BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 1 oktober 1997

inzake de steun die Frankrijk aan SFMI-Chronopost zou hebben verleend

(kennisgeving geschied onder nummer C(1997) 3146)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/365/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na overeenkomstig de bepalingen van genoemde artikelen de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken en rekening houdende met deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

A. Achtergrond

In Frankrijk zijn expresbestellingen een open activiteit zonder mededingingsbeperkingen, in tegenstelling tot normale postbestellingen, die onder het monopolie van de Franse posterijen vallen.

Tot eind 1990 maakten de Franse posterijen volledig deel uit van de Franse bestuurlijke overheid. Op 1 januari 1991 zijn zij overeenkomstig de bepalingen van wet nr. 90-568 van 2 juli 1990 een autonome rechtspersoon naar Frans publiekrecht geworden waardoor zij naast de tot de overheidssector behorende activiteiten ook mogen opereren in sectoren die voor mededinging openstaan.

Vanaf de periode eind 1985/begin 1986 vertrouwden de Franse posterijen het beheer van hun expresbestellingendienst, die tot dan toe onder de naam „Postadex" werd geëxploiteerd, toe aan een daartoe opgerichte privaatrechtelijke onderneming, de „Société française de messagerie internationale", hierna „SFMI" genoemd. SFMI werd opgericht met een maatschappelijk kapitaal van 10 miljoen FRF, verdeeld over Sofipost (66 %), een houdstermaatschappij die voor 100 % in handen van de Franse posterijen was, en TAT Express (34 %), een dochteronderneming van de luchtvaartmaatschappij „Transport aérien transrégional", hierna „TAT" genoemd. SFMI verzorgde de dienstverlening op het gebied van expresbestellingen onder de naam „EMS/Chronopost".

De nadere regeling van de exploitatie en het op de markt aanbieden van de expresbestellingendienst werden vastgesteld in een instructie van het Ministerie van Post en Telecommunicatie van 19 augustus 1986. 1n deze instructie werd gepreciseerd dat deze dienst hoofdzakelijk met middelen van de Franse posterijen zou worden geëxploiteerd, aangevuld met middelen van TAT. Er werd met name bepaald dat de Franse posterijen logistieke en commerciële bijstand aan SFMI zouden verlenen. De contractuele betrekkingen tussen de Franse posterijen en SFMI-Chronopost zijn vastgelegd in overeenkomsten. Een eerste overeenkomst die in 1986 werd gesloten en tot 1992 van toepassing was, werd vervangen door een tweede, die op 1 januari 1993 in werking trad.

De structuur van de expresbestellingendienst werd in 1992 gewijzigd. Sofipost en TAT richtten een nieuwe onderneming op, „Chronopost SA", hierna „Chronopost" genoemd, waarvan zij opnieuw respectievelijk 66 % en 34 % in handen hadden. Chronopost nam de nationale activiteiten van SFMI voor haar rekening, terwijl SFMI zelf op het internationale terrein werkzaam bleef. SFMI werd overgenomen door GDEW France, de Franse dochteronderneming van de internationale gemeenschappelijke exploitant GDEW, waarvan de Australische onderneming TNT en de Duitse, de Canadese, de Franse, de Nederlandse en de Zweedse posterijen deel uitmaken. Er zij op gewezen dat GDEW een gemeenschappelijke onderneming is met het karakter van een concentratie, die bij beschikking van de Commissie van 2 december 1991 ([1]) is goedgekeurd.

In het kader van deze nieuwe structuur zou Chronopost bij de behandeling in Frankrijk van haar internationale verzendingen als dienstverrichter en tussenpersoon voor rekening van SFMI (en, bijgevolg, van GDEW) optreden. Bovendien kon Chronopost niet met SFMI concurreren, omdat zij tot 1 januari 1995 daarvan de alleenvertegenwoordiger van SFMI was. Tot die datum had Chronopost ook exclusieve toegang tot het netwerk van de Franse posterijen. (In de onderhavige beschikking wordt steeds de naam „SFMI-Chronopost" gebruikt, zelfs wanneer slechts een van beide ondernemingen wordt bedoeld.)

([1]) PB C 322 van 13. 12. 1991, blz. 19.

B. **De economische prestaties van SFMI-Chronopost**

Toen SFMI-Chronopost in 1986 met haar activiteiten begon, werd de Franse markt voor internationale expresbestellingen gedomineerd door de onderneming DHL, die een marktaandeel van meer dan 40 % bezat. De internationale omzet die in 1985 door de Franse posterijen met het product Postadex werd gerealiseerd, bedroeg 45 miljoen FRF (ofwel ongeveer 10 % van de markt). Deze markt werd sinds de start van de onderneming SFMI-Chronopost steeds belangrijker (de totale omzet steeg van 500 miljoen FRF in 1986 tot 2,7 miljard FRF in 1996).

SFMI-Chronopost is een bloeiende onderneming die marktaandelen heeft veroverd, haar positie heeft geconsolideerd en voortdurend winst heeft gemaakt. De onderneming zag haar marktaandeel stijgen van 4 % in 1986 tot 22 % in 1996 en keerde jaarlijks dividend uit. Deze rentabiliteit wordt verklaard door de hoge vlucht die de markt voor expresbestellingen in Frankrijk heeft genomen, door het feit dat SFMI-Chronopost toegang heeft tot het netwerk van haar moedermaatschappij, door de keuze van een gezonde commerciële strategie en door belangrijke reclame-investeringen.

Opgemerkt zij dat SFMI-Chronopost, in het bijzonder tijdens de eerste jaren, haar activiteiten hoofdzakelijk aan de Franse posterijen uitbesteedde, waardoor haar vestigingskosten (en met name haar vaste kosten) beperkt bleven. Dit verklaart waarom de onderneming slechts zeer beperkte eigen middelen kreeg toegewezen (10 miljoen FRF).

In tegenstelling tot haar concurrenten, die voornamelijk op de internationale markt opereerden, besloot SFMI-Chronopost zowel op de internationale als op de Franse markt aanwezig te zijn. Op deze wijze heeft zij toegang kunnen krijgen tot een nieuwe markt die door weinig mededinging werd gekenmerkt, en kon zij profiteren van de synergie die door de exploitatie van zowel de internationale als de thuismarkt ontstond.

Bovendien was het product van EMS/Chronopost minder gestoffeerd dan dat van de concurrentie en in het bijzonder dat van DHL. 1n tegenstelling tot laatstgenoemde richtte EMS/Chronopost zich op een incidentele klantenkring. Dankzij de kenmerken van het door SFMI-Chronopost aangeboden product kon deze lagere tarieven hanteren dan haar concurrenten. Bijzonder belangrijk hierbij was dat SFMI-Chronopost de brieven en pakketten van haar incidentele klanten op de postkantoren ophaalde, terwijl haar concurrenten deze thuis afhaalden. In tegenstelling tot DHL garandeerde SFMI-Chronopost haar bezorgingstermijnen niet. Ook was haar geografische bereik kleiner dan dat van DHL (100 landen in 1988, tegen 175 voor DHL). Haar aanvullende diensten, in het bijzonder de informaticadiensten met behulp waarvan de dienstverlening voortdurend kon worden gecontroleerd, waren minder ontwikkeld dan die van haar concurrenten.

SFMI-Chronopost werd steeds zelfstandiger ten opzichte van de Franse posterijen en het percentage aan de Franse posterijen uitbestede activiteiten daalde in de loop van de jaren (bijvoorbeeld van 67 % in 1987 tot 39 % in 1994 voor het ophalen en van 94 % in 1987 tot 45,8 % in 1994 voor de bezorging). In 1996 telde SFMI-Chronopost 1 870 werknemers, 32 kantoren, twee doorvoercentra, zes internationale uitwisselingscentra en 600 voertuigen. SFMI-Chronopost deed een beroep op 450 onderaannemers, waaronder de Franse posterijen.

Voor haar marketingactiviteiten had SFMI-Chronopost in 1996 95 verkopers in dienst; slechts een kwart van haar verkopen behaalde zij via de Franse posterijen.

