelse — henvist til den omstændighed, at yderligere tiltag var nødvendige med henblik på kodningen.

124 Det er åbenbart ulogisk at hævde, at manglende elektronisk transmission er en årsag til ekstraomkostninger, og samtidigt anvende den samme multiplikationsfaktor på elektroniske ordrer og ikke-elektroniske ordrer.

125 Anvendelsen af en multiplikationsfaktor på udgifter ved ekspeditionen af små ordrer i forbindelse med manglende elektronisk transmission kan faktisk kun accepteres, hvis den elektroniske transmission anvendes i betydeligt mindre omfang ved små ordrer end ved andre ordrer. En sådan formodning fremgår af bilaget til skrivelsen af 5. marts 1998 fra Den Franske Republik til Kommissionen med titlen »Begrundelse for, at subventionen er forholdsmæssig«. De franske myndigheder underrettede nemlig Kommissionen om, at alene en tredjedel af de små ordrer var elektroniske, mens 58% af CELF's øvrige ordrer var elektroniske. Disse tal dannede grundlag for Kommissionens analyse af omkostningerne ved ekspeditionen af små ordrer.

126 Som Kommissionen har medgivet i den anfægtede beslutning (betragtning 212), havde de franske myndigheder — i den tidligere nævnte skrivelse af 5. marts 1998 — byttet om på procentsatserne for elektroniske ordrer og procentsatserne for ikke-elektroniske ordrer. De korrekte tal vedrørende små ordrer viste, at to tredjedele var elektroniske, og en tredjedel var ikke-elektronisk. Det må derfor konstateres, at i 1994 blev elektronisk transmission anvendt i betydeligt større omfang ved små ordrer end ved CELF's øvrige virksomhed, således som de franske myndigheder har medgivet og gjort Kommissionen bekendt med ved skrivelse af 11. marts 2003.

127 Kommissionen har ikke desto mindre i den anfægtede beslutning (betragtning 212) fundet, at de franske myndigheders fejl, som den selv gentog i sine egne beregninger, ikke fik indflydelse på spørgsmålet, om den omtvistede støtte var forholdsmæssig, eftersom de økonomiske konsekvenser af ombytningen af elektroniske ordrer og ikke-elektroniske ordrer udgjorde den beskedne sum af 0,24 EUR pr. bog. Denne konklusion tilslutter sig de franske myndigheders forklaring i bilag 1 til skrivelsen af 11. marts 2003 til Kommissionen. Ifølge disse forklaringer var kun én udgiftskategori, nemlig den vedrørende kurértjeneste, berørt af denne ombytning, for så vidt som en multiplikationsfaktor — ukorrekt — var blevet anvendt på udgifter henført på små ordrer.

128 Som sagsøgeren har gjort gældende i retsmødet, er Kommissionens standpunkt, der dels består i at tilslutte sig de franske myndigheders beregninger, som anført i deres skrivelse af 5. marts 2003 — der i det væsentlige er baseret på den forudsætning, at det lave antal små ordrer, som fremsendes elektronisk, i vidt omfang medførte ekstraomkostninger ved ekspeditionen af disse ordrer — dels at acceptere og tiltræde de franske myndigheders standpunkt, som der blev redegjort for i skrivelsen af 11. marts 2003, og hvorefter den omstændighed, at to tredjedele, i stedet for en tredjedel, af de små ordrer var elektroniske, alene havde en ubetydelig indvirkning på spørgsmålet, om den omtvistede støtte er forholdsmæssig, åbenbart ulogisk.

129 Kommissionens standpunkt er endvidere åbenbart ukorrekt. Som det klart fremgår af den anfægtede beslutnings bilag IV, blev nemlig både den påståede lave andel af små ordrer, der blev fremsendt elektronisk, og vanskelighederne ved at ekspedere sådanne ordrer, som i princippet i vidt omfang blev løst takket være elektronisk transmission, brugt som begrundelse for at anvende forskellige multiplikationsfaktorer. Argumentet om, at ombytningen af procentsatserne for elektronisk transmission af små ordrer ikke spillede nogen rolle hvad angår udgifterne til kurértjeneste, savner derfor støtte.

130 Det må konkluderes, at Kommissionen begik en åbenbar skønsfejl, da den ved sin oprindelige bedømmelse af omkostningerne forbundet med ekspeditionen af små

ordrer anvendte multiplikationsfaktorer, som var begrundet med de yderligere tekniske vanskeligheder ved ekspeditionen af små ordrer, som kunne løses ved elektronisk transmission. Dette er åbenbart tilfældet hvad angår udgifterne ved modtagelsen af bøgerne, direkte arbejdskraft inden for salgsafdelingen, telefon, telex og udgifter til inddrivelse. I betragtning af Kommissionens besvarelse af Rettens skriftlige spørgsmål gør det samme sig gældende i forhold til kurértjeneste.

131 Retten har med henblik på at prøve, hvilken virkning denne fejl har haft på Kommissionens bedømmelse i den anfægtede beslutning om, hvorvidt den omtvistede støtte var uforholdsmæssig, anmodet Kommissionen om en beregning af omkostningerne forbundet med små ordrer uden anvendelse af multiplikationsfaktorer.

132 Kommissionen har ikke besvaret denne anmodning ved at angive et præcist tal. Det fremgår imidlertid klart af Kommissionens svar, at uden anvendelse af de nævnte faktorer ville omkostningerne forbundet med ekspeditionen af små ordrer 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.

133 Hvis Kommissionen derfor ikke havde anvendt multiplikationsfaktorer, havde den ikke på grundlag af tallene, som den har brugt i den anfægtede beslutnings bilag IV, kunnet fastslå, at støtten til CELF ikke overkompenserede for omkostningerne forbundet med ekspeditionen af små ordrer. Hvis multiplikationsfaktorer ikke havde været anvendt, ville der nemlig have været et overskud på mere end 600 000 FRF for denne virksomhed.

134 Det må under alle omstændigheder fastslås, at selv om Kommissionen kunne anvende en multiplikationsfaktorer på de kategorier af udgifter, der er nævnt i præmis 130 ovenfor, har den begået en åbenbar skønsfejl ved også at anvende de nævnte multiplikationskoefficienter på elektroniske ordrer, eftersom det er indlysende, at de ikke giver anledning til de vanskeligheder, der er påberåbt som den primære begrundelse for de nævnte multiplikationsfaktorer.

135 Følgelig må det fastslås, at to tredjedele af forhøjelsen af omkostningerne, der skyldes anvendelsen af multiplikationsfaktorer, i hvert fald kan henføres til et åbenbart urigtigt skøn.

136 Herefter ses sagsøgeren med rette at have gjort gældende, at Kommissionen har overvurderet de faktiske omkostninger ved ekspeditionen af små ordrer, der er afholdt af CELF, som alene og forholdsmæssigt skulle kompenseres med den omtvistede støtte.

137 I medfør af ovenstående betragtninger skal Retten tiltræde det tredje anbringendes andet led om et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med bedømmelsen af den omtvistede støttes forenelighed.

138 Herefter, og da det er ufornødent at prøve sagsøgerens øvrige argumenter og anbringender, vil den anfægtede beslutnings artikel 1, sidste punktum, være at annullere.

**Sagens omkostninger**

139 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

140 Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling):

**1) Artikel 1, sidste punktum, i Kommissionens beslutning 2005/262/EF af 20. april 2004 om Frankrigs støtte til Coopérative d'exportation du livre français (CELF) annulleres.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af la Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE).**

3) **Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Jaeger Tiili Tchipev

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. april 2008.

E. Coulon M. Jaeger

Justitssekretær Afdelingsformand