DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

22. juni 2000 *

I sag C-332/98,

Den Franske Republik ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og fuldmægtig F. Million, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent G. Rozet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af Kommissionen beslutning 1999/133/EF af 10. juni 1998 om statsstøtte til Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (EFT L 44, s. 37),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne L. Sevón, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), P. Jann og H. Ragnemalm,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. oktober 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. december 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. september 1998 har Den Franske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 1999/133/EF af 10. juni 1998 om statsstøtte til Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (EFT L 44, s. 37, herefter »den anfægtede beslutning«).

2 Den 29. september 1998 anlagde Société internationale de diffusion et d'édition (herefter »SIDE«) sag ved Retten i Første Instans (sag T-155/98) med påstand om, at den anfægtede beslutning kendes ugyldig, for så vidt som det deri fastslås, at støtten er forenelig med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d) [efter ændring nu artikel 87, stk. 3, litra d), EF].

3 Retten har ved kendelse af 25. marts 1999 i henhold til artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen besluttet at udsætte behandlingen af sag T-155/98, indtil Domstolen har afsagt dom i denne sag.

Tvistens baggrund

4 CELF blev stiftet i sin nuværende form i 1980 på foranledning af Kulturministeriet og Syndicat national de l'édition for at kunne honorere ordrer fra

boghandlere i hele verden, som det ikke ville være rentabelt at imødekomme, uden at prisen for den endelige forbruger blev alt for høj. CELF's formål er således at udbrede kendskabet til det franske sprog og den franskprogede litteratur. Med dette for øje modtager CELF hvert år støtte fra Kulturministeriet, hvilken støtte i 1991 beløb sig til 2,4 mio. FRF og i 1992 til 2,7 mio. FRF. Endvidere administrerer CELF tre støtteordninger for staten, men disse ordninger er ikke omtvistet i denne sag.

5 I 1991 ønskede SIDE, der navnlig beskæftiger sig med eksport af franske bøger til andre medlemsstater og tredjelande, at få støtte i henhold til den omhandlede støtteordning. Det afslog Kulturministeriet med den begrundelse, at selskabet ikke havde opfyldt forvaltningens krav vedrørende dets virksomheds gennemskuelighed.

6 Selv om ordningen ikke efter sin beskaffenhed udelukkende gælder for CELF, er det således kun CELF, der har kunnet opfylde de krav, som de offentlige myndigheder stiller.

7 Ved skrivelse af 20. marts 1992 gjorde SIDE Kommissionens tjenestegrene opmærksom på den støtte, som Kulturministeriet ydede CELF. I skrivelsen anmodede SIDE Kommissionen om at oplyse, om støtten var blevet anmeldt i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF).

8 Efter en brevveksling og forskellige meddelelser vedtog Kommissionen den 18. maj 1993 (EFT C 174, s. 6) en beslutning, hvorved støtten til CELF blev erklæret forenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) (herefter »beslutningen af 18. maj 1993«). Ved skrivelse af 10. juni 1993 gav Kommissionen den franske regering underretning om denne beslutning. I skrivelsen anførtes det, at anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), skyldtes den særlige konkurrencesituation i bogsektoren og de pågældende støttereglers kulturelle sigte. Kommissionen kritise-

rede i skrivelsen desuden, at den franske regering ikke havde opfyldt sin forpligtelse til forudgående at anmelde støtteordningen til Kommissionen i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3.

9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. august 1993 anlagde SIDE sag med påstand om annullation af beslutningen af 18. maj 1993. Det blev tilladt Den Franske Republik at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

10 Ved dom af 18. september 1995 i sag T-49/93, SIDE mod Kommissionen (Sml. II, s. 2501), annullerede Retten beslutningen af 18. maj 1993, i det omfang den vedrørte den støtte, der som kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer på bøger på fransk afgivet af boghandlere i udlandet udelukkende var ydet til CELF. Begrundelsen for denne delvise annullation var en procedurefejl, nemlig Kommissionens undladelse af at indlede den kontradiktoriske procedure i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2.

11 Efter afsigelsen af denne dom tog Kommissionen ved skrivelse af 17. oktober 1995 igen kontakt med de franske myndigheder med henblik på indledning af den kontradiktoriske procedure den 30. juli 1996, hvilken procedure afsluttedes med vedtagelsen af den anfægtede beslutning, hvis artikel 1 lyder således:

»Støtten til CELF til ekspedition af små ordrer på franskprogede bøger udgør støtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1. Da den franske regering har undladt at anmelde støtten til Kommissionen før iværksættelsen, er der tale om ulovlig støtte. Støtten er imidlertid forenelig, da den opfylder betingelserne for undtagelsen efter EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d).«

12 Beslutningen blev meddelt de franske myndigheder ved skrivelse af 2. juli 1998.

Formaliteten

13 Den Franske Republik har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning, i det omfang det heri antages, at EF-traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF), ikke finder anvendelse.

