FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)

den 15 april 2008 *

I mål T-348/04,

Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE), med säte i Vitry-sur-Seine (Frankrike), företrätt av N. Coutrelis och V. Giacobbo, avocats,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av J.-P. Keppenne, i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av G. de Bergues och S. Ramet, därefter av M. de Bergues och A.-L. Vendrolini, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

avseende talan om ogiltigförklaring av artikel 1 sista meningen i kommissionens beslut 2005/262/EG av den 20 april 2004 angående en stödordning som Frankrike genomfört till förmån för Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (EUT L 85, 2005, s. 27),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Jaeger samt domarna V. Tiili och T. Tchipev,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 maj 2007,

följande

Dom

Bakgrunden till tvisten

1 Sökanden — Société internationale de diffusion och d'édition (SIDE) — är en kommissionär med säte i Frankrike. Dess verksamhet utgörs bland annat av export av böcker på franska till andra medlemsstater i Europeiska unionen och till tredjeland.

2 Kommissionärerna ingår bland de olika aktörer som är inblandade i försäljning av böcker. De vänder sig till detaljhandlare eller sammanslutningar och inte till den slutliga användaren. De kan efterkomma de beställningar som förläggarna eller deras distributörer anser skulle vara för dyra att hantera. Kommissionären samlar beställningarna, som var för sig inte är särskilt stora, från olika kunder och vänder sig till förläggaren eller distributören som sålunda endast behöver leverera till ett enda ställe. Kommissionären samlar även ihop de beställningar från kunder som är bokhandlare eller institutioner som gäller verk från olika förläggare för att undvika att dessa kunder ska behöva göra ett flertal beställningar hos ett antal olika aktörer.

3 Coopérative d'exportation du livre français, som verkar under firmanamnet Centre d'exportation du livre français (CELF), är ett kooperativt aktiebolag som även verkar

som kommissionär. CELF:s bolagsändamål är enligt den senaste versionen av dess stadgar att ”direkt expediera beställningar från utlandet och utomeuropeiska departement och territorier av böcker, broschyrer och alla andra informationshjälpmedel och mer allmänt att utföra all verksamhet avsedd i synnerhet att utveckla spridningen av den franska kulturen över världen med hjälp av ovannämnda medel”.

4 Medlemmarna i CELF är till största delen förläggare etablerade i Frankrike, även om alla aktörer som är verksamma på områdena för utgivning eller spridning av böcker på franska har möjlighet att delta, oberoende av var de finns.

5 CELF bedriver precis som sökanden en kommersiell verksamhet som främst är riktad mot icke franskspråkiga länder och områden. I de franskspråkiga områdena, i synnerhet i Belgien, Kanada och Schweiz, bedrivs bokförsäljningen via distributionsnät upprättade av förläggarna.

6 År 1979 hade CELF ekonomiska svårigheter, varför de franska myndigheterna beslutade att bevilja bolaget vissa bidrag.

7 Bidragen i fråga syftade till att göra det möjligt för exportombuden att expediera alla beställningar från bokhandlare i icke franskspråkiga områden, oavsett beställningarnas belopp, lönsamhet och destination, för att främja spridningen av franskspråkig litteratur i hela världen.

8 Det enda bidrag som är tvistigt (nedan kallat det omtvistade stödet) beviljades varje år från och med år 1980, även om beloppet hela tiden varierade. Det omtvistade

stödet bestod av ett paket av olika årliga bidrag, vilka alla hade som särskilt syfte att kompensera för de extrakostnader som varje år uppstod för beställningar från utländska bokhandlare avseende mindre belopp än 500 franska franc (FRF) (76,22 euro), exklusive transportkostnader (nedan kallade små beställningar), vilka var för små för att vara lönsamma

9 Från och med år 1981 utbetalades en fjärdedel av det bidrag som hade beviljats det föregående året i början av året och resten av beloppet utbetalades under hösten efter det att de statliga myndigheterna hade undersökt CELF:s verksamhetsplan och de avvikelser som har noterats under den första delen av räkenskapsåret. Inom tre månader efter räkenskapsårets slut skulle en redogörelse för hur bidragen använts samt en förteckning över bilagda dokument lämnas till det franska ministeriet för kultur och det franska språket.

10 Sökanden uppmärksammade genom skrivelse av den 20 mars 1992 kommissionen på vissa stödåtgärder som de franska myndigheterna hade beviljat CELF för reklam, för transport av och försäljning av franska böcker. Sökanden frågade kommissionen om denna hade underrättats om dessa stödåtgärder i enlighet med artikel 93.3 i EG-fördraget (nu artikel 88.3 EG).

11 Kommissionen bekräftade i skrivelse av den 7 augusti 1992 för sökanden att den inte hade underrättats om vissa stödåtgärder till CELF:s förmån, däribland det omtvistade stödet.

12 Den 18 maj 1993 antog kommissionen ett beslut att tillåta stödåtgärderna som ”stöd till exportörer av franska böcker” (beslut NN 127/92, EGT C 174, s. 6).

13 Förstainstansrätten ogiltigförklarade i dom av den 18 september 1995 i mål T-49/93, SIDE mot kommissionen (REG 1995, s. II-2501), ovannämnda beslut vad avser det omtvistade stödet. Förstainstansrätten ansåg att kommissionen inte hade iakttagit skyldigheten att genomföra ett kontradiktoriskt förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG).

14 Kommissionen beslutade den 30 juli 1996 att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88.2 EG).

15 Kommissionen antog den 10 juni 1998 ett nytt beslut, där den förklarade att det omtvistade stödet är förenligt med den gemensamma marknaden (beslut 1999/133/EG om statligt stöd till förmån för CELF) (EGT L 44, 1999, s. 37).

16 Sökanden yrkade i ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 september 1998 att detta beslut skulle ogiltigförklaras.

17 Beslut 1999/133 blev även föremål för en talan om ogiltigförklaring från Republiken Frankrike, som väcktes genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 8 september 1998. Republiken Frankrike hävdade att kommissionen inte hade tillämpat artikel 90.2 i EG-fördraget (nu artikel 86.2 EG) korrekt när den fattade beslutet.

18 Eftersom talan i båda målen avsåg att ifrågasätta giltigheten av samma rättsakt, förklarade förstainstansrätten, genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning i utökad sammansättning av den 25 mars 1999, i enlighet med artikel 47 tredje stycket i domstolens stadga (nu artikel 54 tredje stycket i domstolens stadga), förevarande mål vilande till dess att domstolen slutligt avgjort målet.

19 Domstolen ogillade Republiken Frankrikes talan genom dom av den 22 juni 2000 i mål C-332/98, Frankrike mot kommissionen (REG 2000, s. I-4833). Förfarandet vid förstainstansrätten återupptogs.

20 De franska myndigheterna drog tillbaka det omtvistade stödet år 2002.

21 Förstainstansrätten ogiltigförklarade beslut 1999/133 genom dom av den 28 februari 2002 i mål T-155/98, SIDE mot kommissionen (REG 2002, s. II-1179). Förstainstansrätten fann att kommissionen hade gjort sig skyldig till uppenbart oriktig bedömning i sin definition av den relevanta marknaden.

22 Den 20 april 2004 antog kommissionen beslut 2005/262/EG om det stöd som Frankrike hade utbetalat till förmån för CELF (EUT L 85, 2005, s. 27) (nedan kallat det angripna beslutet).

23 Kommissionen fann i det angripna beslutet att det omtvistade stödet utgör ett statligt stöd, i den mening som avses i artikel 87.1 EG (skäl 127). Kommissionen prövade därefter huruvida något av undantagen från det allmänna förbudet mot statligt stöd i nämnda artikel var tillämpligt. Kommissionen angav uttryckligen att undantagen i artikel 87.2 EG och artikel 87.3 a, b och c EG inte var tillämpliga (skäl 132). Kommissionen ansåg slutligen att det omtvistade stödet syftade till att främja kultur, i den mening som avses i artikel 87.3 d EG. I denna bestämmelse anges att som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. (skälen 134 och 139).

24 Kommissionen inskränkte sig därför till att bedöma huruvida det omtvistade stödet på marknaden för exportförmedling är förenligt med artikel 87.3 d EG (skäl 186). Kommissionen konstaterade härvid för det första att kriteriet små beställningar var relevant som skäl för att bevilja det omtvistade stödet (skälen 187–197). Kommissionen prövade för det andra huruvida skälet för det omtvistade stödet, nämligen att hanteringen av små beställningar medför ökade kostnader, hade stöd i verkligheten. Kommissionen bedömde därför vilka ökade kostnader CELF hade för hanteringen av små beställningar, för år 1994, på grundval av den bokföring som Republiken Frankrike hade ingett (skälen 203–206). Kommissionen ansåg att uppgifterna rörande detta år var en relevant utgångspunkt för att bedöma kostnaderna för att hantera små beställningar, eftersom de handlingar och förklaringar som Republiken Frankrike lämnat om andra bokföringsår visade att strukturen för små beställningar var densamma år efter år (skäl 208). Kommissionen fastställde slutligen att det omtvistade stödet inte gav för stor kompensation för kostnaderna för att hantera små beställningar.

25 Kommissionen konstaterade i artikel 1 i det angripna beslutet följande:

”Det stöd som Frankrike mellan 1980 och 2001 beviljade [CELF] för expedieringen av små beställningar av böcker på franska utgör statligt stöd som omfattas av artikel 87.1 [EG]. Eftersom Frankrike underlät att anmäla detta stöd till kommissionen innan det betalades ut, var stödet olagligt. Däremot är stödet förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 d [EG].”

Förfarandet och parternas yrkanden

26 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 augusti 2004.

27 Republiken Frankrike begärde, genom en skrivelse som registrerades vid förstainstansrättens kansli den 2 december 2004, att få intervenera i förevarande mål vid förstainstansrätten till stöd för kommissionens yrkanden. Begäran bifölls genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens tredje avdelning den 20 januari 2005.

28 Den 22 mars 2007 anmodade förstainstansrätten kommissionen att inkomma med skriftliga svar på vissa frågor och att förete vissa handlingar. Kommissionen efterkom denna begäran inom den föreskrivna fristen.

29 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

30 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 23 maj 2007.

31 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogiltigförklara artikel 1 sista meningen i det angripna beslutet,

— i andra hand ogiltigförklara artikel 1 sista meningen i det angripna beslutet, i den del som kommissionen har förklarat det omtvistade stödet förenligt med den gemensamma marknaden vad avser tiden före år 1999, alternativt, år 1997 eller år 1994,

— i tredje hand ogiltigförklara artikel 1 sista meningen i det angripna beslutet, i den del som kommissionen har förklarat det omtvistade stödet förenligt med den gemensamma marknaden vad avser tiden före den 1 november 1993, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Intervenienten har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättsliga frågor

34 Sökanden har åberopat tre grunder till stöd för sin talan, varav den tredje är uppdelad i två delgrunder. Den första grunden bygger på att kommissionen inte hade rättslig grund för att förklara det omtvistade stödet förenligt med den gemensamma marknaden före den 1 november 1993. Den andra grunden går ut på att det angripna beslutet inte är förenligt med artikel 88.3 EG. Den tredje grunden rör åsidosättande av artikel 87.3 d EG. Den tredje grundens första del bygger på att det omtvistade stödet är diskriminerande medan den andra delen rör uppenbart oriktig bedömning

35 Förstainstansrätten kommer först att pröva den första grunden och därefter den tredje grundens andra del.

Den första grunden: Avsaknad av rättslig grund före den 1 november 1993

Parternas argument

36 Sökanden gör gällande att kommissionen har stött sig på en felaktig rättslig grund genom att i artikel 1 sista meningen i det angripna beslutet ange att det omtvistade stödet är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 d EG. Sökanden anser nämligen att eftersom denna bestämmelse införts genom EU-fördraget, vilket trädde i kraft den 1 november 1993, kunde det omtvistade stödet inte förklaras förenligt med den gemensamma marknaden före denna dag.

37 Sökanden hävdar att principen om förbud mot retroaktiv lagstiftning utgör hinder för att tillämpa en gemenskapsrättsakt före dess ikraftträdande. Denna princip har några få undantag, bland annat för uttryckliga övergångsbestämmelser och undantag som klart följer av ifrågavarande rättsakts syfte eller sammanhang. Sökanden gör dock gällande att EU-fördraget inte innehåller några övergångsbestämmelser och att inget tyder på att parterna som undertecknade fördraget hade för avsikt att ge artikel 87.3 d EG retroaktiv verkan.

38 Sökanden har hänvisat till kommissionens tillkännagivande av den 22 maj 2002 om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt (EGT C 119, 2002, s. 22), i vilket det, enligt sökandens mening, bekräftas att frågan huruvida olagligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden i allmänhet ska bedömas ”enligt de materiella kriterier som fastställs i något av de instrument som gällde när stödet beviljades”.

39 Sökanden anser att om stöd som inte har anmälts bedömdes med tillämpning av de bestämmelser som gällde när kommissionens beslut trädde i kraft och inte med tillämpning av dem som gällde när stödet beviljades, skulle olagligt stöd gynnas retroaktivt, vilket inte sker om den berörda medlemsstaten följer artikel 88 EG och anmäler stödet till kommissionen innan den beviljar det.

40 Sökanden hävdar dessutom att undantaget i artikel 87.3 d EG inte kan anses omfattas av artikel 87.3 c EG. Sökanden erinrar om att kommissionen i det angripna beslutet har förklarat att artikel 87.3 c EG inte är tillämplig i det aktuella fallet. Sökanden har vidare gjort gällande att en sådan tolkning gör att det undantag som har införts genom artikel 87.3 d EG, vilken har införts genom EU-fördraget, helt förlorar sitt ändamål.

41 Kommissionen hävdar till sitt försvar att en juridisk situation regleras av den lagstiftning som gällde när situationen blev definitiv. I förevarande fall är det lämpligt att hänföra sig till den tidpunkt då kommissionen antog beslutet om att det omtvistade stödet är förenligt med den gemensamma marknaden.

42 Kommissionen har angett att det följer av allmänna rättsprinciper att nya lagar, däribland nya bestämmelser i fördragen, i allmänhet är tillämpliga på framtida verkningar som har sin grund i situationer som har uppstått när den tidigare lagen gällde.

43 I vilket fall som helst är det nödvändigt att omedelbart tillämpa artikel 87.3 d EG med hänsyn till denna bestämmelses syfte och sammanhang. Kommissionen har gjort gällande att ett beslut att ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden inte bygger på en rent formell bedömning som måste ha stöd i en viss angiven bestämmelse. Kommissionen gör en bedömning dels av vilken konkret inverkan stödet i fråga har i förhållande till dess allmännyttiga syfte, dels vilka negativa effekter stödet har för konkurrensen. Vid denna analys ska kommissionen endast bedöma huruvida gemenskapens intresse, när prövningen sker, kräver att stödet återbetalas, eftersom ett olagligt stöd ur ekonomisk synvinkel inte slutar verka när det beviljas, utan fortsätter att ha verkningar så länge som den näringsidkare som har erhållit stödet är kvar på marknaden.

44 Kommissionen har preciserat att om den inte omedelbart tillämpade det nya kriteriet för förenlighet, skulle dess beslut strida mot ett syfte som numera erkänns av fördraget. Kommissionen anser emellertid att den inte kan kräva återbetalning av ett stöd av det enda skälet att stödet har betalats ut för tidigt.

45 Kommissionen har gjort gällande att dess ståndpunkt har bekräftats av förstainstansrätten i dess dom av den 18 november 2004 i mål T-176/01, Ferriere Nord mot kommissionen (REG 2004, s. II-3931).

46 Kommissionen anser att det inte med nödvändighet innebär att olagliga beslut gynnas om en ny regel tillämpas vid bedömningen av ett stöd som inte anmälts. Att omedelbart tillämpa en sådan regel kan nämligen missgynna medlemsstaten, om kriterierna för bedömning av huruvida ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden görs hårdare.

47 Kommissionen har slutligen gjort gällande att det inte finns några tvingande rättssäkerhetsskäl för att i förevarande fall begränsa den tidsmässiga räckvidden (*ratione temporis*) av artikel 87.3 d EG.

48 Kommissionen hävdar i andra hand att undantaget för kultur, som sedan år 1993 finns i artikel 87.3 d EG, tidigare omfattades av artikel 87.3 c EG och endast har gjorts tydligare genom tillägget av artikel 87.3 d EG.

49 Republiken Frankrike har anslutit sig till kommissionens argument.

Förstainstansrättens bedömning

50 Det framgår av artikel 1 sista meningen i det angripna beslutet att kommissionen har förklarat att det omtvistade stödet är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 d EG. Sistnämnda bestämmelse utgör ett undantag från det allmänna förbudet mot statligt stöd i artikel 87.1 EG och det har införts genom EU-fördraget, vilket trädde i kraft den 1 november 1993.

51 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att en sådan rättslig grund inte kunde användas för att förklara stödet förenligt med den gemensamma marknaden vad avser tiden från år 1980 till den 31 oktober 1993.

52 Förstainstansrätten anmärker härvid att i allmänhet utgör rättssäkerhetsprincipen hinder för att fastställa att en gemenskapsrättsakt ska tillämpas från en tidigare tidpunkt än den tidpunkt då den offentliggörs. Det kan dock i undantagsfall förhålla sig på annat sätt, när det eftersträvade målet kräver detta och de berörda parternas berättigade förväntningar vederbörligen respekteras (domstolens dom av den 25 januari 1979 i mål 98/78, Racke, REG 1979, s. 69, punkt 20; svensk specialutgåva, volym 4, s. 275).

53 Även om processuella regler allmänt anses tillämpliga i samtliga tvister från och med den dag då reglerna träder i kraft, gäller detta inte för materiella regler (domstolens dom av den 12 november 1981 i de förenade målen 212/80–217/80, Meridionale industria salumi, REG 1981, s. 2735, punkt 9).

54 De materiella gemenskapsbestämmelserna ska nämligen, för att de ska kunna säkerställa skyddet för rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, tolkas så, att de endast syftar på situationer som har inträffat innan de trädde i kraft om det av deras lydelse, syften eller struktur klart framgår att de ska ges en sådan verkan (se domstolens dom av den 24 september 2002 i de förenade målen C-74/00 P och C-75/00 P, Falck och Acciaierie de Bolzano mot kommissionen, REG 2002, s. I-7869, punkt 119 och där angiven rättspraxis). Detta oavsett om nämnda regler gynnar eller missgynnar den som berörs därav (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 29 januari 1985 i mål 234/83, Gesamthochschule Duisburg, REG 1985, s. 327, punkt 20, och av den 7 februari 2002 i mål C-28/00, Kauer, REG 2002, s. I-1343, punkt 20).

55 Gemenskapslagstiftningen är däremot omedelbart tillämplig vad avser framtida verkningar av en situation som har uppstått när den tidigare lagen var tillämplig (domstolens dom av den 10 juli 1986 i mål 270/84, Licata mot ESK, REG 1986, s. 2305, punkt 31, och av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, REG 2002, s. I-1049, punkt 50).

56 Efter att ha erinrat om dessa premisser konstaterar förstainstansrätten att det i EU-fördraget inte föreskrivs några övergångsbestämmelser vad avser tillämpningen av artikel 87.3 d EG. Inget i denna bestämmelse ger heller stöd för slutsatsen att dess syfte skulle vara att reglera situationer som har uppstått innan denna bestämmelse trädde i kraft. Kommissionen har för övrigt i det angripna beslutet inte angett att artikel 87.3 d EG borde tillämpas retroaktivt i förevarande fall, med hänsyn till bestämmelsens syfte och sammanhang, eller att så skulle vara nödvändigt för att kommissionen ska kunna utöva sin kontroll vad avser stöd som beviljas av medlemsstaterna. Kommissionen har inte heller anfört argument i denna riktning i sitt svaromål.

57 Förstainstansrätten kommer därför endast att pröva om det gick att avgöra om det omtvistade stödet var förenligt med den gemensamma marknaden när det angripna beslutet antogs.

58 Varje nytt stöd som inte har anmälts och som redan har betalats ut är med nödvändighet oförenligt med den gemensamma marknaden om det kan medföra att konkurrensen snedvrids genom att vissa företag eller viss produktion gynnas under den tid som stödet betalas ut och om det inte omfattas av något av undantagen från det generella förbudet mot statligt stöd i artikel 87.1 EG. I vilket fall som helst står det klart huruvida stödet i fråga är förenligt eller oförenligt med den gemensamma marknaden när det får verkningar. Så är exempelvis fallet i förevarande fall, eftersom det omtvistade stödet har beslutats och utbetalats av Republiken Frankrike och använts av CELF för att kompensera för årliga extrakostnader för expediering av små beställningar.

59 Tvärtemot vad kommissionen har hävdat ska det vid bedömningen av huruvida ett stöd som har utbetalats men inte anmälts är förenligt med den gemensamma marknaden, exempelvis det som här är i fråga, inte bara avgöras huruvida gemenskapens intressen krävde att stödet skulle återbetalas, när beslutet om stöd antogs. Kommissionen måste nämligen även pröva huruvida stödet under den tid som det har utbetalats kunde snedvrida konkurrensen.

60 Kommissionen förfogar visserligen över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att besluta att ett stöd omfattas av undantagen från det generella förbudet i artikel 87.1 EG. Bedömningen av om ett statligt stöd är förenligt eller inte med den gemensamma marknaden är nämligen i ett sådant fall problematisk, eftersom de ekonomiska förhållanden som ska beaktas och bedömas är komplicerade och snabbt kan förändras (domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommissionen, REG 1990, s. I-307, punkt 15; svensk specialutgåva, häfte 10, s. 303). Detta utrymme för skönsmässig bedömning får emellertid inte utnyttjas utan hänsyn till omständigheten att det är under den period som stödet i fråga olagligen betalas ut som det kan snedvrida konkurrensen på ett sätt som strider mot gemenskapens intressen, såsom dessa intressen har definierats i gällande lagstiftning.

61 Av detta följer att kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att tillämpa artikel 87.3 d EG på perioden före den 1 november 1993, i stället för att tillämpa de materiella regler som gällde under perioden i fråga.

62 Denna slutsats gör sig än mer gällande när man beaktar att undantagen från den generella principen att statligt stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden i artikel 87.1 EG enligt fast rättspraxis ska tolkas restriktivt (domstolens dom av den 21 juni 2001 i mål C-280/99 P–C-282/99 P, Moccia Irme m.fl. mot kommissionen, REG 2001, s. I-4717, punkt 40, och förstainstansrättens dom av den 25 september 1997 i mål T-150/95, UK Steel Association mot kommissionen,

REG 1997, s. II-1433, punkt 114). Denna restriktiva tolkning innebär också att ett undantag vad gäller statligt stöd endast är tillämpligt för tiden efter det att undantaget har trätt i kraft, åtminstone om stödet i fråga redan har betalats ut.