C. **De klacht en de procedure**

Op 21 december 1990 diende het Franse syndicaat voor internationale expresbestellingen „Syndicat français de l'Express international" hierna „SFEI" genoemd, een consortium van ondernemingen die als concurrent van SFMI-Chronopost expresbestellingendiensten aanbieden, bij de Commissie een klacht in, die inhield dat de door de Franse posterijen aan SFMI-Chronopost verleende logistieke en commerciële bijstand staatssteun zou vormen in de zin van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. Dankzij deze steun zou SFMI-Chronopost aanmerkelijk lagere tarieven hebben kunnen hanteren dan haar concurrenten. De klacht ging vergezeld van een economische analyse die op verzoek van SFEI door het consultantsbureau Braxton was verricht. In deze studie wordt een raming gemaakt van het steunbedrag dat SFMI-Chronopost gedurende de periode 1986-1989 zou hebben ontvangen.

Bij schrijven van 10 maart 1992 stelde de Commissie de klager in kennis van de seponering van deze zaak. Vervolgens tekenden SFEI en enkele concurrenten van SFMI-Chronopost tegen deze beslissing beroep aan bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, waarbij zij nietigverklaring van dit schrijven eisten; daarop trok de Commissie genoemd schrijven in om meer informatie in te winnen.

Op verzoek van de Commissie verstrekte Frankrijk informatie bij schrijven van 21 januari 1993, per faxbericht van de bevoegde overheidsdiensten van 3 mei 1993 en bij schrijven van 10 juni 1993.

Op 16 juni 1993 stelden SFEI en vijf van tot dit consortium behorende ondernemingen, bij de Handelsrechtbank („Tribunal de commerce") van Parijs een rechtsvordering in tegen SFMI-Chronopost, de Franse posterijen en anderen. In een tweede studie van het bureau Braxton, die bij het beroepschrift was gevoegd, werden de cijfers van de eerste studie bijgewerkt in die zin dat de periode voor de raming van de steun zich tot eind 1991 uitstrekte.

Op 5 januari 1994 stelde de Handelsrechtbank van Parijs het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 177 van het Verdrag acht vragen over de interpretatie van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. De Commissie maakte haar opmerkingen over deze vragen schriftelijk kenbaar op 6 mei 1994. De Franse regering, die haar standpunt in mei 1994 kenbaar maakte, liet haar opmerkingen als reactie op de twee rapporten van het bureau Braxton vergezeld gaan van een studie van de onderneming Ernst & Young.

In februari 1996 leidde de Commissie de procedure in van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, met name ten aanzien van de steun die de Franse posterijen gedurende de periode 1986-1991 aan SFMI-Chronopost hadden verleend ([2]). De Commissie was namelijk van oordeel dat de mogelijkheid niet kon worden uitgesloten dat Frankrijk aan SFMI-Chronopost (rechtstreeks of via de Franse posterijen) staatssteun had verleend.

In het bijzonder kon, wat de dienstverlening door de Franse posterijen aan SFMI-Chronopost betreft, op basis van de beschikbare gegevens alleen voor 1992 worden vastgesteld dat de door de posterijen toegepaste tarieven overeenkwamen met hun reële kosten, vermeerderd met een winstmarge. De Commissie beschikte niet over voldoende informatie om te kunnen uitsluiten dat tijdens de boekjaren voor of na 1992 SFMI-Chronopost staatssteun genoot.

De Commissie beschikte evenmin in over voldoende gedetailleerde informatie om te kunnen uitsluiten dat de oprichting van SFMI-Chronopost in enigerlei vorm een overdracht van staatsmiddelen impliceerde.

Er was geen enkele informatie beschikbaar over de toepassing van een van de voorwaarden waartoe de deelnemers in de gemeenschappelijke onderneming GDEW zich hadden verbonden toen de oprichting van deze onderneming werd goedgekeurd, namelijk de verbintenis, wegens de onmogelijkheid om aan te tonen dat er van kruissubsidiëring geen sprake was, om aan concurrenten dezelfde diensten aan te bieden als die welke aan de gemeenschappelijke onderneming werden verleend overeenkomstig het beginsel van gelijke voorwaarden voor gelijke prestaties, teneinde het risico van de overdracht van openbare middelen naar een marktpartij op het gebied van expresbestellingen uit te sluiten. Dezelfde overwegingen gelden eveneens ten aanzien van het verlenen van toegang tot de infrastructuur van de posterijen aan andere exploitanten dan de gemeenschappelijke onderneming met ingang van 1 januari 1995.

Er was evenmin informatie beschikbaar over de tenuitvoerlegging van de door de Commissie gegeven aanbeveling in het kader van haar besluit inzake de concurrerende activiteiten van de Franse posterijen ([3]). De Commissie benadrukte dat op grond van de boekhouding van de posterijen zou kunnen worden aangetoond dat ten behoeve van andere dan overheidsactiviteiten geen enkele subsidie was verleend, want dergelijke subsidies zouden in strijd zijn met de artikelen 92 en 93 van het Verdrag. Aangezien dat besluit inhield dat jaarlijks nauwkeurige informatie over dit punt diende te worden verstrekt, moest de situatie in de sector expresbestellingen, op basis van de eind 1995 beschikbare gegevens, aan een eerste onderzoek worden onderworpen.

De Commissie was van oordeel dat alle zojuist beschreven maatregelen, met uitzondering van de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming GDEW, niet bij haar waren aangemeld overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Deze maatregelen zouden staatssteun kunnen omvatten in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. Deze steun zou echter niet voor een van de uitzonderingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag en van artikel 61, leden 2 en 3, van de EER-Overeenkomst, in aanmerking komen.

Frankrijk werd bij schrijven van 20 maart 1996 van de inleiding van de procedure in kennis gesteld.

Het Hof van Justitie wees arrest op 11 juli 1996 ([4]). De procedure die bij de handelsrechtbank aanhangig werd gemaakt en in afwachting van het arrest van het Hof werd opgeschort, werd op 24 september 1996 hervat.

Op 30 mei 1996 zond Frankrijk een mededeling naar de Commissie waarin het in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag zijn opmerkingen kenbaar maakte.

SFEI maakte op zijn beurt in augustus 1996 zijn opmerkingen kenbaar, en vestigde hierbij met name de aandacht van de Commissie op verscheidene nieuwe maatregelen die staatssteun ten behoeve van SFMI-Chronopost konden vormen. Het gaat om het gebruik door SFMI-Chronopost van het beeldmerk van de Franse posterijen en in het bijzonder van hun wagenpark als drager voor reclame, haar bevoorrechte toegang tot de uitzendingen van Radio France, douane- en fiscale voordelen voor zowel SFMI-Chronopost als de posterijen zelf, en investeringen van de posterijen in besteldienstenplatformen. SFEI verruimde zijn klacht van december 1990 met deze nieuwe elementen.

SFEI liet zijn opmerkingen vergezeld gaan van een nieuwe economische studie van het consultantsbureau Bain & Company (hierna de „studie van Bain" genoemd). Deze studie was met name erop gericht een raming te geven van het steunbedrag dat overeenkwam met de bijstand die de Franse posterijen in de periode 1986-1991 aan SFMI hadden verleend. De studie van Bain is gebaseerd op informatie uit het rapport van Ernst & Young en de cijfers van deze studie zouden volgens SFEI betrouwbaarder zijn dan die van de twee vorige studies van Braxton. Voorts verzocht SFEI de Commissie voorlopige maatregelen te treffen inzake de vermeende steun ten behoeve van SFMI-Chronopost. De klager herhaalde bij schrijven van 7 november 1996 zijn verzoek om voorlopige maatregelen. De Commissie antwoordde bij schrijven van 22 oktober en van 13 november 1996 dat zij niet voornemens was dergelijke maatregelen te treffen, aangezien zij nog niet bij machte was vast te stellen of er al dan niet van staatssteun sprake was.

([2]) PB C 206 van 17. 7. 1996, blz. 3.
([3]) PB C 262 van 7. 10. 1995, blz. 11.
([4]) Zaak C-39/94, SFEI e.a. tegen La Poste e.a. (hierna „de Franse posterijen" genoemd), Jurispr. 1996, blz. I-3547.

De Commissie deed de opmerkingen van SFEI in september 1996 aan Frankrijk toekomen. Als reactie op deze opmerkingen zond Frankrijk een nieuwe mededeling naar de Commissie, vergezeld van een uitvoerige economische studie van het consultantsbureau Deloitte Touche Tohmatsu (hierna de „studie van Deloitte" genoemd). In dit document worden de conclusies van de studie van Bain geanalyseerd en wordt daarop gereageerd. Op verzoek van de Commissie verstrekten de Franse autoriteiten haar aanvullende informatie om een aantal onduidelijkheden weg te nemen.

Er vonden verscheidene bijeenkomsten plaats tussen de Commissie en de Franse autoriteiten. De laatste was op 10 juni 1997 te Parijs.

Op 21 april 1997 zond de klager een nieuw schrijven aan de Commissie waarin hij naar de voortgang in de zaak informeerde. SFEI verzocht de Commissie hem gedetailleerde informatie te verstrekken over de reactie van Frankrijk op de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag en over het standpunt en de voornemens van de Commissie in deze zaak. Bij schrijven van 30 april 1997 deelde de Commissie de klager mee dat de door Frankrijk verschafte informatie commercieel gevoelig was en niet kon worden bekendgemaakt en dat zij over voldoende gegevens beschikte om een beslissing te kunnen nemen. In hetzelfde schrijven verzocht de Commissie de klager haar over sommige van diens beweringen opheldering te verschaffen. SFEI antwoordde de Commissie bij schrijven van 14 mei 1997.

D. **De in het geding zijnde maatregelen**

De Commissie zal in het licht van de staatssteunregels de volgende maatregelen onderzoeken:

1. *Logistieke bijstand,* deze houdt in dat de infrastructuren van de posterijen ter beschikking van SFMI-Chronopost worden gesteld voor het ophalen, sorteren, vervoeren en bezorgen van haar verzendingen.

   De prijs van de logistieke bijstand wordt berekend door hetzij het aantal behandelde poststukken (bijvoorbeeld wat het ophalen betreft), hetzij het totale gewicht van de vervoerde poststukken (bijvoorbeeld wat het transport betreft) te vermenigvuldigen met de eenheidsprijs van de verschillende activiteiten die de Franse posterijen moeten verrichten om de dienstverlening ten gunste van hun dochteronderneming te waarborgen. Deze eenheidsprijzen worden ieder jaar in onderling overleg door de Franse posterijen en SFMI-Chronopost vastgesteld. Zij zijn gebaseerd op de kosten van de Franse posterijen, waarop een marge wordt toegepast.

   Om het totale bedrag van de aan SFMI-Chronopost verleende bijstand te bepalen, berekenen de Franse posterijen eerst hun directe bedrijfskosten, met uitzondering van de kosten van het hoofdkantoor en van de regionale directies, aan de hand van het productiepakket (keten van elementaire activiteiten) dat overeenkomt met de dienstverlening, en van het werkelijke verkeersvolume. Vervolgens worden de kosten van het hoofdkantoor en van de regionale directies vastgesteld naar verhouding van de kostprijs van iedere dienstverlening.

   Wat het productiepakket betreft, hadden de Franse posterijen geen analytisch boekhoudsysteem waarmee zij de reële kosten zouden kunnen berekenen die met het verlenen van deze logistieke bijstand aan SFMI-Chronopost gepaard gingen. Tot 1992 werden deze kosten op grond van ramingen berekend. De aan SFMI-Chronopost verleende diensten werden onderverdeeld in een opeenvolging van elementaire activiteiten die vóór 1992 niet waren gechronometreerd. Om deze kosten te bepalen, assimileerden de Franse posterijen deze diensten aan bestaande en gelijkaardige postdiensten, waarvan de verschillende activiteiten reeds gechronometreerd waren en de kosten reeds waren geraamd (een aangetekend schrijven bijvoorbeeld). In 1992 werden de duur en de kosten van de betrokken activiteiten berekend, waarbij rekening werd gehouden met het werkelijke verkeersvolume van de expresbestellingen. Dankzij deze berekeningen konden de Franse posterijen een raming maken van de reële kosten van hun logistieke bijstand.

   Om de kosten van deze logistieke bijstand nauwkeuriger te berekenen, pasten de Franse posterijen op hun eenheidskostprijs van 1992 een actualiseringspercentage toe dat overeenkomt met het groeicijfer van de loonsom. De keuze van dit percentage wordt gerechtvaardigd door het feit dat de salarissen het hoofdbestanddeel vormen van de kosten van de logistieke bijstand (meer dan 75 %). Zo werden de reële kosten voor 1992, die zijn vastgesteld aan de hand van het werkelijke productiepakket, bijgewerkt en vermenigvuldigd met het verkeersvolume dat jaarlijks gedurende de periode 1986-1991 werd geregistreerd. Via deze methode, „retropolatie" genoemd, konden de Franse posterijen van hun werkelijke kosten tussen 1986 en 1991 een betrouwbare raming maken.

   Uit de vergelijking van de kosten van de logistieke bijstand met de door SFMI-Chronopost betaalde vergoeding blijkt dat het cumulatieve dekkingspercentage van de integrale kosten 116,1 % bedroeg over de periode 1986-1991 en 119 % over de periode 1986-1995. Slechts in 1986 en 1987 waren de inkomsten uit de logistieke bijstand lager dan de kosten (met een dekkingspercentage van respectievelijk 70,3 % en 84,3 %). Deze inkomsten dekten echter wel de directe kosten, exclusief die van het hoofdkantoor en van de regionale directies.

   Sinds 1993 levert SFMI-Chronopost ieder jaar een vaste forfaitaire bijdrage in de lasten van het postnet (zie hieronder), hetgeen tot een daling van de eenheidsprijzen heeft geleid. Toch blijft het bedrag van de door SFMI-Chronopost uitbetaalde beloning hoger dan de kosten die door de Franse posterijen worden gedragen.

De voordelen van deze logistieke bijstand worden volgens de klager nog versterkt doordat SFMI-Chronopost van een preferentiële douanebehandelingsprocedure profiteert (zie hieronder) en van lange betalingstermijnen. Tot 1992 zonden de Franse posterijen maandelijks facturen naar SFMI-Chronopost die uiterlijk 90 dagen na het eind van de maand waarop deze betrekking hadden, moesten worden voldaan.

2. *Commerciële bijstand,* dat wil zeggen dat SFMI-Chronopost toegang krijgt tot de klantenkring van de Franse posterijen en dat laatstgenoemden hun goodwill inbrengen. De klager beweert dat de Franse posterijen in 1996 de klantenkring van hun product Postadex zonder enige tegenprestatie aan SFMI-Chronopost hebben overgedragen (het product Postadex werd in 1986 vervangen door het product EMS-Chronopost). Voorts profiteert SFMI-Chronopost van de promotie- en reclamecampagnes die de Franse posterijen organiseren.

   Frankrijk heeft uitgelegd dat de prijzen die SFMI-Chronopost voor de ontvangen logistieke bijstand heeft betaald, de door de Franse posterijen gedragen kosten volledig dekken. Deze dekken dus ook de kosten van de commerciële bijstand (door middel van stortings- en incassoactiviteiten). Behalve deze directe beloning betaalt SFMI-Chronopost een vergoeding over haar omzet en over de jaarlijkse toename daarvan [. . .] (*). In de periode 1986-1995 heeft SFMI-Chronopost de volgende bedragen aan de Franse posterijen overgemaakt:

   — 1986/1987: 26 miljoen FRF;
   — 1988: 31 miljoen FRF;
   — 1989: 39 miljoen FRF;
   — 1990: 47 miljoen FRF;
   — 1991: 49 miljoen FRF;
   — 1992: 56 miljoen FRF;
   — 1993: 45 miljoen FRF;
   — 1994: 56 miljoen FRF;
   — 1995: 76 miljoen FRF.

   Deze vergoeding is zodanig berekend dat de Franse posterijen ertoe worden aangezet de producten van hun dochteronderneming aan te prijzen. De Franse posterijen voeren regelmatig reclamecampagnes.

   Deze methode werd in 1993 gewijzigd. De beloning bestaat nu uit een vast deel, in de vorm van een jaarlijkse bijdrage van 25 miljoen FRF in de lasten van het verkoopnet, en een variabel deel, in de vorm van een premie over de verkopen van SFMI-Chronopost. Voorts levert SFMI-Chronopost sinds 1994 een bijdrage in de lasten van het distributienet van de Franse posterijen (30 miljoen FRF in 1994 en 33 miljoen FRF in 1995).

3. *Het gebruik van het wagenpark van de Franse posterijen als dragers voor reclame* voor de activiteiten van SFMI-Chronopost.

4. *Het gebruik van reclamezendtijd van Radio France.* SFEI stelt dat SFMI-Chronopost op Radio France tegen preferentiële voorwaarden reclame voor haar product Skypack heeft gemaakt.

5. *Fiscale, douane- en andere voordelen.* SFEI beweert dat de Franse posterijen tot oktober 1994 waren vrijgesteld van loonbelasting, hetgeen zou overeenkomen met een steun van 457 miljoen FRF voor het jaar 1994. Voorts beweert SFEI dat de Franse posterijen zijn vrijgesteld van zegelrecht, hetgeen op steun ten bedrage van 800 miljoen FRF per jaar zou neerkomen. SFMI-Chronopost zou door de uitbesteding van activiteiten aan de Franse posterijen van deze voordelen hebben kunnen profiteren. Bovendien zou SFMI-Chronopost volgens de klager profiteren van een preferentiële douaneregeling, die verschilt van de gemeenschappelijke regeling die voor particuliere ondernemingen geldt. Zij zou volgens SFEI eveneens steun ontvangen van het Franse uitwisselingskantoor dat voor de procedures voor de douanebehandeling van haar verzendingen zorg draagt. Ten slotte beweert SFEI dat SFMI-Chronopost profiteert van een investering van 1,2 miljard FRF die in 1995 door de Franse posterijen met het oog op de totstandbrenging van besteldienstenplatformen werd verricht.

E. **De argumenten van de klager**

De belangrijkste argumenten van SFEI kunnen als volgt worden samengevat:

— De logistieke en commerciële bijstand van de Franse posterijen aan SFMI-Chronopost omvat voor de periode 1986-1991 staatssteun van in totaal 1,516 miljard FRF.

  Deze steun komt overeen met het verschil tussen de normale prijs van de logistieke bijstand en de beloning die SFMI-Chronopost daadwerkelijk aan de Franse posterijen heeft betaald. De klager, die zich op zijn eigen interpretatie van de prejudiciële beslissing van het Hof in voornoemde zaak van de Franse posterijen e.a. baseert, beweert dat deze normale marktprijs de prijs is die een onderneming onder normale marktvoorwaarden zou hebben moeten vragen voor in het geding zijnde diensten, waarbij geen rekening kan worden gehouden met de „schaalvoordelen" waarvan de Franse posterijen als gevolg van hun monopoliepositie profiteren, omdat deze voordelen nu juist de oorzaak van de vervalsing van de mededinging vormen.

  De studie van Bain raamt de in het kader van de logistieke bijstand ontvangen steun over de periode 1986-1991 op 1,048 miljard FRF (725 miljoen FRF voor de internationale activiteiten). Deze raming is gebaseerd op twee methoden, de zogenaamde „marktprijs"-methode en een methode gebaseerd op de

(*) Commercieel gevoelige informatie.

vergelijking van de geraamde kosten van SFMI-Chronopost met de kosten die door een groep van concurrenten daadwerkelijk worden gedragen. De eerste methode omvat de berekening van de kosten van de belangrijkste componenten van de logistieke bijstand (salarissen en huren), waarvan vervolgens de prijs wordt afgeleid die daadwerkelijk door SFMI-Chronopost is betaald. Met deze methode kan geraamd worden welke kosten een onderneming moet maken om een netwerk als dat van de Franse posterijen tot stand te brengen en te exploiteren. De tweede methode is uitsluitend gebaseerd op de internationale activiteiten van SFMI-Chronopost; met behulp van deze methode wordt de steun op 725 miljoen FRF geraamd.

Wat de commerciële bijstand betreft, raamt SFEI de in de periode 1986-1991 ontvangen steun op 468 miljoen FRF (126 miljoen FRF voor de internationale activiteiten). Een deel van deze steun, namelijk 230 miljoen FRF, komt overeen met het verschil tussen de bedragen die SFMI-Chronopost daadwerkelijk heeft betaald voor de verkoopactiviteiten die de Franse posterijen ten gunste van haar hebben verricht, en het bedrag van de commerciële kosten die de particuliere SFEI-ondernemingen hebben gemaakt (20 % van de omzet in de eerste jaren en vervolgens 6 %); 38 miljoen FRF komt overeen met de kosteloze overdracht van de klantenkring van Postadex aan SFMI-Chronopost in 1986 (de betrokken steun in kwestie is gelijk aan de geraamde omzet van Postadex in 1985); tenslotte komt 200 miljoen FRF overeen met de bevoorrechte voorwaarden voor de toegang tot de loketten van de Franse posterijen. Opgemerkt zij dat de klager en de studie van Bain niet uitleggen hoe dit laatste cijfer is berekend.

In de studie van Bain wordt een aantal elementen genoemd dat erop zou wijzen dat SFMI-Chronopost staatssteun ontvangt. Er wordt met name gewezen op het feit dat SFMI-Chronopost in de periode 1986-1991 een abnormaal snelle groei kende die daarna afnam, hetgeen zou zijn toe te schrijven aan een vermindering van de door de Franse posterijen verleende steun. Voorts heeft SFMI-Chronopost een gunstigere balansstructuur dan haar concurrenten en is het rendement van de investering van de Franse posterijen in SFMI-Chronopost bijzonder hoog.

— De Commissie zou in het licht van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag onderzoek moeten doen naar de andere bovengenoemde maatregelen (betalingstermijnen, gebruik van het wagenpark van de Franse posterijen, bevoorrechte toegang tot de uitzendingen van Radio France, fiscale en douanevoordelen en gebruik van de besteldienstenplatformen), die even zovele gevallen van ad hoc-steun ten behoeve van SFMI-Chronopost vormen. De Commissie zou zich eveneens moeten buigen over de douaneregeling die op SFMI-Chronopost en de Franse posterijen wordt toegepast, en over de fiscale regeling die voor de Franse posterijen op het stuk van loonbelasting en zegelrecht geldt. Ieder voordeel voor de moedermaatschappij zou namelijk zijn uitwerking op haar dochteronderneming kunnen hebben. Dergelijke voordelen zouden de lasten van de Franse posterijen verminderen en hen in staat stellen hun bijstand tegen minder hoge prijzen te verlenen.

F. **Het antwoord van de Franse autoriteiten**

Frankrijk wijst alle beweringen van SFEI af, welke ongefundeerd worden geacht.

In het algemeen hebben de Franse posterijen zich bij de oprichting en de exploitatie van hun dochteronderneming SFMI-Chronopost gedragen als een particuliere investeerder onder normale marktvoorwaarden. Na twee jaar, dat wil zeggen na de aanloopfase van de dochteronderneming, waren de bijdragen volledig gedekt en bleek de investering volkomen rendabel te zijn. Het gedrag van de Franse posterijen is vergelijkbaar met dat van een houdstermaatschappij of een concern dat een algemeen of sectoraal structuurbeleid voert op basis van rentabiliteitsperspectieven op lange termijn. Ter onderbouwing van zijn stelling verstrekte Frankrijk gedetailleerde informatie over de periode 1986-1995. Deze informatie heeft met name betrekking op de vergoeding voor de logistieke en commerciële bijstand en op de financiële resultaten van SFMI-Chronopost in die periode.

Voorts geldt het volgende:

— Wat de douanebehandeling betreft, bevestigde Frankrijk dat SFMI-Chronopost sinds februari 1987 al haar activiteiten in haar eigen internationale centrum verricht, zonder ooit op de centra van de Franse posterijen een beroep te doen, in tegenstelling tot hetgeen de klager stelt. Bovendien is SFMI-Chronopost gehouden aan de douanevoorschriften van het gemene recht. Vóór deze datum (dat wil zeggen van april 1986 tot februari 1987) werden de douaneformaliteiten voor de internationale activiteiten van SFMI-Chronopost door de Franse posterijen verricht, zonder dat SFMI-Chronopost daarvan enig voordeel genoot.

— Wat de aan SFMI-Chronopost toegekende betalingstermijnen betreft, bevestigde Frankrijk dat deze dienden om het uitblijven van winst van SFMI-Chronopost te compenseren, dat verband hield met de termijnen voor de overmaking van de bedragen die voor haar rekening door de Franse posterijen waren geïncasseerd. Deze overmakingstermijnen die om boekhoudkundige redenen waren vastgesteld, waren gemiddeld langer dan de aan SFMI-Chronopost toegekende betalingstermijnen. Zo was de gemiddelde overmakingstermijn voor de Franse posterijen in 1989 132 dagen, terwijl voor SFMI-Chronopost een betalingstermijn van 105 dagen gold. Sinds 1992 moet SFMI-Chronopost binnen een kortere termijn haar maandelijkse facturen voldoen. Indien deze termijn niet in acht wordt genomen, kunnen de Franse posterijen de betaling van rente eisen bovenop de hoofdsom.

— Wat de voorwaarde betreft waartoe de deelnemers in de gemeenschappelijke onderneming GDEW zich hebben verbonden, benadrukt Frankrijk ten eerste dat het heeft kunnen aantonen dat er geen kruissubsidiëring ten gunste van SFMI-Chronopost is geschied. Ten tweede hebben de Franse posterijen tot op heden nog geen verzoek om toegang tot hun netwerk ontvangen.

— Wat de tenuitvoerlegging betreft van de aanbeveling die is gegeven in de beschikking van de Commissie inzake de mededingingsactiviteiten van de Franse posterijen ([5]), wijst Frankrijk erop dat deze sinds 1995 een verbetering van hun boekhoudsysteem tot gevolg heeft gehad. De boekhouding van de posterijen berust op een scheiding tussen de volgende terreinen: de postbestelling, de financiële diensten, de activiteit „Réseau Grand Public" (kantoren die openstaan voor het publiek), de ondersteunende diensten en de activiteit van structuren. De Raad voor de Mededinging („Conseil de la concurrence") heeft het boekhoudsysteem van de Franse posterijen onderzocht en de geldigheid van de gekozen methode bevestigd. Deze raad concludeerde dat de boekhouding van de posterijen de indruk gaf dat er van kruissubsidiëring geen sprake was.

— Wat de commerciële bijstand betreft, wijst Frankrijk erop dat SFMI-Chronopost haar eigen reclamecampagnes organiseert, los van die van de Franse posterijen. Voorts kan SFMI-Chronopost slechts in zeer beperkte mate van de voertuigen van de posterijen als drager van reclame gebruikmaken, aangezien de dochteronderneming slechts over deze voertuigen kan beschikken wanneer daarvoor ruimte is.

— Wat de reclameactiviteiten op Radio France betreft, blijft Frankrijk verklaren dat SFMI-Chronopost voor de reclame ten behoeve van haar product Skypack de marktprijs heeft betaald en dat de onderneming voor deze campagne geen steun van de Franse posterijen heeft ontvangen. SFMI-Chronopost heeft zich tot een reclamebureau gewend dat in contact is getreden met zes radiozenders, waaronder Radio France. Dit bureau heeft voor rekening van SFMI-Chronopost onderhandelingen gevoerd en met de radiozenders een contract gesloten.

— Wat de loonbelasting en het zegelrecht betreft, legde Frankrijk uit dat SFMI-Chronopost onder dezelfde fiscale regeling valt als haar particuliere concurrenten. De Franse posterijen vallen daarentegen onder een speciale regeling, die minder gunstig is dan de gemeenschappelijke regeling voor particuliere ondernemingen. Hun activiteiten zijn vrijgesteld van BTW ingevolge artikel 13, A, lid 1, onder a), van Richtlijn 77/388/EEG van de Raad (zesde BTW-richtlijn) ([6]). Zij kunnen de BTW over hun aankopen niet aftrekken en evenmin terugbetaald krijgen. Particuliere ondernemingen daarentegen, die BTW-plichtig zijn, kunnen de betaalde belasting volledig aftrekken. De Franse posterijen moeten nu in plaats van BTW loonbelasting betalen, waarvan particuliere ondernemingen zijn vrijgesteld. Wat de besteldienstenplatformen betreft, deelde Frankrijk de Commissie mee dat deze niet voor de doorvoer van de verzendingen van SFMI-Chronopost werden gebruikt.

([5]) Zie voetnoot 2.
([6]) PB L 145 van 13. 6. 1977, blz. 1.

II. BEOORDELING

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag en in artikel 61, lid l, van de EER-Overeenkomst wordt bepaald dat „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar [zijn] met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

Het Verdrag en de overeenkomst stellen het neutraliteitsbeginsel tegenover de regeling van het eigendomsrecht en het beginsel van gelijkheid van openbare en particuliere ondernemingen (respectievelijk in de artikelen 222 en 90 van het Verdrag en de artikelen 125 en 59 van de overeenkomst). Overeenkomstig deze beginselen mag de Commissie openbare ondernemingen benadelen noch bevoordelen, in het bijzonder wanneer zij een activiteit onderzoekt in het licht van artikel 92 van het Verdrag respectievelijk van artikel 61 van de overeenkomst.

In het onderhavige geval dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee categorieën maatregelen:

— het verrichten door de Franse posterijen, als onderaannemer van SFMI-Chronopost, van de diensten die de logistieke en commerciële activiteiten omvatten;

— ad hoc-maatregelen, zoals de bevoorrechte toegang tot Radio France en fiscale en douanevoordelen.

Wat de eerste categorie maatregelen betreft, dient voorlopig te worden opgemerkt dat Frankrijk kon aantonen dat de totale beloning die SFMI-Chronopost voor de door de Franse posterijen verleende logistieke ondersteuning betaalde, hoger was dan het totaalbedrag van de bedrijfskosten in de periode 1986-1995.

Omdat de door de posterijen gemaakte marketingkosten onder de bedrijfskosten vallen, dekt de door SFMI-Chronopost uitbetaalde beloning ook deze lasten. De vaste kosten werden vastgesteld naar verhouding van de activiteiten die de Franse posterijen ten behoeve van hun dochteronderneming verrichtten.

De Commissie is van oordeel dat de berekening van de kosten voor de periode 1986-1991 door middel van „retropolatie" op basis van de reële eenheidskostprijs van 1992 een betrouwbare en verstandige methode is. De structuur van het productiepakket was in 1992 complexer en geavanceerder (en derhalve duurder) dan in de eerste vijf jaren dat de onderneming operationeel was. Zo worden via „retropolatie" cijfers verkregen die, bij gebreke van

aanwijzingen voor het tegendeel, niet lager kunnen zijn dan de kosten die de Franse posterijen in de periode 1986-1991 daadwerkelijk hebben gemaakt.

Uit de door Frankrijk verstrekte cijfers blijkt dat de klager van de kosten van de logistieke bijstand (1,048 miljard FRF) en de commerciële kosten (230 miljoen FRF) een onjuiste raming heeft gemaakt.

Wat de logistieke bijstand betreft, is de Commissie van oordeel dat het geen zin heeft de kosten te ramen van de totstandbrenging van een nieuw netwerk (en van de benodigde infrastructuren) ter vervanging van dat van de Franse posterijen. SFMI-Chronopost behoeft een dergelijk netwerk niet te creëren, aangezien dit reeds bestaat. Voorts dient voorzichtigheid te worden betracht bij het maken van een vergelijking met de particuliere ondernemingen die concurrenten van Chronopost vormen. Deze ondernemingen hebben een andere kostenstructuur; het gaat hier om geïntegreerde ondernemingen die, anders dan SFMI-Chronopost gedurende de periode 1986-1991, over hun eigen netwerk beschikten en slechts weinig van hun activiteiten uitbesteedden.

Wat de commerciële ondersteuning betreft, is de Commissie van oordeel dat de klager een te hoge raming maakt van de commerciële kosten (230 miljoen FRF) die de Franse posterijen ten gunste van hun dochteronderneming hebben gemaakt. De klager houdt geen rekening met de inspanningen van SFMI-Chronopost zelf op het commerciële vlak en overdrijft de kosten van de activiteiten voor de promotie van haar producten. De terbeschikkingstelling van ruimte voor het ophangen van reclameaffiches en het neerleggen van folders bij de loketten van de postkantoren brengen slechts verwaarloosbare kosten mee. De enige mogelijke kosten van betekenis betreffen het gedeelte van de werktijd waarin het personeel van de postkantoren de klanten informeert over de producten van SFMI-Chronopost of hen naar de handelsvertegenwoordigers van de onderneming verwijst. Ook hier gaat het echter waarschijnlijk niet om een grote kostenpost, gezien het uitgebreide scala van diensten dat dit personeel aanbiedt en gezien het feit dat het een gelijksoortige dienstverlening betreft. In ieder geval zijn de door Frankrijk verstrekte cijfers in tegenspraak met de door de klager gemaakte raming.

Volgens de Commissie verstaat de klager onder commerciële bijstand niet slechts de directe commerciële activiteiten, maar ook het meer algemene gebruik van het beeldmerk van de Franse posterijen.

Wat het gebruik van het beeldmerk betreft, moet worden bedacht dat de klager de steun voor Postadex op 38 miljoen FRF raamt en de steun met het oog op gunstige voorwaarden voor de toegang tot het netwerk van de Franse posterijen op 200 miljoen FRF. De Commissie meent dat de raming van de kosten van deze vormen van commerciële ondersteuning die de Franse posterijen aan hun dochteronderneming geven, zeer subjectief van karakter is. De commerciële bijstand omvat het gebruik van elementen van de goodwill van de Franse posterijen (met name in verband met de overdracht van de klantenkring van Postadex aan SFMI-Chronopost), hetgeen een onlichamelijke inbreng vormt. Iedere relatie binnen een concern impliceert dat een dochteronderneming toegang heeft tot de klantenkring van de moedermaatschappij en van andere elementen van de goodwill van die maatschappij kan profiteren. De overdracht van de klanten van Postadex aan SFMI-Chronopost is het logische gevolg van de oprichting van laatstgenoemde als een dochteronderneming die met de activiteiten van de Franse posterijen op het gebied van expresbestellingen is belast, en dus van Postadex. Derhalve beschouwt de Commissie de overdracht, die SFMI-Chronopost geen geldelijk voordeel oplevert, niet als staatssteun ten behoeve van laatstgenoemde.

In bovengenoemde prejudiciële beslissing nam het Hof van Justitie het standpunt in volgens hetwelk „het verstrekken van logistieke en commerciële steun, zonder normale tegenprestatie, door een openbare onderneming aan haar privaatrechtelijke dochterondernemingen die een activiteit uitoefenen die openstaat voor de vrije mededinging, kan worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag." ([7]). Het Hof kwam tot de conclusie dat „het verlenen van logistieke en commerciële steun door een openbare onderneming aan haar privaatrechtelijke dochterondernemingen die een activiteit uitoefenen die openstaat voor de vrije mededinging, als staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag kan worden aangemerkt indien de ontvangen financiële tegenprestatie lager is dan die welke onder normale marktvoorwaarden zou zijn verlangd." ([8]).

Volgens de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak „La Poste" is er sprake van staatssteun indien de bijstand aan de betrokken onderneming wordt verleend „tegen gunstiger financiële voorwaarden dan die onderneming had kunnen krijgen bij een vergelijkbaar commercieel investeerder [. . .]. Of er sprake is van subsidie, hangt mijns inziens af van de vraag of een commercieel investeerder genoegen zou nemen met het niveau van de voor de steun ontvangen tegenprestatie, waarbij moet worden gelet op factoren zoals de kostprijs van de verleende steun, de omvang van zijn investering in de onderneming en zijn winst, het belang van de activiteit van de onderneming voor de investerende groep in zijn geheel de voorwaarden op de betrokken markt en de periode waarvoor de steun wordt verleend." ([9]).

Volgens de klager vloeit uit het arrest van het Hof voort dat de Commissie, om vast te stellen of er al dan niet van staatssteun sprake is, moet onderzoeken of SFMI-Chronopost voor de logistieke en commerciële diensten die haar door de Franse posterijen zijn verleend, de „normale marktprijs" heeft betaald. De klager geeft geen nauwkeurige omschrijving van het begrip „normale marktprijs", maar uit zijn redenering kan worden afgeleid dat het gaat om de prijs waartegen een vergelijkbare particuliere onderneming dezelfde diensten zou verlenen aan

([7]) Zie het arrest in voetnoot 4, r.o. 57.
([8]) Zie het arrest in voetnoot 4, r.o. 62.
([9]) Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in het arrest in voetnoot 4, punt 61.

een onderneming waarmee zij geen band heeft. Deze prijs moet een vergoeding omvatten voor de toegang tot het postnet.

De klager beweert dat de Commissie geen rekening zou moeten houden met de strategische belangen van het concern en evenmin met de schaalvoordelen die voortvloeien uit de bevoorrechte toegang van SFMI-Chronopost tot het netwerk en de infrastructuur van de Franse posterijen. Volgens de klager zouden deze voorwaarden in het onderhavige geval niet relevant zijn, omdat de Franse posterijen een monopoliepositie innemen. SFMI-Chronopost zou dezelfde kosten moeten dragen als een particuliere onderneming om een soortgelijk netwerk als dat van de Franse posterijen te creëren.

Uit de redenering van de klager blijkt dat hij bij het interpreteren van het arrest van het Hof een fundamentele fout maakt.

Geen enkel element in de rechtspraak van het Hof ondersteunt de gedachte dat de Commissie de strategische overwegingen of de synergieën die voortvloeien uit het feit dat de Franse posterijen en SFMI-Chronopost tot hetzelfde concern behoren, zou moeten negeren. Strategische overwegingen als de wil om een nieuwe markt te penetreren, spelen daarentegen een belangrijke rol in de besluitvorming betreffende investeringen van een houdstermaatschappij. Dit beginsel is rechtstreeks van toepassing op de onderhavige zaak waarin onderzoek wordt gedaan naar het gedrag van een moedermaatschappij en haar dochteronderneming.

Het feit dat de transactie geschiedt tussen een onderneming die op een gesloten markt opereert, en haar dochteronderneming die haar activiteiten uitoefent op een markt die voor mededinging openstaat, is in de onderhavige zaak van geen belang. Het Hof van Justitie heeft nooit aangegeven dat de Commissie bij de beoordeling of er al dan niet sprake is van staatssteun, een andere methode moet toepassen wanneer een van de partijen bij de transactie een monopoliepositie inneemt.

Bijgevolg dient de vraag te worden gesteld of de voorwaarden van de transactie tussen de Franse posterijen en SFMI-Chronopost vergelijkbaar zijn met die van een gelijkwaardige transactie tussen een particuliere moedermaatschappij, die zeer wel een monopoliepositie kan innemen (bijvoorbeeld omdat zij exclusieve rechten bezit), en haar dochteronderneming. Deze vraag kan niet worden beantwoord door het „normale marktprijs"-criterium toe te passen dat door de klager is aangevoerd, want dit criterium gaat voorbij aan het feit dat de transactie tussen twee tot hetzelfde concern behorende ondernemingen geschiedt. In dit verband zij erop gewezen dat in de zaak „La Poste" het Hof van oordeel was dat bij de beoordeling of er al dan niet van staatssteun sprake was, onderzocht moest worden of de dochteronderneming aan haar moedermaatschappij een normale tegenprestatie had geleverd.

De Commissie is van oordeel dat de interne prijzen waartegen de producten en diensten tussen ondernemingen van hetzelfde concern worden uitgewisseld, geen enkel financieel voordeel verschaffen, indien het prijzen betreft die berekend zijn aan de hand van de integrale kosten (dat wil zeggen de totale kosten plus een vergoeding voor het eigen vermogen). In het onderhavige geval dekten de betalingen van SFMI-Chronopost niet de totale kosten gedurende de eerste twee jaren dat de onderneming operationeel was; de kosten van het hoofdkantoor en van de regionale directies werden niet gedekt. De Commissie is van oordeel dat deze situatie niet abnormaal is, gezien het feit dat de inkomsten uit de activiteiten van een nieuwe onderneming die tot een concern behoort, tijdens de aanloopfase slechts de variabele kosten kunnen dekken. Wanneer eenmaal de onderneming zich een stabiele marktpositie heeft verworven, moeten haar inkomsten hoger zijn dan de variabele kosten, zodat zij een bijdrage levert in het dekken van de vaste kosten van het concern. Tijdens de eerste twee boekjaren (1986 en 1987) dekten de betalingen van SFMI-Chronopost niet slechts de variabele kosten, maar ook bepaalde vaste kosten (bijvoorbeeld onroerende goederen en voertuigen). Frankrijk heeft aangetoond dat vanaf 1988 de vergoeding die door SFMI-Chronopost voor de aan haar verleende bijstand is betaald, alle door de Franse posterijen gemaakte kosten dekt, en een bijdrage levert aan de vergoeding van het eigen vermogen. Bijgevolg werd de logistieke en commerciële bijstand door de Franse posterijen tegen normale marktvoorwaarden aan hun dochteronderneming verleend en vormde deze geen staatssteun.

De Commissie onderzocht eveneens de vraag of het gedrag van de Franse posterijen als aandeelhouder van SFMI-Chronopost uit commercieel oogpunt te rechtvaardigen is in het licht van het beginsel van de investeerder in een markteconomie. Volgens dit beginsel dient te worden onderzocht of een onderneming de benodigde middelen op de particuliere kapitaalmarkt had kunnen verwerven, om vast te stellen of een transactie tussen een lidstaat en deze onderneming elementen van staatssteun omvat. Om te bepalen of de Franse posterijen zich als een investeerder in een markteconomie hebben gedragen, moet de Commissie het rendement voor de moedermaatschappij in termen van dividend en kapitaalaanwas onderzoeken.

Er is geen sprake van staatssteun indien het interne rentabiliteitspercentage van de investering hoger is dan de kapitaalkosten van de onderneming (dat wil zeggen het normale rentabiliteitspercentage dat een particuliere investeerder in soortgelijke omstandigheden zou verlangen). Om het interne rentabiliteitspercentage te berekenen, keek de Commissie enerzijds naar de in 1986 door de Franse posterijen verrichte kapitaalinjectie, en anderzijds naar de in de periode 1986-1991 door SFMI-Chronopost uitgekeerde dividenden en de waarde van deze onderneming in 1991. De Commissie berekende deze waarde volgens de gangbare methoden voor de raming van de investering door een vermenigvuldigingsfactor toe te passen op de in dat jaar door de onderneming gegenereerde kasstroom. Deze vermenigvuldigingsfactor is een functie van het gemiddelde groeicijfer van de

nettokasstroom (ofwel 10 %, het percentage dat overeenkomt met het voorziene groeicijfer van de markt voor expresbestellingen aan het eind van 1991) en van het gebruikte actualiseringspercentage (13,91 %), waarbij laatstgenoemd percentage overeenkomt met de kosten van de eigen middelen ([10]). De volgende formule wordt gebruikt:

C/r-g

waarin

C = de nettokasstroom („cashflow") in 1991,

r = de kosten van de eigen middelen,

g = het groeicijfer.

Op basis hiervan raamde de Commissie de waarde van SFMI-Chronopost aan het eind van 1991 op 564 miljoen FRF. De betrouwbaarheid van dit cijfer wordt versterkt door het bedrag van 180,4 miljoen FRF dat in juni 1992 door GDEW werd betaald voor de verwerving van de internationale tak van SFMI-Chronopost, die ongeveer een derde van de totale activiteiten vertegenwoordigde (180,4 miljoen FRF × 3 = 541,2 miljoen FRF).

De door de Commissie uitgevoerde analyse betreft de periode 1986-1991 (dat wil zeggen de periode voorafgaand aan de overdracht van SFMI aan GDEW). Het gaat om de aanloopperiode tijdens welke SFMI-Chronopost volgens de klager het hoogste steunbedrag ontving.

De Commissie berekende het interne rentabiliteitspercentage en vergeleek het met de kosten van de eigen middelen van SFMI-Chronopost in 1996 (13,65 % ([11])), het jaar waarin de onderneming werd opgericht en operationeel werd, waardoor zij kon onderzoeken of de rentabiliteit van de investering in haar geheel voldoende was. Het door de Commissie berekende interne rentabiliteitspercentage is veel hoger dan de kapitaalkosten in 1986. De financiële transacties tussen de Franse posterijen en hun dochteronderneming in de periode 1986-1991 omvatten derhalve geen steunelementen. Deze conclusie geldt a fortiori voor de jaren na 1991, toen het dividendbedrag hoger was dan daarvoor.

De Commissie heeft hierboven aangegeven dat zij het niet met de klager eens is dat SFMI-Chronopost een vergoeding moet betalen voor toegang tot het netwerk en voor elementen van de goodwill van de moedermaatschappij. Zelfs wanneer de steun die deze voordelen volgens de klager zouden inhouden (238 miljoen FRF), wordt meegerekend, blijft de conclusie gerechtvaardigd dat de handelsrelatie tussen de Franse posterijen en hun dochteronderneming uit commercieel oogpunt is te rechtvaardigen. Om zich daarvan te vergewissen, berekende de Commissie het algemene interne rentabiliteitspercentage dat overeenkomt met de investering van de Franse posterijen in hun dochteronderneming. Om deze berekening uit te voeren, keek zij enerzijds naar de kapitaalinjecties en de kosten die de Franse posterijen maakten voor de bijstandsverlening, en anderzijds naar het uitgekeerde dividend, de waarde van de dochteronderneming in 1991 en de vergoeding voor de bijstand. De Commissie beschouwde het bedrag van 38 miljoen FRF dat overeenkomt met de kosteloze overdracht van Postadex als een injectie van maatschappelijk kapitaal, die in 1986 geschiedde, en het bedrag van 200 miljoen FRF als een eenmalige commissie die in 1986 voor de toegang tot het netwerk van de Franse posterijen in de periode 1986-1991 betaald werd ([12]). Uit de berekening van de Commissie blijkt dat het interne rentabiliteitspercentage hoger blijft dan de kapitaalkosten in 1986, zelfs wanneer genoemde bedragen worden meegeteld.

Wat de douanebehandelingsprocedure betreft, deelde Frankrijk de Commissie mee dat SFMI-Chronopost sinds 4 februari 1987 de douaneformaliteiten in haar eigen internationaal uitwisselingscentrum vervult en dat zij zich aan de normale, op particuliere ondernemingen van toepassing zijnde douanevoorschriften dient te houden (zie hierboven). Vóór deze datum werden deze activiteiten door de Franse posterijen voor rekening van SFMI-Chronopost verricht. De verzendingen van SFMI-Chronopost vielen derhalve slechts van april 1986 (toen de onderneming operationeel werd) tot februari 1987 onder een speciale regeling. De Commissie kwam na onderzoek tot de conclusie dat in het kader van de tijdelijke toepassing van deze speciale regeling SFMI-Chronopost geen enkel financieel voordeel ontving in de vorm van toekenning van overheidsmiddelen. Voorts beschikt de Commissie niet over gegevens waaruit zou blijken dat SFMI-Chronopost tijdens de eerste maanden dat zij operationeel was, uit de toepassing van de speciale regeling enig economisch voordeel behaalde. Zelfs indien de op de Franse posterijen toepasselijke speciale regeling gunstiger was dan het gemeenrechtelijke systeem (de douaneprocedure zou sneller zijn), dan nog zou het voordeel dat daarmee gepaard ging, zeer bescheiden zijn, omdat SFMI-Chronopost toentertijd zeer weinig activiteiten ontplooide. In 1986 (het eerste jaar dat de onderneming operationeel was) bedroeg de omzet van SFMI-Chronopost betreffende haar internationale activiteiten die in oktober van dat jaar een aanvang namen, ongeveer 2,9 miljoen FRF vóór belasting, hetgeen overeenkomt met het vervoer van 10 500 poststukken. Van dit totaal vormde slechts ongeveer 15 % belastbare verzendingen, hetgeen betekent dat ongeveer 1 600 pakketten aan de douaneprocedure werden onderworpen. De andere poststukken waren niet-belastbare verzendingen die gezien hun geringe waarde van de normale douaneprocedure vrijgesteld waren.

Wat de andere punten betreft die door de Commissie bij de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag werden genoemd, en de overige argumenten die door de klager werden aangevoerd, kwam de Commissie tot de volgende conclusies.

([10]) *Bron:* Eurostat en „Associés en Finance".
([11]) *Bron:* Eurostat en „Associés en Finance".

([12]) De andere ramingen van SFEI (1,048 miljard FRF voor de logistieke bijstand en 230 miljoen FRF voor de commerciële bijstand) kunnen niet in aanmerking worden genomen, aangezien bewezen is dat deze onjuist waren (zie hierboven).

Wat de voorwaarden betreft waartoe de Franse posterijen zich bij de goedkeuring van de gemeenschappelijke onderneming GDEW verbonden, kon de Commissie vaststellen dat er geen enkele staatssteun aan SFMI-Chronopost was verleend. Voorts deelde Frankrijk de Commissie mee dat de Franse posterijen geen enkel verzoek om toegang tot hun netwerk hadden ontvangen. Dit feit wordt toegegeven door SFEI, dat erkent geen kennis te dragen van enig verzoek in die zin aan de Franse posterijen. De SFEI-ondernemingen zijn geïntegreerde ondernemingen die geen toegang tot het netwerk van de Franse posterijen wensen.

Met betrekking tot de vermeende fiscale vrijstellingen wijst de Commissie er vooraf op dat SFMI-Chronopost een normale onderneming is die onder dezelfde fiscale regeling als haar particuliere concurrenten valt. In het onderhavige geval onderzocht de Commissie of SFMI-Chronopost op enigerlei wijze, direct of indirect, werd bevoordeeld wat het zegelrecht en de loonbelasting betreft. Wat het zegelrecht betreft, deelde Frankrijk de Commissie mee dat dit van toepassing is op de verzendingen van SFMI-Chronopost, ongeacht of deze door de Franse posterijen worden vervoerd of niet. SFMI-Chronopost geniet derhalve op dit punt geen enkele voorkeursbehandeling of financieel voordeel ten opzichte van haar concurrenten.

Wat de loonbelasting betreft, is de bewering van de klager dat de Franse posterijen daarvan tot oktober 1994 waren vrijgesteld, ongefundeerd. Vóór deze datum moesten de Franse posterijen een verlaagd tarief van 4,25 % betalen. De belastingdruk voor de Franse posterijen schommelde tussen 1,049 miljard FRF in 1986 en 1,136 miljard FRF in 1990. Het tarief van 9,25 % van het gemene recht is sinds oktober 1994 van kracht. Wat dit aangaat, is de fiscale behandeling van de Franse posterijen in de sector besteldiensten (waaronder expresbestellingen) altijd minder gunstig geweest dan het algemene belastingstelsel. Ingevolge artikel 13, A, lid 1, onder a), van de zesde BTW-richtlijn zijn de activiteiten van de posterijen vrijgesteld van BTW. De Franse posterijen voldoen de BTW over hun aankopen, maar zij kunnen de betaalde belasting niet aftrekken of terugkrijgen. In tegenstelling tot gewone ondernemingen, die BTW-plichtig zijn, moeten de Franse posterijen in plaats van BTW echter loonbelasting betalen. De belastingdruk voor de Franse posterijen is derhalve groter dan voor gewone ondernemingen, ongeacht of het voor hen geldende loonbelastingtarief is verlaagd of niet.

Frankrijk heeft aangetoond dat de Franse posterijen in 1993 (dat wil zeggen vóór de invoering van het normale belastingtarief) benadeeld werden ten opzichte van ondernemingen waarvoor het algemene belastingstelsel gold. De Franse posterijen betaalden 78 miljoen FRF aan loonbelasting en 274 miljoen FRF aan niet-terugvorderbare BTW. De omzet van de posterijen in de sector besteldiensten bedroeg in 1993 5,465 miljard FRF. Van hun klanten was 16,6 % niet BTW-plichtig en 83,4 % was dat wel. Uit de berekening van de Franse autoriteiten blijkt dat de Franse posterijen theoretisch werden bevoordeeld als het gaat om de niet-BTW-plichtige klanten (het voordeel is theoretisch omdat het hier een segment van de markt voor besteldiensten betreft dat niet door hun concurrenten wordt geëxploiteerd). Anderzijds werden de Franse posterijen voor een bedrag van 278 miljoen FRF benadeeld als het gaat om de BTW-plichtige klanten. Het totale nettonadeel voor de Franse posterijen als gevolg van het feit dat zij niet BTW-plichtig zijn en loonbelasting moeten betalen, bedraagt ten minste 174,6 miljoen FRF. Het jaar 1993 is kenmerkend wat de hoeveelheid activiteiten en uitgaven van de Franse posterijen betreft en de conclusies betreffende dit jaar gelden ook voor de andere jaren vóór 1994. De Franse posterijen hebben derhalve geen enkel voordeel ontvangen dat aan SFMI-Chronopost zou kunnen zijn overgedragen.

Wat de kwestie van de betalingstermijnen aangaat, is de Commissie tevreden over de door Frankrijk verstrekte informatie, waaruit duidelijk blijkt dat SFMI-Chronopost op geen enkele manier is bevoordeeld.

Met betrekking tot het gebruik van de voertuigen van de Franse posterijen als drager voor reclame is de Commissie van oordeel dat dit een van de elementen vormt van de commerciële bijstand die de Franse posterijen aan SFMI-Chronopost verlenen. De eerder geformuleerde overwegingen betreffende de commerciële bijstand zijn ook hier van toepassing.

Wat de reclame op Radio France betreft, heeft de Commissie geen enkel bewijs dat SFMI-Chronopost voor haar Skypack-reclame een lagere prijs dan de marktprijs zou hebben betaald. Uit de door Frankrijk verstrekte informatie blijkt dat SFMI-Chronopost geen enkele voorkeursbehandeling heeft genoten.

Wat de besteldienstenplatformen aangaat, verklaarde Frankrijk dat het verkeer van SFMI-Chronopost niet via deze installaties liep. Deze investering verschaft SFMI-Chronopost derhalve geen enkel voordeel.

Wat de aanbeveling betreft die is gedaan in het kader van de beschikking van de Commissie inzake de concurrerende activiteiten van de Franse posterijen, is de Commissie tevreden over de algemene methodologie en over de beginselen waarop de analytische boekhouding van de Franse posterijen is gebaseerd. Door deze op correcte wijze ten uitvoer te leggen, wordt doorzichtigheid gegarandeerd en kan worden gecontroleerd dat er van kruissubsidiëring tussen de verschillende activiteiten van de Franse posterijen, geen sprake is,

HEEFT DE ONDERHAVIGE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door de Franse posterijen aan hun dochteronderneming SFMI-Chronopost verleende logistieke en commerciële bijstand, de overige transacties tussen deze beide ondernemingen, de betrekking tussen SFMI-Chronopost en Radio France, de op de Franse posterijen en SFMI-Chronopost toepasselijke douaneregeling, de op de Franse posterijen toepasselijke loonbelasting- en zegelrechtregeling en hun investering van [. . .] (*) in besteldienstenplatformen vormen geen staatssteun ten behoeve van SFMI-Chronopost.

(*) Commercieel gevoelige informatie.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 1 oktober 1997.

Voor de Commissie
Marcelino OREJA
Lid van de Commissie