14 Den franske regering har navnlig rejst indsigelse mod Kommissionens udtalelse i den anfægtede beslutnings afsnit XII om, »at støtten til CELF udgør statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og at den er forenelig i medfør af artikel 92, stk. 3, litra d). I overensstemmelse med gældende retspraksis (dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 21) skal Kommissionen ikke foretage en yderligere vurdering af CELF's støttede aktiviteter i lyset af artikel 90, stk. 2, da anvendelsen af artikel 92 ikke kan forhindre CELF i at ekspedere små ordrer, hvortil der ydes statsstøtte«.

15 Ifølge sagsøgeren beror dennes retlige interesse i søgsmålet på, at de franske myndigheder under hele den administrative procedure bestræbte sig på over for Kommissionen at godtgøre, at den omhandlede støtte henhørte under den i traktatens artikel 90, stk. 2, fastsatte undtagelse fra konkurrencereglerne, og at de derfor ikke havde været nødt til at anmelde støtten.

16 En analyse af dette synspunkt har derfor en betydelig praktisk betydning. Såfremt Domstolen fastslår, at traktatens artikel 90, stk. 2, ikke kan finde anvendelse, kan CELF blive nødt til at tilbagebetale den støtte, der er blevet udbetalt for ekspeditionen af små ordrer i hele tidsrummet forud for den anfægtede

beslutning. Endvidere vil det under de sager, SIDE har anlagt på nationalt plan, kunne blive fastslået, at Den Franske Republik har pådraget sig et ansvar ved at tilsidesætte traktatens artikel 93, stk. 3.

17 Kommissionen har uden at nedlægge en formel afvisningspåstand stillet sig meget tvivlende med hensyn til, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

18 Kommissionen har anført, at dommen i sagen SIDE mod Kommissionen, der ikke er blevet appelleret til Domstolen, har medført, at den i beslutningen af 18. maj 1993 indeholdte konstatering af, at den omtvistede foranstaltning udgjorde »statsstøtte« og endog »ulovlig støtte«, for så vidt som den blev indført uden forudgående anmeldelse, er blevet endelig. Den anfægtede beslutning bekræfter således i realiteten blot en endelig konstatering i en tidligere retsakt og udgør derfor ikke en retsakt, der kan anfægtes i medfør af traktatens artikel 173.

19 Det bemærkes, at Retten i præmis 66 i dommen i sagen SIDE mod Kommissionen fastslog, at Kommissionen var berettiget til at vedtage en begunstigende beslutning med hensyn til de af CELF administrerede støtteordninger, men annullerede beslutningen af 18. maj 1993, i det omfang den vedrørte den støtte, der udelukkende var ydet til CELF for effektueringen af små ordrer på bøger på fransk, på grund af en procedurefejl, nemlig Kommissionens undladelse af at indlede den kontradiktoriske procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2.

20 Denne annullation med en sådan begrundelse gør ikke som hævdet af Kommissionen konstateringen i beslutningen af 18. maj 1993 af, at foranstaltningen udgør »statsstøtte«, der er indført uden forudgående anmeldelse og derfor er »ulovlig«, retskraftig. Kommissionen var nemlig ikke bundet af dommen i sagen SIDE mod Kommissionen, men skulle blot give de berørte parter adgang til at deltage i den mere indgående behandling af sagen. Derudover havde den fortsat sine skønsmæssige beføjelser for så vidt angår den materielretlige bedømmelse af den omhandlede foranstaltning.

21 Det må herefter fastslås, at den anfægtede beslutning ikke er en bekræftelse af en endelig konstatering i en tidligere retsakt, og at sagen derfor kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

22 Den franske regering har til støtte for sin påstand om annullation af den anfægtede beslutning, i det omfang det heri antages, at traktatens artikel 90, stk. 2, ikke finder anvendelse, fremført tre anbringender, et principalt og to subsidiære.

23 Principalt har regeringen gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt lagde til grund, at det, når støtten var blevet erklæret for forenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), var ufornødent yderligere at bedømme CELF's virksomhed i lyset af traktatens artikel 90, stk. 2, idet en anvendelse af traktatens artikel 92 ikke kan føre til, at CELF hindres i at effektuere små ordrer, hvilket selskabet modtager støtte til fra staten. Kommissionen har således gjort sig skyldig i en retsvildfarelse ved at anvende dette ræsonnement på en ny støtte, da det kun har mening, når der er tale om en allerede eksisterende støtte.

24 Subsidiært har den franske regering gjort gældende, at Kommissionen dels har gjort sig skyldig i en faktisk vildfarelse ved at nå til det resultat, at de franske myndigheder ikke havde givet CELF i opdrag at udføre en opgave af almindelig økonomisk interesse, dels i en retsvildfarelse ved at fastslå, at traktatens artikel 90, stk. 2, under alle omstændigheder kun kan finde anvendelse, når

den virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, har en eneret.