63 Domstolen har i samma anda fastställt, vad beträffar stöd som omfattas av EKSG-fördraget och som har betalats ut utan föregående anmälan, att en tillämpning av bestämmelserna i det regelverk som är i kraft vid den tidpunkt då kommissionen fattar ett beslut, i vilket den prövar huruvida stöd som har utbetalats enligt ett föregående regelverk är förenligt med den gemensamma marknaden, leder till en retroaktiv tillämpning av gemenskapsrättsliga bestämmelser (domen i det ovannämnda målet Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, punkt 118). Domstolen fann ingen bestämmelse i regelverket, i den lydelse som detta hade när kommissionen antog sitt beslut, som gav stöd för att regelverket skulle kunna tillämpas retroaktivt. Domstolen ansåg dessutom att det framgick av systematiken och syftet med de på varandra följande bestämmelserna om stöd att de antagits i förhållande till behoven under en viss period. Att tillämpa bestämmelser som har antagits under en viss period på stöd som har utbetalats under en föregående period överensstämmer således inte med systematiken i och ändamålet med denna typ av bestämmelser (domen i det ovannämnda målet Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, punkt 120).

64 Situationen i förevarande fall kan däremot inte jämställas med den som var i fråga i det ovannämnda målet Ferriere Nord mot kommissionen. Det målet rörde ett stöd som inte hade genomförts när kommissionen beslutade att det var förenligt med den gemensamma marknaden. Stödet kunde således inte hota konkurrensen innan beslutet antogs. Ett stöd som redan har betalats ut innan kommissionen beslutar att det är förenligt med den gemensamma marknaden kan däremot hota och till och med snedvrida konkurrensen för perioden innan detta beslut antas.

65 Slutsatsen att artikel 87.3 d EG inte är tillämplig i förevarande fall vederläggs inte av något av kommissionens andra argument.

66 Vad gäller argumentet att det inte finns några tvingande rättssäkerhetsskäl för att begränsa bestämmelsens rättsverkningar i tiden erinrar förstainstansrätten om att gemenskapsrätten måste garantera att principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar upprätthålls. Enligt dessa principer måste gemenskapslagstiftningen vara klar och förutsebar för medborgarna (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Meridionale industria salumi, punkt 10). Gemenskapslagstiftningen om statligt stöd kan dock inte anses vara klar eller förutsebar för medborgarna om ett stöd som inte ansågs vara förenligt med den gemensamma marknaden från år 1980 till år 1993, eftersom det inte förelåg något undantag från det generella förbudet mot statligt stöd i artikel 87.1 EG, vad gäller denna period, därefter kunde anses vara förenligt, om ett sådant undantag senare infördes. Kommissionens argument på denna punkt måste därför avfärdas.

67 Vad gäller kommissionens argument att det inte innebär att olagliga handlingar gynnas om en ny regel tillämpas vid bedömningen av huruvida ett stöd som inte har anmälts är förenligt med den gemensamma marknaden, konstaterar förstainstansrätten att om ett stöd som inte har anmälts kan förklaras förenligt med den gemensamma marknaden med tillämpning av ett undantag som inte gällde när stödet utbetalades, skulle den medlemsstat som har beviljat stödet gynnas framför de medlemsstater som eventuellt hade velat bevilja ett liknande stöd men som inte har gjort det med hänsyn till att det inte fanns något undantag som medger detta. På samma sätt skulle medlemsstaten i fråga gynnas framför varje medlemsstat som under samma period hade velat bevilja ett stöd och som har anmält stödet innan undantaget i fråga trädde i kraft, vilket lett till att kommissionen i ett beslut konstaterat att stödet är oförenligt med den gemensamma marknaden. Ett sådant rättsläge skulle uppmuntra medlemsstaterna att inte anmäla stödåtgärder som de anser vara oförenliga med den gemensamma marknaden, på grund av att inget undantag är tillämpligt, i förhoppningen att ett sådant undantag kanske införs senare. Kommissionens argument kan således inte vinna bifall.

68 Förstainstansrätten avfärdar slutligen kommissionens argument i andra hand om att stöd som har betalats ut före den 1 november 1993 i vilket fall som helst omfattas av undantaget i artikel 87.3 c EG.

69 Förstainstansrätten konstaterar nämligen — utan att det är nödvändigt att undersöka huruvida undantaget i artikel 87.3 c EG innan EU-fördraget trädde i kraft skulle kunna utgöra rättslig grund för att anse att ett statligt stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet är förenligt med den gemensamma marknaden — att kommissionen valt den rättsliga grund som den ansåg mest lämplig i förevarande fall, det vill säga artikel 87.3 d EG, varför frågan huruvida det angripna beslutet är förenligt med gemenskapsrätten endast ska bedömas med utgångspunkt från denna bestämmelse. Kommissionen har dessutom själv i det angripna beslutet (skäl 186) angett att den bara hade för avsikt att bedöma om stödet på marknaden för exportförmedling är förenligt med artikel 87.3 d EG, varför den inte kan åberopa en annan bestämmelse vid förstainstansrätten.

70 Av det ovanstående följer att kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att det omtvistade stödet var förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 d EG, vad gäller den del av stödet som har betalats ut till CELF innan EU-fördraget trädde i kraft. Artikel 1 sista meningen i det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras i den del som avser tiden före den 1 november 1993.

Den tredje grundens andra del: Flera fall av uppenbart oriktig bedömning

Parternas argument

71 Sökanden hävdar att det omtvistade stödet helt saknar samband med extrakostnader för små beställningar och i stället är ett rent driftstöd till CELF utan tidsbegränsning.

72 Enligt sökanden har det inte definierats vad som menas med små beställningar när det omtvistade stödet beviljades. En sådan definition, enligt vilken det med små beställningar förstås beställningar för mindre än 500 FRF, infördes först under förfarandet i mål T-49/93. Tröskelvärdet på 500 FRF grundade sig inte på en ekonomisk analys, utan på erfarenhet av hur stora beställningarna hade varit.

73 Vad gäller frågan huruvida ovannämnda definition är relevant har sökanden gjort gällande att år 1994 valdes som referensår för att rättfärdiga tröskelvärdet för lönsamhet till 500 FRF.

74 Sökanden understryker i vilket fall som helst att en analys av bokföringen för ett enda år, även om denna analys stöds av bokföringen från tre andra år, inte räcker för att förklara ett stöd som har utbetalats under mer än tjugo år som förenligt med den gemensamma marknaden. Sökanden har anmärkt att kommissionen inte har motiverat varför den valt ett enda år som referensår när den berörda perioden var så lång eller förklarat varför den metod som tillämpades år 1994 inte har tillämpats övriga år. Eftersom beräkningsmetoden inte har varit konstant, ska det omtvistade stödet anses som ett driftstöd, som saknar samband med extrakostnader för expediering av små beställningar.

75 Vad avser år 1994 hävdar sökanden att analysen av CELF:s bokföring är konstlad för att visa att det utbetalade stödet endast har använts för expediering av små beställningar. Kostnaderna för små beställningar har blåsts upp genom fiffel med bokföringen, nämligen genom ”ogrundade korrigeringskoefficienter”, ”frånvaron av beaktande av hur beställningar expedierats i verkligheten” och ”olika fördelningsnycklar”.

76 Sökanden har för det första anmärkt att CELF:s kostnader för expediering av små beställningar har beräknats med hjälp av korrigeringskoefficienter, vilka varierar från

en uppgift till en annan med motiveringen att expediering av små beställningar är mer kostsamma att expediera än andra beställningar. Enligt sökanden finns det dock inga objektiva skäl för valet av korrigeringskoefficienter. Minst 9,12 procent av kostnaderna för CELF:s övriga verksamhet har på ett konstlat sätt hänförts till arbetet med små beställningar.

77 Sökanden anser för det andra att även om det skulle anses korrekt att tillämpa en korrigeringskoefficient, så gäller detta endast beställningar som inte skickas elektroniskt. Denna form av överföring minskar betydligt kostnaderna för expediering och mottagande av beställningar och gör det i allmänhet onödigt att använda budfirmor, eftersom de flesta leverantörer själva levererar elektroniskt skickade beställningar.

78 Kommissionen har dock, trots att mer än två tredjedelar av de små beställningar som CELF expedierade skickades elektroniskt år 1994, i det angripna beslutet inte gjort någon åtskillnad mellan beställningar som har skickats elektroniskt och beställningar i pappersform. Kostnaderna för små beställningar skrevs således upp med 40 421 FRF (6 162,14 euro) vad gäller kostnader för bud, med 143 703 FRF (21 907,38 euro) vad gäller kostnader för mottagande och med 235 567 FRF (35 911,96 euro) vad gäller kostnader för kommersiell verksamhet.

79 Sökanden har dessutom anmärkt att de franska myndigheterna har blandat ihop uppgifterna om antalet beställningar som har skickats elektroniskt och antalet beställningar i pappersform och skickat dessa felaktiga uppgifter till kommissionen. Sökanden anser tvärtemot kommissionen, vilken anser att detta misstag fått blygsamma konsekvenser, att detta misstag har fått betydande konsekvenser.

80 Sökanden har för det tredje kritiserat de ”fördelningsnycklar” som har använts i det angripna beslutet, det vill säga de kriterier som har använts för att beräkna

kostnaderna för expediering av små beställningar jämfört med övrig verksamhet. Bokföringskostnaderna och kostnaderna för kontorsmateriel vad avser små beställningar har beräknats med utgångspunkt från deras andel av utställda fakturor (47 procent) och inte deras andel av levererade böcker (5 procent). Däremot har övriga administrativa personalkostnader för små beställningar beräknats utifrån antalet levererade böcker. Bokföring består dock inte bara i att ställa ut fakturor.

81 Sökanden drar av allt det ovanstående slutsatsen att kostnaderna för expediering av små beställningar är betydligt mindre än vad CELF har angett. Sammanlagt har kostnaderna för små beställningar räknats upp med minst 1 384 222 FRF (211 023,28 euro) för referensåret 1994.

82 Sökanden hävdar slutligen att det inte är tillåtet att beakta CELF:s eventuella tjänster i allmänhetens intresse. För det första rör förevarande talan inte frågan huruvida det är fråga om ett stöd. För det andra kan varken artikel 86.2 EG eller domstolens dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (REG 2003, s. I-7747), som rör begreppet tjänster i allmänhetens intresse, tillämpas i förevarande fall.

83 Kommissionen har erinrat om att det angripna beslutet grundar sig på komplexa ekonomiska bedömningar. Förstainstansrättens prövning får därför endast avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de faktiska omständigheter som har lagts till grund för det omtvistade valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk. Det angripna beslutet bygger inte på en matematisk beräkning, utan på en övergripande prövning av huruvida det utbetalade stödet har varit oproportionerligt och lett till snedvridning av konkurrensen.

84 Vad avser påståendet om uppenbart oriktig bedömning har kommissionen hänvisat till sitt stora utrymmer för skönsmässig bedömning i frågan huruvida ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 EG. Kommissionen anser att förstainstansrätten i sin dom av den 6 mars 2003 i de förenade målen T-228/99 och T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen (REG 2003, s. II-435), som rörde kommissionens bedömning av en omstruktureringsplan, har slagit fast att ”det endast [är] då det föreligger ett särskilt uppenbart och allvarligt fel vid kommissionens bedömning av en sådan plan som förstainstansrätten kan upphäva tillståndet till ett statligt stöd avsett att finansiera en sådan omstrukturering”. Gemenskapsdomstolen får således inte göra en egen bedömning, bland annat innefattande en ekonomisk bedömning, som ersätter kommissionens bedömning.

85 Kommissionen anser på grundval av dessa överväganden att sökanden har en särskilt tung bevisbörda. Sökanden måste undanröja presumtionen att det angripna beslutet är lagenligt genom att anföra uppgifter som kastar tvivel över bedömningarna i det angripna beslutet.

86 Kommissionen har härvid anfört dels att sökanden inte har ifrågasatt påståendet att det omtvistade stödet syftade till att främja kultur, dels att det omtvistade stödet inte innebär en överkompensation för kostnaderna för denna verksamhet, även om handlingarna från de franska myndigheternas sida inte är felfria och beloppen inte stämmer på öret.

87 Kommissionen anser nämligen att om de franska myndigheterna redan från början hade inkommit med fullständiga och helt säkra uppgifter som visar att de utbetalade beloppen helt och endast avser extrakostnader för CELF:s uppgifter i allmänhetens intresse, hade kommissionen, med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, kunnat komma fram till att det inte var fråga om statligt stöd.

88 Kommissionen har gjort gällande att de uppgifter som sökanden har framfört för att ifrågasätta sambandet mellan det utbetalade stödet och extrakostnaderna för små beställningar är mycket allmänt hållna. Syftet med dessa uppgifter är att vederlägga ett bevisat faktum, nämligen att expediering av små beställningar är dyrare än expediering av betydande beställningar. Kommissionen har härvid hänvisat till en handling med titeln ”CELF — CELF:s lönsamhet”, i vilken extrakostnaderna för expediering av små beställningar, vilka står för hälften av beställningarna från CELF, beskrevs i detalj.

89 Vad gäller påståendet om fel i bokföringen hävdar kommissionen för det första att det var motiverat att använda korrigeringskoefficienter, eftersom kostnaderna för expediering räknat per bok, enligt de franska myndigheterna, var i genomsnitt 50 procent högre för små beställningar än för andra beställningar. I en skrivelse från den franska regeringen av den 5 mars 1998 beskrivs i detalj hur korrigeringskoefficienterna har använts.

90 Vad gäller eventuell hänsyn till elektronisk överföring har kommissionen erinrat om att det angripna beslutet grundar sig på uppgifter från de franska myndigheterna år 1998, vilka har rättats år 2003. Enligt rättelsen uppgår kostnaden för expediering av en liten beställning till 27,20 euro per bok och inte 27,44 euro per bok. Som jämförelse uppgår kostnaden för expediering av vanliga beställningar till 18,44 euro per bok.

91 Kommissionen har gjort gällande att varje liten beställning, oavsett om boken sänds elektroniskt eller inte, medför extrakostnader. När böcker lagras tar exempelvis en liten beställning upp lika mycket plats som en större beställning, vilket sökanden inte har ifrågasatt.

92 Det genomsnittliga antalet verk per beställningspost är dessutom nästan två gånger mindre för små beställningar, vilket leder till ökade kostnader i motsvarande mån.

93 Vad gäller fördelningsnycklarna anser kommissionen att antalet fakturor är ett bättre kriterium för att beräkna bokföringskostnader för små beställningar än antalet böcker. Antalet böcker är däremot relevant för övriga tjänster. Kommissionen har vidare anfört att sökandens argument om fel i CELF:s bokföring i huvudsak (nästan två tredjedelar av de rättade kostnaderna) bygger på sökandens ogrundade kritik av valet av fördelningsnycklar.

94 Republiken Frankrike har gjort gällande att CELF har fått det omtvistade stödet på grund av dess tjänster i allmänhetens intresse, som består i att ta hand om icke lönsamma beställningar från utländska bokhandlare.

95 Republiken Frankrike anser att sökandens påståenden om felaktigheter inte påverkar kommissionens slutsatser om de faktiska omständigheterna i det angripna beslutet. Det är helt orimligt att påstå att kostnaderna för expediering av små beställningar inte är betydligt större än för andra beställningar. Republiken Frankrike har slutligen anfört att det inte nödvändigtvis är så att små beställningar rör små förlag.

Förstainstansrättens bedömning

96 Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen enligt artikel 87.3 EG har en långtgående befogenhet att göra en skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar som ska ske med hänsyn till gemenskapen som helhet. Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har

följts, att de uppgifter om faktiska omständigheter som har lagts till grund för det ifrågasatta beslutet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (domstolens dom av den 29 april 2004 i mål C-372/97, Italien mot kommissionen, REG 2004, s. I-3679, punkt 83). Det ankommer i synnerhet inte på gemenskapsdomstolen att göra en egen ekonomisk bedömning som ersätter beslutsfattarens bedömning (domstolens dom av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen, REG 1997, s. I-135, punkt 34).

97 För att styrka att kommissionen har gjort en sådan uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna, som skulle kunna motivera att det omtvistade beslutet ogiltigförklaras, ska den bevisning som har ingetts av sökanden vara tillräcklig för att medföra att de bedömningar av omständigheterna som återges i beslutet i fråga förlorar sin trovärdighet (förstainstansrättens dom av den 12 december 1996 i mål T-380/94, AIUFFASS och AKT mot kommissionen, REG 1996, s. II-2169, punkt 59, och av den 1 juli 2004 i mål T-308/00, Salzgitter mot kommissionen, REG 2004, s. II-1933, punkt 138).

98 När kommissionen använder sig av sitt utrymme för skönsmässig bedömning måste den dock, med tillämpning av proportionalitetsprincipen, förena syftena med fri konkurrens och undantaget (se, analogt, domen i det ovannämnda målet AIUFFASS och AKT mot kommissionen, punkt 54). Medlemsstaterna får således inte göra utbetalningar som förbättrar situationen för stödmottagaren utan att stödet är nödvändigt för att uppnå målen i artikel 87.3 EG (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkt 17).

99 Det är särskilt så att stöd till driften, det vill säga stöd som befriar ett företag från kostnader som det i normala fall själv hade fått bära i samband med den löpande driften eller den normala verksamheten, i princip inte hör till tillämpningsområdet för artikel 87.3 EG. Sådant stöd snedvrider nämligen i princip konkurrensvillkoren i de sektorer inom vilka det har beviljats, utan att som sådant vara ägnat att uppnå

de mål som anges i de ovan nämnda undantagsvillkoren (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 14 februari 1990 i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 50, av den 6 november 1990 i mål C-86/89, Italien mot kommissionen, REG 1990, s. I-3891, punkt 18, och av den 15 maj 1997 i mål C-278/95 P, Siemens mot kommissionen, REG 1997, s. I-2507, punkt 37, samt förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkt 48).

100 Det är med tillämpning av dessa principer som det ska prövas huruvida sökanden har visat att det angripna beslutet bygger på en uppenbart oriktig bedömning vad gäller frågan huruvida det omtvistade stödet är förenligt med den gemensamma marknaden.

101 I förevarande fall syftar det omtvistade stödet till att sprida det franska språket och den franska litteraturen genom att kompensera för extrakostnader för expediering av små beställningar (skälen 44 och 45 i det angripna beslutet).

102 Kommissionen förklarade således att det omtvistade stödet är förenligt med den gemensamma marknaden efter att ha gjort en avvägning mellan önskan att främja fransk kultur och att upprätthålla fri konkurrens. Kommissionen beaktade härvid bland annat att det stöd som Frankrike har beviljat inte gav en överkompensation för kostnaderna för expediering av små beställningar.

103 Förstainstansrätten måste därför pröva sökandens påstående att kommissionen har övervärderat dessa kostnader, så att det utbetalade stödet har blivit uppenbart större än vad som krävs för att kompensera för kostnaden för expediering av små beställningar och att stödet således inte endast avser syftet att främja kulturen, vilket är ett undantag enligt artikel 87.3 d EG som kommissionen har hänvisat till i det angripna beslutet.

104 Sökanden har i detta sammanhang i huvudsak anfört två argument. Sökanden anser för det första att kommissionen har gjort en felräkning när den beräknat vilka kostnader som direkt följer av små beställningar under hela tiden som de omtvistade stödåtgärderna har utbetalats genom att dra slutsatser utifrån uppgifter som endast avser år 1994. Sökanden har för det andra gjort gällande att beräkningen av kostnaderna avseende år 1994 i vilket fall som helst är felaktiga.

105 Om det visar sig att sökandens andra argument är välgrundat, behöver förstainstansrätten inte pröva det första argumentet. För att kommissionens slutsatser om hela den omtvistade perioden, som denna dragit med utgångspunkt från uppgifter avseende år 1994, ska vara korrekta, måste nämligen slutsatserna rörande detta år vara korrekta. Förstainstansrätten kommer därför att pröva huruvida det angripna beslutet bygger på en uppenbart oriktig bedömning vad gäller analysen av det stöd som CELF erhöll år 1994.

106 Sökanden hävdar härvid i huvudsak att de direkta kostnaderna för expediering av små beställningar på ett godtyckligt sätt har blåsts upp av kommissionen genom tre mekanismer, nämligen ogrundade korrigeringskoefficienter, felaktig bedömning av hur beställningarna har expedierats i verkligheten och felaktiga fördelningsnycklar. Sökanden anser att en betydande del av kostnaderna för CELF:s övriga verksamhet på detta sätt har hänförts till expediering av små beställningar. Sökanden drar därav slutsatsen att det omtvistade stödet i själva verket har använts för att finansiera CELF:s verksamhet i allmänhet.

107 Det ska preciseras att kommissionen har beräknat de direkta kostnaderna för expediering av små beställningar med utgångspunkt från förklaringar som har inhämtats från Republiken Frankrike i förfarandet för prövning av det omtvistade stödet. Kommissionen ansåg på grundval av dessa förklaringar i skäl 206 i det angripna beslutet att kostnaden för expediering av små beställningar år 1994 var 4 446 706 FRF (677 895,96 euro), medan omsättningen inom denna del av verksamheten låg på 2 419 006 FRF (368 775,09 euro). Eftersom det omtvistade stödet till CELF år 1994

uppgick till 2 000 000 FRF (304 898,03 euro) sammanlagt, drog kommissionen slutsatsen att underskottet i verksamheten avseende små beställningar uppgick till 27 700 FRF under detta år och att stödet således inte innebar en överkompensation för kostnaderna inom denna del av verksamheten (skälen 206 och 207 i det angripna beslutet).

108 Kommissionen har förklarat hur den har beräknat direkta kostnader för expediering av små beställningar i bilaga IV till det angripna beslutet. Denna bilaga består för det första av en tabell med uppgifter om olika typer av kostnader som rör CELF:s export — exempelvis kostnader för inköp av böcker, personalkostnader, allmänna utgifter etc. — och om extrakostnader som CELF enligt kommissionens mening har för expediering av små beställningar inom dessa tre områden. Bilagan innehåller för det andra kommentarer och förklaringar om hur vissa av dessa kostnader har lagts på expediering av små beställningar och inte på CELF:s övriga verksamhet.

109 Det framgår av bilagan i fråga att kommissionen inte har beaktat de verkliga kostnaderna för expediering av små beställningar. Kommissionen har tvärtom gjort en uppskattning av dessa kostnader med utgångspunkt från CELF:s sammanlagda kostnader inom varje kostnadsslag. För att lyckas med detta har kommissionen fördelat en del av de sammanlagda kostnaderna på expediering av små beställningar med hjälp av en förutbestämd fördelningsnyckel, vilken, som sökanden anmärkt, inte nödvändigtvis är densamma för varje kostnadsslag. Kommissionen har således, när den har beräknat kostnaden för inköp av böcker som ingår i små beställningar, dividerat totalkostnaden för alla böcker som CELF har köpt in med antalet inköpta böcker. Denna genomsnittliga kostnad per bok har sedan multiplicerats med antalet böcker som ingår i små beställningar.

110 Det ska understrykas att kommissionen har använt en annan metod när den har beräknat hur stor andel av CELF:s omsättning som rör små beställningar. I sistnämnda fall har kommissionen inte nöjt sig med att slå ut omsättningen till ett genomsnitt per bok och multiplicera detta tal med antalet böcker som har expedierats i små beställningar, utan i stället beaktat den verkliga omsättningen för denna del av verksamheten.

111 Det ska noteras att om kommissionen hade beräknat hur stor del av omsättningen som omfattar små beställningar enligt den metod som den använde för att beräkna kostnaden för inköp av böcker som expedieras i små beställningar, skulle omsättningen i denna del ha varit betydligt högre än vad denna har beräknats till i det angripna beslutet, vilket skulle ha haft betydelse för frågan huruvida det omtvistade stödet kan anses vara mer långtgående än vad som motiveras av syftet att främja kulturen, vilket omfattas av undantaget i artikel 87.3 d EG och vilket är det syfte som kommissionen har hänvisat till i det angripna beslutet. Det framgår nämligen av nämnda beslut, särskilt av tabellerna 3 a, 3 b och 3 c samt tabell 4, att det verkliga snittpriset för böcker som har sålts i små beställningar är betydligt lägre än snittpriset för samtliga böcker som CELF sålde.

112 Förstainstansrätten anser inte desto mindre att det går att bygga på analysen i det angripna beslutet utan hänsyn till det ovan sagda.

113 Det framgår även av bilaga IV i det angripna beslutet att kommissionen för vissa kostnadsslag har multiplicerat beloppen med en korrigeringskoefficient som har bestämts enligt den metod som beskrivs i punkt 110 för att bestämma vilken kostnad som ska hänföras till små beställningar. Kostnaderna under rubrikerna ”Böckerna tas emot. Direkta arbetskostnader” och ”Affärstjänster. Direkta arbetskostnader” har beräknats utifrån den genomsnittliga kostnaden per bok under alla dessa rubriker. Denna snittkostnad per bok har multiplicerats med antalet böcker som har expedierats i små beställningar. Detta belopp har därefter multiplicerats med 3 för att beräkna den slutliga kostnaden för expediering av små beställningar för rubriken i fråga.

114 Enligt kommissionen var det motiverat att multiplicera med 3 på grund av de extra svårigheter som expediering av små beställningar medför jämfört med vad som är fallet i CELF:s övriga verksamhet.

115 Kommissionen anser nämligen att dessa kostnader borde räknas upp vad gäller små beställningar, eftersom speditören, oavsett hur stort belopp en beställning avser, med nödvändighet måste vidta ett antal åtgärder för varje beställning. Kommissionen anser att korrigeringskoefficienterna gör det möjligt att beakta de extrakostnader som små beställningar alltid medför.

116 Vad särskilt avser rubriken ”Böckerna tas emot. Direkta arbetskostnader” har kommissionen i bilaga IV till det angripna beslutet förklarat att den har tillämpat korrigeringskoefficienten 3 på denna kostnadspost, eftersom mottagningen av verk från stora förlag eller distributörer är automatiserad med hjälp av EAN-koden, som innebär att verken kan identifieras med hjälp av optisk avläsning. Kommissionen har understrukit att det däremot är vanligt att verk som har publicerats av små förlag inte har någon streckkod, vilket innebär att de måste identifieras manuellt. Kommissionen har gjort gällande att för övrigt ger de stora förlagen ett bidrag till transportkostnaderna för leveranser till kunder i Paris, som branschen fastställt till 0,75 FRF (0,11 euro) per kilo, samtidigt som budfirmorna får 6,5 FRF (0,99 euro) per kilo för de paket som används för verk från små distributörer. Denna uppgift kan dock endast röra kostnadsslaget inköp och budfirmor, för vilka, vilket kommer att framgå nedan (punkt 128), ingen korrigeringskoefficient borde ha tillämpats eller åtminstone tillämpats i mindre mån, såsom framgår av de franska myndigheternas skrivelse till kommissionen av den 11 mars 2003.

117 Vad gäller kostnaderna under rubriken ”Affärstjänster. Direkta arbetskostnader” har kommissionen hävdat att det var rätt att multiplicera beloppet med 3 i bilaga IV till det angripna beslutet, eftersom expedieringen, vad avser försäljningsadministration, är mer arbetskrävande för små beställningar. Kommissionen har förklarat detta val med att det om det exempelvis uppstår problem vid kodningen av beställningar krävs ytterligare arbetsinsatser. Kommissionen har vidare anfört att man dessutom måste göra vissa efterforskningar innan beställningen kan registreras vad avser ISBN, förlagens kataloger, olika databaser, kontroll av huruvida verket finns tillgängligt och kontroll av att uppgifterna i beställningen stämmer överens med förlagets. Kommissionen har härvid förklarat att om det uppstår problem på grund av ordersedelns

kvalitet så uppstår merkostnader. Kommissionen har tillagt att sådana problem uppstår oftare vid små beställningar, eftersom stora bokhandlare med stora inköp hos CELF i allmänhet använder sig av effektiva hjälpmedel som gör det möjligt att rationalisera verksamheten, bland annat genom att skicka standardiserade beställningar som innehåller tydliga identifieringsuppgifter. Kommissionen menar att små bokhandlare inte alltid använder de moderna hjälpmedel som annars används inom internationell handel och att deras beställningar ibland är svåra att identifiera och ofta bara innehåller en del av den information som krävs för att verkställa beställningen, vilket medför merkostnader.

118 Vad gäller allmänna kostnader, däribland kostnader för telefon, telex och inkassokostnader, går det inte att av bilaga IV till det angripna beslutet utläsa om de kostnader som har hänförts till små beställningar har beräknats utifrån snittkostnaden per såld bok, såsom är fallet med personalkostnaderna, utifrån den omsättning som rör små beställningar, såsom är fallet med vissa isolerade indirekta fasta kostnader, eller utifrån snittkostnaden per utställd faktura, såsom är fallet med allmänna kostnader, inbegripet administrationskostnader. Det framgår dock klart av denna bilaga att oavsett vad som är fallet har beloppen multiplicerats med 2,5.

119 Kommissionen har som motivering till varför denna koefficient har använts i bilaga IV till det angripna beslutet angett att kostnaderna för telefon varierar enligt många olika faktorer, bland annat svar från kunder och efterforskningar av förlag. Kommissionen har tillagt att dessa kostnader avser flera arbetsmoment, inräknat mottagning av ordersedeln från en bokhandel, kodning av beställningen, registrering av beställningen och redovisning, som syftar till att bokföra alla flöden som avser de olika arbetsmoment som har beskrivits.

120 Förstainstansrätten måste därför avgöra huruvida kommissionen, såsom sökanden har påstått och förutsatt att fördelningsnyckeln mellan små beställningar och CELF:s övriga verksamhet vad gäller olika kostnadsslag är korrekt, har valt dessa korrigeringskoefficienter på ett godtyckligt sätt och huruvida kommissionen i vilket fall som helst inte borde ha tillämpat dessa korrigeringskoefficienter på beställningar som skickas elektroniskt.

121 Enligt kommissionens och sökandens förklaringar i sina inlagor och vid förhandlingen förstås med begreppet elektronisk beställning en beställning som har mottagits elektroniskt, vilket gör det lättare att senare expediera beställningen än vad som är fallet med en beställning på papper, eftersom en anställd i det senare fallet måste föra in beställningen i CELF:s administrativa system, vilket numera är datoriserat.

122 Att frågan om elektronisk överföring av beställningar är viktig har redan understrukits i det administrativa förfarandet avseende det omtvistade stödet. I en bilaga till en skrivelse från Republiken Frankrike till kommissionen av den 5 mars 1998, med rubriken ”Skäl till varför stödet är proportionerligt”, har de franska myndigheterna gjort gällande att det inte går att förneka att det uppstår extrakostnader vid expediering av en beställning om denna inte kommer in i elektronisk form. De franska myndigheterna har därför gjort gällande att ett av skälen till varför det är korrekt att påstå att expediering av små beställningar medför extrakostnader jämfört med expediering av övriga beställningar är att de förra ofta går till små förlag som inte har möjlighet att bidra med elektronisk överföring. De franska myndigheterna har slutligen anfört att elektronisk överföring gör det möjligt att identifiera varje verk med hjälp av optisk läsning.

123 Kommissionen har också, såsom angetts ovan (se punkterna 114–119 ovan), i bilaga IV till det angripna beslutet, särskilt i punkterna 2, 4 och 9 i dess kommentarer och förklaringar, vid upprepade tillfällen förklarat att korrigeringskoefficienter har använts för att små beställningar måste expedieras manuellt, eftersom mottagningen inte är automatiserad eller efterforskningar först måste göras, eftersom ingen

kodning finns att tillgå. Kommissionen har vidare förklarat att en korrigeringskoefficient har tillämpats på de allmänna omkostnaderna — telefon, telex och inkassokostnader — för att extrakostnader uppstår vid kodningen.

124 Det är dock uppenbart att kommissionens resonemang är osammanhängande när denna hävdar att extrakostnader uppstår när elektronisk överföring inte kan ske och denna samtidigt har tillämpat en och samma korrigeringskoefficient, oavsett om det rör sig om elektroniska beställningar eller inte.

125 Det är endast godtagbart att tillämpa en korrigeringskoefficient på kostnader för expediering av små beställningar, som har sin grund i att elektronisk överföring inte kan ske, om det stämmer att elektronisk överföring är betydligt mindre vanlig vad avser små beställningar än vad avser övriga beställningar. Denna utgångspunkt framgår av bilagan till en skrivelse från Republiken Frankrike till kommissionen av den 5 mars 1998, med rubriken ”Skäl till varför stödet är proportionerligt”. De franska myndigheterna hade nämligen underrättat kommissionen om att endast en tredjedel av små beställningar var elektroniska medan övriga beställningar till CELF till 58 procent skedde elektroniskt. Dessa procentsatser har använts som utgångspunkt för kommissionens analys av kostnaden för expediering av små beställningar.

126 Såsom kommissionen har medgett i det angripna beslutet (skäl 212) har dock de franska myndigheterna i ovannämnda skrivelse av den 5 mars 1998 blandat ihop procentsatserna för elektroniska och icke-elektroniska beställningar. I själva verket skedde två tredjedelar av alla små beställningar elektroniskt, medan en tredjedel skedde på annat sätt. Förstainstansrätten konstaterar således att år 1994 var det vanligare att små beställningar expedierades elektroniskt än att så skedde i CELF:s övriga verksamhet, såsom de franska myndigheterna har medgett och meddelat kommissionen genom skrivelse av den 11 mars 2003.

127 Kommissionen ansåg i det angripna beslutet (skäl 212) ändå att de franska myndigheternas misstag, vilket har påverkat kommissionens beräkningar, inte var så betydande att det omtvistade stödet framstår som oproportionerligt, eftersom sammanblandningen mellan uppgifterna om elektroniska beställningar och övriga beställningar endast medför en skillnad på 0,24 euro per bok. Denna slutsats upprepar de franska myndigheternas förklaringar i bilaga 1 till deras skrivelse till kommissionen av den 11 mars 2003. Enligt dessa förklaringar är det endast kostnaderna för budfirmor som påverkas av denna sammanblandning, eftersom en korrigeringskoefficient — felaktigt — har tillämpats på kostnader som rör små beställningar.

128 Sökanden har vid förhandlingen hävdat att kommissionens ståndpunkt är uppenbart osammanhängande. Kommissionens ståndpunkt går ut på att använda sig av de franska myndigheternas beräkningar i deras skrivelse av den 5 mars 1998 — vilka i huvudsak bygger på att omständigheten att så få små beställningar sker elektroniskt, för att komma till slutsatsen att denna omständighet medför extrakostnader för expediering av små beställningar — och samtidigt beakta och utgå ifrån de franska myndigheternas ståndpunkt i skrivelsen av den 11 mars 2003, nämligen att även det stämmer att två tredjedelar och inte en tredjedel av alla små beställningar sker elektroniskt, så har detta en försumbar betydelse för frågan huruvida det omtvistade stödet är proportionerligt. Förstainstansrätten delar sökandens åsikt.

129 Kommissionens ståndpunkt är också uppenbart felaktig. Såsom klart framgår av bilaga IV till det angripna beslutet har kommissionen använt påståendena om att små beställningar mycket sällan sker elektroniskt och att det är svårt att expediera dessa av detta skäl, men att detta problem i hög grad löses genom elektronisk överföring, som skäl för att tillämpa ett antal olika korrigeringskoefficienter. Argumentet att sammanblandningen av procentsatser vad gäller elektronisk överföring av små beställningar bara har spelat roll vad gäller kostnader för budfirmor saknar således stöd.

130 Förstainstansrätten finner därför att kommissionen har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning när denna vid sin ursprungliga beräkning av

extrakostnaderna för expediering av små beställningar räknade upp kostnaderna med hjälp av korrigeringskoefficienter som denna har tillämpat med hänvisning till att expedieringen av små beställningar är tekniskt sett mer arbetskrävande, vilket är ett problem som kan lösas genom elektronisk överföring. Det är uppenbart att det är på det sättet vad gäller kostnaderna för att ta emot böckerna, direkta arbetskostnader inom affärstjänster samt kostnader för telefon, telex och inkassokostnader. Enligt kommissionens svar på förstainstansrättens skriftliga frågor har så även varit fallet med kostnaderna för budfirmor.

131 Förstainstansrätten ville få reda på vilken inverkan detta fel har haft för kommissionens bedömning i det angripna beslutet att det omtvistade stödet inte innebär en överkompensation. Förstainstansrätten begärde därför att kommissionen skulle inkomma med en beräkning av hur stora kostnaderna för små beställningar skulle ha varit om dessa inte hade räknats upp med hjälp av korrigeringskoefficienterna.

132 Kommissionen har i sitt svar inte angett något exakt belopp. Det är emellertid uppenbart av dess svar att om denna uppräkning inte hade skett, skulle kostnaderna för expediering av små beställningar ha varit mer än 635 000 FRF (96 805,13 euro) lägre, även om man bara tar hänsyn till de kostnadsslag som har uppräknats med koefficienten 3.

133 Om kommissionen inte hade använt sig av korrigeringskoefficienterna hade den således inte, med stöd av de belopp som anges i bilaga IV till det angripna beslutet, kunnat komma till slutsatsen att stödet till CELF inte överkompenserade företaget för kostnaderna för expediering av små beställningar. Om korrigeringskoefficienter inte hade tillämpats, hade denna del av verksamheten nämligen haft ett överskott på mer än 600 000 FRF.

134 Förstainstansrätten konstaterar i vilket fall som helst att även om kommissionen hade rätt att tillämpa en korrigeringskoefficient på de kostnadsslag som anges i punkt 130 ovan, skulle denna ha gjort sig skyldig till uppenbart oriktig bedömning genom att även tillämpa dessa korrigeringskoefficienter på elektroniska beställningar, eftersom det är uppenbart att dessa inte medför de svårigheter som främst har åberopats som skäl för att tillämpa dessa korrigeringskoefficienter.

135 Förstainstansrätten konstaterar således att två tredjedelar av påslaget på de beräknade kostnaderna genom tillämpning av korrigeringskoefficienterna har sin grund i en uppenbart oriktig bedömning.

136 Sökanden hade således skäl att hävda att kommissionen har övervärderat CELF:s verkliga kostnader för expediering av små beställningar, vilka enligt kommissionen endast och proportionerligt kompenseras av det omtvistade stödet.

137 Av det ovanstående följer att talan ska bifallas med stöd av den andra delen av den tredje grunden rörande uppenbart oriktig bedömning vid prövningen av huruvida det omtvistade stödet är förenligt med den gemensamma marknaden.

138 Artikel 1 sista meningen i det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att behandla sökandens övriga argument och grunder.

Rättegångskostnader

139 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

140 Republiken Frankrike ska bära sin rättegångskostnad i enlighet med artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande:

1) Artikel 1 sista meningen i kommissionens beslut av den 20 april 2004 om det stöd som Frankrike utbetalat till förmån för Coopérative d'exportation du livre français (CELF) ogiltigförklaras.

2) Kommissionen ska bära sin rättegångskostnad och ersätta rättegångskostnaden för Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE).

3) Republiken Frankrike ska bära sin rättegångskostnad.

Jaeger Tiili Tchipev

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 april 2008.

E. Coulon M. Jaeger

Justitiesekreterare Ordförande