25 Sagsøgeren sigter med disse subsidiære anbringender til afsnit XII i den anfægtede beslutning, hvori Kommissionen, selv om den gav udtryk for, at den ikke skulle tage stilling spørgsmålet om anvendelse af traktatens artikel 90, stk. 2, alligevel vurderede de former for virksomhed, der blev givet støtte til, på baggrund af denne bestemmelse.

26 Det vil i denne sag derfor kun være hensigtsmæssigt at behandle disse subsidiære anbringender, såfremt Domstolen når til det resultat, at Kommissionen har begået en retlig fejl ved at antage, at traktatens artikel 90, stk. 2, ikke finder anvendelse.

27 Hvad det principale anbringende angår har den franske regering gjort gældende, at det følger af traktatens artikel 92 og artikel 93, stk. 2 og 3, at en ny støtte i modsætning til en eksisterende støtte ikke kan iværksættes, så længe den ikke er blevet erklæret for forenelig med fællesmarkedet. Dog kan en sådan støtte i et enkelt tilfælde iværksættes, uden at der er truffet en afgørelse med hensyn til foreneligheden, nemlig netop når modtagervirksomheden vil kunne nyde godt af den i traktatens artikel 90, stk. 2, fastsatte undtagelse fra konkurrencereglerne.

28 Den franske regering har herved anført, at en eventuel anvendelse af traktatens artikel 90, stk. 2, ikke gør det muligt at fravige pligten til forudgående anmeldelse, idet dette administrative formkrav ikke kan hindre CELF i at udføre den særlige opgave, det har fået, men derimod pligten til at udsætte iværksættelsen af støtteforanstaltningen.

29 Ifølge sagsøgeren kræver de former for statsstøtte, der henhører under traktatens artikel 90, stk. 2, netop efter deres art en særlig stilling i sagsbehandlingen. På grundlag af denne bestemmelse kan man navnlig undlade at anvende reglen om pligt til udsættelse af foranstaltningen ifølge traktatens artikel 93, stk. 3, når denne vil kunne lægge hindringer i vejen for udførelsen af de opgaver af almen interesse, der er tale om.

30 Den franske regering er derfor nået til det resultat, at reglen om pligt til udsættelse af foranstaltningens iværksættelse nødvendigvis uden videre er uanvendelig, når der er tale om støtte til virksomheder, der udfører tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. traktatens artikel 90, stk. 2, for at undgå ethvert brud på kontinuiteten i udførelsen af disse tjenesteydelser.

31 Det bemærkes, at efter fast retspraksis er formålet med traktatens artikel 93, stk. 3, at forhindre, at støtteordninger, der er uforenelige med traktaten, træder i kraft (jf. dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471, præmis 4). Domstolen har desuden gentagne gange fastslået, at artikel 93, stk. 3, sidste punktum, udgør en beskyttelse af den kontrolmekanisme, der er indført ved denne artikel, og som er vigtig til sikring af fællesmarkedets funktion. Heraf følger ifølge samme retspraksis, at selv om en medlemsstat anser støtteforanstaltningen for forenelig med fællesmarkedet, kan dette ikke berettige den til at tilsidesætte de klare bestemmelser i traktatens artikel 93 (jf. Domstolens kendelse af 21.5.1977, sagerne 31/77 R og 53/77 R, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 921, præmis 17 og 18, og af 20.9.1983, sag 171/83 R, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2621, præmis 12).

32 Heraf følger, at formålet med bestemmelsen i artikel 93, stk. 3, ikke blot er at indføre en anmeldelsespligt, men en pligt til forudgående anmeldelse, der i sig selv medfører og forudsætter den opsættende virkning, der fastslås ved dette stykkes sidste punktum. Denne bestemmelse gør det således ikke — som hævdet af den franske regering — muligt at adskille de deri fastsatte forpligtelser, nemlig pligten

til at anmelde enhver ny støtte og pligten til at udsætte iværksættelsen af støtten. Det principale anbringende skal derfor forkastes.

33 Dette må så meget mere blive resultatet, når støtten — som i det foreliggende tilfælde — aldrig er blevet anmeldt til Kommissionen. Selv om den af sagsøgeren påberåbte adskillelse retligt havde været en realitet — hvilket er blevet afvist i denne doms foregående præmis — ville den ikke uden anmeldelse have kunnet give grundlag for at fastslå, at der ikke foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

34 Det principale anbringende skal derfor forkastes. Som følge heraf er det ufornødent at tage stilling til sagsøgerens to subsidiære anbringender.

35 Kommissionen bør herefter i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, hvorfor den bør betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Edward Sevón Kapteyn

Jann Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. juni 2000.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling