BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 20 april 2004

betreffende door Frankrijk aan Coopérative d'exportation du livre français (CELF) verleende steun

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 1361)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2005/262/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben verzocht hun opmerkingen te maken [1] en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. **PROCEDURE**

(1) Bij arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 28 februari 2002 [2] werd de laatste zin in artikel 1 van Beschikking 1999/133/EG van de Commissie van 10 juni 1998 betreffende staatssteun ten gunste van Coopérative d'exportation du livre français (CELF) [3] nietig verklaard. Het Gerecht bepaalde het volgende:

> „De aan CELF toegekende steun voor de afhandeling van kleine bestellingen van Franstalige boeken is steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag. Omdat de Franse regering verzuimd heeft deze steunmaatregel bij de Commissie aan te melden alvorens deze ten uitvoer te leggen, is de steun onwettig verleend. Deze steunmaatregel is evenwel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, omdat deze voldoet aan de voorwaarden voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder d), van het Verdrag." [4].

(2) Dit arrest volgt op een lange procedure waarvan de belangrijkste fasen hieronder worden beschreven.

A. *EERSTE FASE VAN DE PROCEDURE*

(3) Bij schrijven van 20 maart 1992 vestigde Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), dat zich presenteert als „een Frans bedrijf dat boeken exporteert en moet concurreren met een uitgeversvereniging die staatssteun geniet" [5], de aandacht van de Commissie op steunmaatregelen voor promotie, vervoer en marketing die de Franse autoriteiten aan CELF hebben verleend zonder deze vooraf te hebben aangemeld bij de diensten van de Commissie, zodat er sprake is van schending van artikel 93, lid 3, van het Verdrag (thans artikel 88, lid 3).

(4) Bij schrijven van 2 april 1992 herinnerde de Commissie de Franse autoriteiten eraan dat elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen vooraf bij de diensten van de Commissie moet worden aangemeld. Derhalve verzocht zij de Franse autoriteiten om informatie over de aard en het doel van de door SIDE aangegeven steunmaatregelen.

(5) Bij schrijven van 29 juni 1992 bevestigden de Franse autoriteiten aan de Commissie dat CELF wordt gesubsidieerd. Zij merkten op dat deze maatregelen erop waren gericht om de Franse literatuur en taal onder de aandacht te brengen in niet-Franstalige landen en dat aan CELF bovendien het beheer van drie specifieke steunregelingen was toevertrouwd om hiermee ook lezers in afgelegen gebieden toegang tot Franse boeken te bieden.

(6) Bij schrijven van 7 augustus 1992 aan SIDE bevestigde de Commissie dat CELF inderdaad steun genoot, beschreef zij het doel hiervan en deelde zij mee dat de in het geding zijnde maatregelen niet waren aangemeld. Zij merkte evenwel op dat de betwiste subsidie de handel tussen lidstaten niet leek te beïnvloeden. In deze omstandigheden werd SIDE verzocht haar opmerkingen te overleggen.

(7) Bij schrijven van 7 september 1992 liet SIDE de Commissie weten dat zij het discriminerende karakter [6] van de maatregelen en de hieruit voortvloeiende gevolgen voor de intracommunautaire handel aan de kaak wilde stellen, zonder echter vraagtekens te plaatsen bij de culturele doelstelling van het ministerie van Cultuur om de Franse taal en literatuur te verspreiden.

---

[1] PB C 366 van 5.12.1996, blz. 7.

[2] Zaak T — 155/98 (Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Commissie), Jurisprudentie blz. II — 1179.

[3] PB L 44 van 18.2.1999, blz. 37.

[4] De onderstreepte zin is nietig verklaard door het Gerecht.

[5] Fragment uit het schrijven van SIDE van 20 maart 1992.

[6] SIDE merkt met name op dat het ministerie van Cultuur heeft geweigerd aan haar dezelfde subsidies te verlenen als aan CELF.

(8) De Commissie heeft de betwiste maatregelen beoordeeld en heeft zich niet kunnen vinden in de bezwaren van SIDE. In haar beschikking van 18 mei 1993 ([7]) was zij van mening dat, gezien de bijzondere mededingingsverhoudingen in de boekensector en de culturele doelstelling van de in het geding zijnde steunregelingen, de afwijking van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag (thans artikel 87, lid 3, onder d)) hierop van toepassing was.

(9) Bij verzoekschrift van 2 augustus 1993 heeft SIDE bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring van deze beschikking ingesteld. In zijn arrest van 18 september 1995 ([8]) heeft het Gerecht het verzoek van SIDE gedeeltelijk ingewilligd door de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 nietig te verklaren, maar dan enkel wat bepaalde maatregelen ten gunste van kleine bestellingen betreft.

(10) Bovendien heeft het Gerecht de drie volgende door CELF in opdracht van de staat beheerde steunregelingen bekrachtigd:

a) steun voor vervoer per vliegtuig of als luchtpost,

b) het programma „Page à Page" ([9]) (steun voor de verspreiding van Franstalige boeken in Midden- en Oost-Europese landen),

c) het „Programme Plus" (universitaire leerboeken in de Franse taal voor studenten in Afrika ten zuiden van de Sahara).

(11) Het Gerecht was van mening dat de Commissie voldoende informatie over deze drie regelingen had verzameld om te kunnen vaststellen dat het effect ervan op de mededingingsregels verwaarloosbaar was. Het Gerecht herinnerde er met name aan dat iedere onderneming die aan de specifieke voorwaarden van deze regelingen voldeed, een subsidieaanvraag bij CELF kon indienen. Het Gerecht bepaalde dat verzoekster op geen enkele wijze had aangetoond dat deze drie steunregelingen de handel tussen lidstaten konden beïnvloeden.

(12) Het Gerecht concludeerde dat de Commissie een gunstige beschikking ten behoeve van deze door CELF beheerde steunregelingen kon geven en derhalve de argumenten van SIDE als ongegrond kon afwijzen.

(13) Bovendien merkte het Gerecht het volgende op: „Aangaande het culturele doel van de omstreden steunmaatregelen is tussen partijen niet in het geding, dat de Franse regering daarmee de verbreiding van de Franse taal en literatuur nastreeft". Het Gerecht stelde bovendien vast dat de gegevens waarover de Commissie beschikte bij het geven van haar beschikking van 18 mei 1993, waaronder de gegevens vervat in de brief van de advocaat van SIDE van 7 september 1992, voldoende steun boden voor haar bevinding en dat dit doel reëel en legitiem was. In die omstandigheden was het Gerecht van oordeel dat de beoordeling van het culturele doel van de omstreden steunmaatregelen de Commissie niet voor bijzondere problemen had gesteld en dat zij geen andere inlichtingen nodig had om de culturele aard van dat doel te erkennen.

(14) Het Gerecht was echter wel van mening dat de Commissie, wat betreft de uitsluitend aan CELF toegekende steun voor kleine bestellingen, de mededingingsverhoudingen in de betrokken sector grondig had moeten onderzoeken alvorens uitspraak te doen over de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van die steunmaatregel.

(15) Het Gerecht concludeerde in rechtsoverweging 76 van het arrest dat de Commissie de contradictoire procedure had moeten inleiden overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag (thans artikel 87, lid 2) en dat de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 derhalve nietig moest worden verklaard, „voorzover zij betrekking heeft op de steun die uitsluitend aan CELF wordt toegekend ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen van Franstalige boeken geplaatst door in het buitenland gevestigde boekhandels".

B. *TWEEDE FASE VAN DE PROCÉDURE*

(16) In haar beschikking van 30 juli 1996 besloot de Commissie overeenkomstig het arrest van het Gerecht van 18 september 1995 om een formele onderzoeksprocedure betreffende de in het geding zijnde steunmaatregelen in te leiden. De beschikking tot inleiding van de procedure werd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* gepubliceerd ([10]). De belanghebbenden, die waren verzocht hun opmerkingen te maken, deden deze aan de Commissie toekomen in december 1996 en januari 1997.

(17) Na dit onderzoek heeft de Commissie een nieuwe, positieve beschikking gegeven, Beschikking 1999/133/EG.

(18) In haar verzoekschrift van 28 september 1998 heeft SIDE bij het Gerecht een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de laatste zin van artikel 1 van Beschikking 1999/133/EG.

(19) SIDE heeft zeven rechtsgronden voor nietigverklaring aangevoerd:

a) procedurefout,

b) onvoldoende motivering,

c) feitelijke dwaling,

d) kennelijke beoordelingsfout,

([7]) Beschikking NN 127/92 „Steun aan exporteurs van Franse boeken" (PB C 174 van 25.6.1993, blz. 6).

([8]) Zaak T-49/93 (Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)/Commissie), Jurisprudentie blz. II-2501.

([9]) Dit is later overgegaan in het programma „A l'Est de l'Europe".

([10]) Zie voetnoot 1.

e) schending van het beginsel van non-discriminatie,

f) schending van artikel 92, lid 3, onder d) (thans artikel 87, lid 3, onder d)), van het Verdrag),

g) gebrek aan samenhang tussen de betwiste beschikking en de artikelen 85 en 86 (thans artikelen 81 en 82) van het Verdrag.

(20) In zijn arrest van 28 februari 2002 heeft het Gerecht de laatste zin van artikel 1 van de genoemde beschikking nietig verklaard op grond van de „kennelijke beoordelingsfout", maar het Gerecht achtte het niet nodig zich te buigen over de overige rechtsgronden in het verzoekschrift.

(21) Onder verwijzing naar de beginselen in de communautaire jurisprudentie betreffende de mate van substitueerbaarheid van producten was het Gerecht van mening dat de Commissie had moeten nagaan of zij de relevante inlichtingen kon verkrijgen om een onderscheid te maken tussen de markt voor de activiteit van exportagenten en de exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen.

(22) Het Gerecht stelde vast dat de Commissie, die dit onderzoek had nagelaten, een kennelijke beoordelingsfout had begaan door de exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen aan te merken als relevante markt, terwijl er was vastgesteld dat de betwiste steun alleen was verleend aan exportagenten.

(23) Het Gerecht concludeerde dat in die omstandigheden de Commissie niet de werkelijke invloed van de steunmaatregel op de relevante markt afdoende heeft kunnen beoordelen en verklaarde derhalve op grond hiervan de laatste zin van artikel 1 van Beschikking 1999/133/EG nietig.

(24) Bovendien hebben de Franse autoriteiten op 8 september 1998 bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een beroep tot nietigverklaring van Beschikking 1999/133/EG ingesteld, omdat zij in het onderhavige geval artikel 90, lid 2, van het Verdrag (thans artikel 86, lid 2) niet had toegepast. Volgens de Franse autoriteiten was de betwiste steunmaatregel namelijk bedoeld ter compensatie van de kosten voor een dienst van algemeen economisch belang die door het ministerie van Cultuur aan CELF was toevertrouwd.

(25) De Franse autoriteiten beweerden dat uit artikel 92 en artikel 93, leden 2 en 3, van het Verdrag (thans artikel 87 en artikel 88, leden 2 en 3) volgde dat, in tegenstelling tot een bestaande steunmaatregel, een nieuwe steunmaatregel pas ten uitvoer kon worden gelegd als deze verenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard, tenzij de begunstigde onderneming kon profiteren van de afwijkingen waarin artikel 90, lid 2, van het Verdrag voorzag. De Franse autoriteiten verdedigden de stelling dat de verplichte opschorting niet van toepassing was op steunmaatregelen voor een onderneming waaraan het beheer van een dienst van algemeen economisch belang was toevertrouwd.

(26) In zijn arrest van 22 juni 2000 ([11]) verwierp het Hof de Franse argumenten, zonder in te gaan op de kern van de zaak nadat het had gewezen op het belang van de vrijwaringsregeling in de laatste zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag (thans artikel 88, lid 3). Het Hof gaf aan dat ook al acht een lidstaat een steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, dit hem niet de bevoegdheid geeft „de duidelijke bepalingen van artikel 93 terzijde te stellen".

(27) Dientengevolge verwierp het Hof het beroep van Frankrijk en bevestigde dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding en de opschortende werking die dit met zich brengt niet worden losgekoppeld. Het feit dat een steunmaatregel kan profiteren van de bepalingen van artikel 86 van het Verdrag doet geen afbreuk aan deze verplichting.

(28) Tot slot diende SIDE op 5 oktober 1999 bij de Commissie een klacht tegen CELF in wegens kartelvorming en misbruik van de dominante marktpositie op grond van de bepalingen van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. SIDE wees ook op de verantwoordelijkheid van Frankrijk uit hoofde van artikel 10 van het Verdrag, omdat het voornoemde concurrentiebeperkende praktijken zou hebben gestimuleerd.

(29) Dit dossier wordt apart behandeld door de bevoegde diensten van de Commissie.

C. *DERDE FASE VAN DE PROCEDURE*

(30) Nadat Beschikking 1999/133/EG gedeeltelijk nietig was verklaard, heeft de Commissie de Franse autoriteiten en SIDE bij schrijven van 14 juni 2002 verzocht om nader in te gaan op de rechtsgronden voor de nietigverklaring van de beschikking en dan vooral op de gegevens met betrekking tot de in het geding zijnde markt.

(31) De Franse autoriteiten werden met name verzocht te reageren op de specifieke kenmerken van de aanbieding van CELF in vergelijking met die van andere marktpartijen, zoals SIDE.

(32) SIDE werd met name verzocht te reageren op het begrip „kleine bestellingen" en aan te geven waarin haar aanbieding zich specifiek onderscheidde van die van CELF en andere marktpartijen.

(33) Bij schrijven van 8 juli 2002 verzocht SIDE om uitstel voor haar reactie, welke haar werd verleend bij schrijven van 25 juli 2002. De Franse autoriteiten, die op 17 juli 2002 zouden samenkomen met de diensten van de Commissie, verzochten ook om uitstel voor hun reactie bij schrijven van 10 juli 2002. Dit uitstel werd verleend bij schrijven van 1 augustus 2002.

([11]) Zaak C-332/98 (Frankrijk/Commissie), „Steun aan de Coopérative d'exportation du livre français", Jurisprudentie blz. I-4833.

(34) SIDE deed de Commissie haar reactie toekomen bij schrijven van 12 augustus 2002. De Franse autoriteiten dienden hun reactie in bij schrijven van 17 september 2002.

(35) Nadat de Commissie bij schrijven van 19 september 2002 aan SIDE had gevraagd of haar reactie vertrouwelijke informatie bevatte, waarop SIDE op 30 september 2002 ontkennend antwoordde, legde de Commissie bij schrijven van 17 oktober 2002 de reactie van SIDE inclusief bijlagen voor aan de Franse autoriteiten voor het maken van opmerkingen. In dit schrijven stelde de Commissie de Franse autoriteiten ook nog een aantal aanvullende vragen.

(36) Bij schrijven van 30 oktober 2002 stelde de Commissie ook aan SIDE een aantal aanvullende vragen, waarop SIDE antwoordde bij schrijven van 31 oktober en 9 december 2002. Nadat de Commissie SIDE bij schrijven van 16 december 2002 had gevraagd of haar reacties vertrouwelijke informatie bevatte, liet SIDE haar bij schrijven van 23 december 2002 weten dat dit niet het geval was en dat de reacties voor opmerkingen aan de Franse autoriteiten konden worden toegezonden.

(37) Omdat ondertussen de Franse autoriteiten nog niet hadden gereageerd binnen de gestelde termijn, zag de Commissie zich genoodzaakt een herinnering te sturen bij schrijven van 27 november 2002. Bij schrijven van 19 december 2002 verzochten de Franse autoriteiten de Commissie opnieuw om uitstel.

(38) Op 9 januari 2003 legde de Commissie de reactie van SIDE van 23 december 2002 voor aan de Franse autoriteiten voor het maken van opmerkingen. Bij schrijven van 17 januari 2003 reageerden de Franse autoriteiten op de vragen van de Commissie van 17 oktober 2002.

(39) Bij schrijven van 4 februari 2003 verzochten de Franse autoriteiten de Commissie wederom om uitstel (inzake haar verzoek om opmerkingen met betrekking tot de tweede reactie van SIDE van 23 december 2002). Dit uitstel werd door de Commissie gedeeltelijk verleend bij schrijven van 11 februari 2003. Bij schrijven van 11 maart 2003 deden de Franse autoriteiten hun reactie toekomen aan de Commissie.

(40) Ondertussen had SIDE op haar verzoek op 4 maart 2003 een bespreking met de diensten van de Commissie, waarbij zij haar visie op de volledige zaak kon geven.

II. BESCHRIJVING VAN DE IN HET GEDING ZIJNDE MAATREGELEN: STEUN VOOR DE HANDHAVING VAN EEN GEDEELTELIJK ONRENDABELE ACTIVITEIT

(41) Overeenkomstig de richtsnoeren van het algemene beleid van de Franse regering betreffende de bevordering van de Franse taal en literatuur heeft het ministerie van Cultuur in 1980 besloten om steun te verlenen aan exportagenten die allerlei soorten bestellingen zouden accepteren, ongeacht het bedrag en de rentabiliteit ervan. Deze maatregelen waren ingevoerd om de lijdelijkheid van de markt te ondervangen en meer steun te verlenen aan de activiteit „onrendabele kleine bestellingen" op de markt voor de activiteit van exportagenten.

(42) De Franse autoriteiten verklaren dat kleine bibliotheken in hoofdzakelijk niet-Franstalige, soms moeilijk bereikbare en/of afgelegen regio's met ernstige bevoorradingsproblemen werden geconfronteerd: aan hun vraag kon niet worden voldaan via traditionele distributienetwerken wanneer het bestelde aantal boeken te klein was of de prijs per besteld boek te laag was om deze op een rendabele manier te leveren.

(43) De in het geding zijnde exploitatiesubsidies waren erop gericht om ondernemingen ertoe aan te zetten dergelijke klanten (de bibliotheken en niet de eindgebruiker) tegemoet te komen. Deze klanten zouden niet kunnen worden geholpen in het kader van een „normale", louter op winst gebaseerde handelsbetrekking.

(44) De in het geding zijnde steunmaatregelen waren dus bedoeld om exportagenten in staat te stellen alle bestellingen van buitenlandse bibliotheken in hoofdzakelijk niet-Franstalige regio's te accepteren, ongeacht het volume, de rentabiliteit en de bestemming van deze bestellingen. In het kader van het Franse beleid voor steun aan de culturele verscheidenheid werd hiermee beoogd een optimale distributie van Franstalige boeken te waarborgen en zodoende de verspreiding van de Franse literatuur in de gehele wereld te stimuleren.

(45) De steunregeling van de Franse autoriteiten, die „Programme petites commandes" (programma voor kleine bestellingen) werd genoemd, bestond uit een exploitatiesubsidie ter compensatie van de extra kosten voor de afhandeling van kleine bestellingen van maximaal 500 FRF, ofwel ongeveer 76 EUR.

(46) Er waren twee andere financieringsstelsels voorzien (directe steun aan bibliotheken of directe steun aan uitgeverijen), maar uiteindelijk zagen de Franse autoriteiten hiervan af omdat zij deze alternatieve oplossingen als minder efficiënt en duurder beschouwden. Het door SIDE betwiste stelsel vonden zij economisch gezien het meest rationele en het meest veilige wat de aanwending van overheidsmiddelen betrof.

(47) Overeenkomstig het „Programme petites commandes" moesten gesubsidieerde ondernemingen alle informatie betreffende algemene bedrijfsactiviteiten (globale omzet, financiële rekeningen, voorbegrotingen, kopieën van accountantsverklaringen, indien van toepassing, verslag van de accountant en overzicht van de loonstructuur) en alle documenten betreffende de te subsidiëren activiteit, met name de rekening voor de aanwending van subsidies, doen toekomen aan de afdeling Literatuur en lectuur van het ministerie van Cultuur teneinde de geleverde diensten te verantwoorden waarvoor het voorgaande jaar subsidie was verleend.

(48) In de praktijk profiteerde alleen CELF van het „Programme petites commandes". De onderneming moest jaarlijks de extra kosten voor „kleine bestellingen" verantwoorden ter ondersteuning van haar subsidieaanvraag voor het volgende jaar ([12]).

(49) Feitelijk werd een kwart van de in het voorgaande jaar toegekende subsidie uitgekeerd aan het begin van het jaar, waarna het restant volgde in het najaar, nadat de overheidsdiensten de voorbegroting van de begunstigde onderneming en schommelingen in het eerste gedeelte van het boekjaar hadden gecontroleerd.

(50) Er was overeengekomen dat steunbedragen die niet volledig waren aangewend, in mindering werden gebracht op de subsidies voor het volgende jaar.

(51) Opgemerkt zij dat de steunmaatregelen in 2002 zijn afgeschaft (zie in bijlage I de tabel betreffende de ontwikkeling van de steun (in EUR) aan CELF sinds 1980).

III. **OPMERKINGEN VAN SIDE EN VAN DERDEN**

A. *INTERVENTIEGRONDEN VAN SIDE*

(52) Krachtens artikel 2 van haar statuten beoogt SIDE ([13]) het volgende: „De verkoop in Frankrijk en in het buitenland van boeken, tijdschriften en alle culturele producten; uitgeversactiviteiten; de oprichting, aankoop en exploitatie van soortgelijke handelsfondsen, en meer in het algemeen alle industriële, commerciële of financiële activiteiten die direct of indirect verband kunnen houden met het bedrijfsdoel of die de uitbreiding of ontwikkeling hiervan kunnen stimuleren".

(53) Bij schrijven van 20 maart 1992 heeft SIDE bij de Commissie een klacht ingediend ([14]) nadat het ministerie van Cultuur had geweigerd haar de in deel II genoemde subsidies toe te kennen.

(54) In hoofdzaak vraagt SIDE de Commissie een beschikking te geven waarmee een einde kan worden gemaakt aan de verstoring van de mededinging waarvan zij het slachtoffer is op de markt voor de export van Franstalige boeken doordat alleen CELF wordt gesubsidieerd.

(55) SIDE geeft aan, de toewijzing van de betwiste steun te hebben geweigerd, die haar was voorgesteld door het ministerie van Cultuur tijdens een onderhoud op 26 september 1996. Zij legt uit dat zij niet akkoord kon gaan met dit verlate voorstel, dat op het juiste moment kwam na het arrest van het Gerecht van 18 september 1995 betreffende nietigverklaring. Zij merkt op dat zij niet wilde profiteren van een programma waarvan de Commissie de verenigbaarheid met de voorschriften van het Gemeenschapsrecht in twijfel zou kunnen trekken en dat bovendien dit voorstel alleen was gedaan om haar een einde te laten maken aan een procedure die zij zelf had ingeleid.

(56) Daarnaast is SIDE ervan overtuigd dat de activiteit van een exportagent geen enkele steun behoeft. Zij plaatst derhalve vraagtekens bij het nut van het „Programme petites commandes". Zij sluit evenwel niet uit dat zij in de toekomst van het programma gebruik zou kunnen maken, „zodat haar activiteiten plaatsvinden op een markt zonder concurrentievervalsing", maar dan alleen als de Franse autoriteiten een regeling zouden goedkeuren die duidelijk verenigbaar is met de bepalingen in het Verdrag.

(57) SIDE merkt op dat „op de markt voor de activiteit van exportagenten de partijen die hun omzet hoofdzakelijk realiseren via tussenhandelaren, zoals bibliotheken, en niet via eindgebruikers, als „allround"-exportagenten worden beschouwd". Volgens haar zijn CELF en SIDE de enige allround-exportagenten. Zij geeft aan dat er bovendien exporterende bibliotheken zijn die direct boeken verkopen aan eindgebruikers.

(58) SIDE heeft de Commissie tijdens een onderhoud op 4 maart 2003 laten weten dat zij zich hoofdzakelijk richt op West-Europa. Zij begeeft zich ook op markten in Oost-Europa, maar niet zoveel in het kader van het programma „A l'Est de l'Europe" ([15]), waarvan CELF profiteert. SIDE is ook actief in Noord-Amerika en zuidwest-Azië. Zij was ook actief in Argentinië, voordat aldaar de huidige crisis toesloeg. SIDE heeft aangegeven dat Afrika voor haar niet interessant is gezien het geringe aantal geïnteresseerde klanten, met name in zwart Afrika. Ook richt zij zich niet op regio's die niet onder de Coface ([16]) vallen.

([12]) Bovendien woonde het ministerie van Cultuur op uitnodiging de vergaderingen van de raad van bestuur en de algemene vergaderingen van CELF bij als waarnemer.

([13]) Familiebedrijf dat in 1980 is opgericht.

([14]) Zie overweging 3.

([15]) De Commissie merkt op dat via dit programma bibliotheken korting kunnen krijgen op adviesprijzen. CELF neemt deel aan het programma in dezelfde hoedanigheid als andere ondernemingen. In dit geval is er dus geen sprake van activiteiten van exportagenten.

([16]) Deze verzekering dekt risico's in verband met de betaling van geëxporteerde producten. SIDE weigert te leveren in landen die niet onder deze garantie vallen.

(59) SIDE bestrijdt de stelling van de Franse autoriteiten dat grote bestellingen rendabel zijn en „kleine bestellingen" niet, waardoor subsidies voor de levering van laatstgenoemde gerechtvaardigd zouden zijn, hetgeen zou rechtvaardigen dat ze worden gesubsidieerd. Tot slot voegt zij zelfs toe dat „kleine bestellingen" over het geheel genomen rendabeler kunnen worden afgehandeld dat grotere bestellingen.

(60) Volgens SIDE worden de begrippen „kleine bestellingen" en „rentabiliteitsdrempels" door de Franse regering als argument gebruikt om de steun aan met name CELF te rechtvaardigen onder het mom van steun voor de afhandeling van kleine bestellingen van Franstalige boeken voor het buitenland, terwijl het eigenlijk gewoon productiesteun betreft.

(61) SIDE bevestigt dat er geen rentabiliteitsdrempel bestaat voor de betrokken soort activiteit. Zij geeft aan dat schaalvoordelen zeker kunnen worden gerealiseerd wanneer meerdere boeken met dezelfde titel tegelijkertijd worden besteld. Daarom biedt SIDE een extra korting van 5 % voor bestellingen van minimaal tien boeken met dezelfde titel.

(62) SIDE geeft aan dat de afhandelingskosten en rentabiliteit van alle bestellingen dezelfde zijn, aangezien alleen het aantal bestelposten dat iemand op één dag verwerkt, en het aantal boeken per bestelpost van belang zijn. Volgens haar zegt het totale factuurbedrag niets over de kosten voor de dienstverlening. Zij legt uit dat iemand die dagelijks 1 000 bestelposten verwerkt, vrijwel evenveel tijd kwijt is aan een bestelling van twee of van 100 posten. Het enige verschil is dat hij of zij in de gaten moet houden welke bestelling van welke klant afkomstig is, maar dit neemt slechts enkele seconden in beslag. De omzet gedurende een bepaalde periode is dus niet afhankelijk van het aantal klanten, maar alleen van het aantal bestelposten dat gedurende deze periode is verwerkt.

(63) SIDE geeft ook aan dat zij net als CELF alle bestellingen accepteert, ongeacht het volume. Alleen de solvabiliteit van de klant vormt voor SIDE een selectiecriterium.

(64) SIDE geeft evenwel aan dat bepaalde bestellingen betrekking kunnen hebben op titels die niet in haar computersysteem voorkomen en waarvoor zij speciaal onderzoek moet verrichten. Dergelijke bestellingen omvatten ongeveer 4,5 % van haar activiteiten.

(65) SIDE is derhalve van mening dat CELF dankzij de steunmaatregelen voor de afhandeling van kleine bestellingen klanten bijzonder aantrekkelijke kortingen kan bieden, die zij zelf niet kan bieden.

(66) SIDE betwist niet alleen het beginsel dat er extra kosten zijn waardoor de in het geding zijnde steun wordt gerechtvaardigd, maar wijst ook op enkele fouten in de cijfers van de analytische boekhouding van CELF, die door de Franse autoriteiten zijn opgesteld en door de Commissie zijn gebruikt ter ondersteuning van Beschikking 1999/133/EG. Zij weerlegt derhalve dat er extra kosten zijn verbonden aan de verzending van kleine bestellingen langs elektronische weg, zoals blijkt uit Beschikking 1999/133/EG. Ook merkt zij op dat bepaalde cijfers voor sociale lasten in de analytische boekhouding van CELF niet overeenkomen met de cijfers voor dezelfde post in de algemene boekhouding van de onderneming. Derhalve zijn de boekhoudkundige gegevens van CELF, die de Franse autoriteiten hebben overgelegd, niet relevant.

(67) SIDE geeft aan dat zij ervoor heeft gekozen in haar aanbod alleen uitgeverijen op te nemen die de meest aantrekkelijke kortingen bieden. Zij voegt hieraan toe dat haar lijst met uitgeverijen veel korter is dan die van CELF, omdat zij geen interessante kortingen kan bieden voor alle uitgeverijen, terwijl CELF dat wel kan dankzij de ontvangen steun en bevoorrechte betrekkingen die zij met de uitgeverijen onderhoudt.

(68) SIDE laat weten dat zij is benadeeld omdat zij enkele klanten heeft verloren aan CELF, die dankzij de ontvangen steun en de welwillendheid van de uitgeverijen bijzonder aantrekkelijke kortingen kan bieden ([17]). SIDE is van mening dat CELF daardoor een dominante positie op de markt voor de activiteit van exportagenten heeft verworven.

(69) SIDE merkt op dat zij inmiddels een andere vorm van schade heeft geleden die is veroorzaakt door wijzigingen in het prijsbeleid van CELF, welke onderneming „sinds minstens twee jaar afschrikkende voorwaarden voor kleine aantallen bestellingen" ([18]) ([19]) hanteert. Sinds CELF nog maar een symbolisch deel van de betwiste subsidies ontvangt en met name sinds deze subsidies in 2002 volledig zijn afgeschaft, doen klanten namelijk voor kleine bestellingen een beroep op de diensten van SIDE. Door deze nieuwe vraag lijdt SIDE opnieuw schade, „omdat de klanten die grote bestellingen plaatsen het meest interessant zijn".

(70) SIDE concludeert dat „dit beleid van CELF regelrecht indruist tegen haar bewering dat zij door haar vermeende openbaredienstaak, waardoor volgens haar en de Franse regering de ontvangen steun gerechtvaardigd is, alle bestellingen en alle klanten gelijk dient te behandelen".

([17]) In dit verband verwijst SIDE met name naar het document „Détermination des préjudices subis par la SIDE du fait des subventions versées par le ministère de la culture au CELF entre le 1er avril 1980 et le 31 mars 1996" (Bepaling van door SIDE geleden schade ten gevolge van de subsidies van het ministerie van Cultuur aan CELF tussen 1 april 1980 en 31 maart 1996).

([18]) Jaren 2000-2002: het gaat hierbij om de periode vanaf het moment waarop de subsidies aanzienlijk zijn verlaagd tot het moment waarop deze zijn afgeschaft.

([19]) SIDE wijst met name op een schrijven van CELF van 18 maart 2002, waarin een Duitse klant wordt geïnformeerd over een wijziging in haar algemene verkoopvoorwaarden voor „kleine bestellingen", waardoor hogere prijzen in rekening worden gebracht.

(71) Ter ondersteuning van haar bezwaren verwijst SIDE naar twee externe verslagen van de Nationale Stichting voor Beleidswetenschappen en de Rekenkamer van 1996.

(72) Het verslag „La diffusion assistée du Livre scientifique et universitaire français", dat in november 1996 werd gepubliceerd door de Nationale Stichting voor Beleidswetenschappen, heeft betrekking op een specifiek marktsegment: de verspreiding van Franstalige wetenschappelijke en academische boeken. SIDE geeft aan dat dit document weliswaar buiten het kader van de huidige procedure valt, maar bijzonder veelzeggende informatie bevat waarmee de Commissie rekening had moeten houden bij haar Beschikking 1999/133/EG om de legaliteit van de in het geding zijnde steun te beoordelen.

(73) SIDE wijst ook op een in oktober 1996 gepubliceerd verslag van de Rekenkamer, waarin globaal het subsidiebeleid van het ministerie van Cultuur wordt bekritiseerd en specifieker wordt ingegaan op bepaalde programma's die door dit ministerie worden gefinancierd, zoals het door CELF beheerde programma „Page à Page".

(74) SIDE brengt nog andere specifiekere kwesties ter sprake. Zij hekelt een herkapitalisering van CELF door de staat in 1980, die zij als een vorm van reddingssteun beschouwt. Zij is van mening dat CELF in 1993 heeft geprofiteerd van een tweede herkapitalisering, ook in de vorm van staatssteun, via „Association pour le developpement de l'édition française" (ADEF). Tot slot wijst SIDE op de voordelen die CELF zou genieten dankzij het „beheer van overheidsprogramma's" dat aan haar is toevertrouwd, alsmede een reeks specifieke voordelen in verband met de bevoorrechte betrekkingen die deze onderneming met de overheid onderhoudt.

B. *STANDPUNTEN VAN DERDEN*

(75) Na de publicatie van de beschikking tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ([20]) en ook vóór die tijd hebben meerdere belanghebbenden zich gemeld ([21]).

(76) In zijn standpunt van 21 december 1996 stelt de heer Van Ginneken ([22]) in de hoedanigheid van expediteur van Franstalige boeken naar niet-Franstalige landen dat „CELF zich reeds zelf tot taak had gesteld ([23]) om een rendabele expediteur te worden, hetgeen in strijd is met de reden waarom de onderneming is opgericht, namelijk als dienstverlenend orgaan".

([20]) Zie voetnoot 1.

([21]) Opgemerkt zij dat de belanghebbenden zijn afgekocht door CELF, waarbij de heer Van Ginneken ook in 1996 optrad in naam van Hexalivre.

([22]) Voor verschillende firma's werkende ex-vertegenwoordiger van CELF voor wie de betrekkingen met CELF „slecht zijn geëindigd". Hij is door CELF afgekocht.

([23]) Verwijzing naar de jaren 1996/1997.

(77) De heer Van Ginneken wijst ook op de problematiek van een mogelijke afspraak tussen CELF en de uitgeverijen, waarvan sommige lid van CELF zijn ([24]). Hij stelt een „duidelijk onrechtvaardige" situatie aan de kaak waarbij het particulier initiatief van de expediteurs wordt belemmerd.

(78) Hexalivre is exporteur van Franstalige boeken ([25]) en treedt als boekhandelaar op, ook onder leiding van de heer Van Ginneken (die voorzitter is). De klantenkring bestaat uit „instituten" in het buitenland. In haar standpunt van 23 december 1996 geeft zij aan dat de activiteit van CELF, die tot taak zou hebben om boekhandels in het buitenland te bevoorraden, in principe niet zou moeten botsen met haar eigen activiteiten. Hexalivre houdt vol dat de in het geding zijnde subsidie uiteindelijk een „particuliere onderneming die door de overheid wordt gesteund en zoveel mogelijk aanstuurt op een monopolie" bevoordeelt.

(79) De heer Fenouil van Lavoisier Tec et Doc, voormalig lid van CELF en een in wetenschappelijke en technische werken gespecialiseerde uitgever, boekhandelaar en exporteur, betwist in een standpunt van 7 januari 1997 niet de rechtmatigheid van de subsidie die CELF sinds 1980 geniet, en spreekt zelfs van een „onvoorwaardelijke steun tot 1994" ([26]). Hij betwist echter de diversificatie van de activiteiten van CELF ([27]) die via de betwiste subsidies zou zijn gefinancierd. Ook merkt hij op dat 50 % van de door zijn onderneming afgehandelde bestellingen bestaat uit kleine bestellingen van minder dan 500 FRF. Tot slot wijst de heer Fenouil op „het herstel van een normale concurrentie op de exportmarkt door met name subsidies af te schaffen die niet zijn gebaseerd op een echte openbaredienstaak of op een onbetwistbare culturele doelstelling die niet kan worden bereikt met de huidige middelen".

(80) De heer De la Rochefoucauld van „Aux amateurs de Livres international" reageert in een standpunt van 2 januari 1997. Hij is het er niet mee eens en betreurt dat CELF aan buitenlandse bibliotheken en/of instituten kan leveren en tegelijkertijd subsidies ontvangt om aan de vraag van een andere markt te voldoen. Hij zou liever zien dat CELF de verkoop beperkt tot alleen buitenlandse boekhandels en niet aan andere klanten levert. Hij is van mening dat CELF klanten 3 procentpunten extra korting kon bieden dankzij de compenserende subsidie. Volgens hem „is de steun hypocriet" en hij „verbaast zich erover dat de steun meer dan 60 % van het totaal van de in het geding zijnde bestellingen kan bedragen". Hij concludeert dat CELF de steun gebruikt om de handelsactiviteiten te ontwikkelen. Dientengevolge is hij van mening dat de steun zou moeten worden verdeeld „tussen de betrokken boekhandels in verhouding tot hun omzet voor derde landen" en dat het CELF verboden zou moeten worden om andere klanten dan buitenlandse boekhandels te bevoorraden.

([24]) Ter informatie: de Commissie heeft kunnen vaststellen dat CELF gemiddeld 100 leden heeft terwijl de markt duizenden uitgevers telt.

([25]) Hexalivre is in 1998 overgenomen door een dochtermaatschappij van CELF, die vervolgens daarna onder het bestuur van CELF is gebracht.

([26]) Vetgedrukt en onderstreept door de Commissie.

([27]) Volgens Tec et Doc zou CELF haar activiteiten moeten beperken tot internationale zendingen en zich niet moeten bezighouden met de export van wetenschappelijke boeken.

(81) Syndicat national des importateurs et exportateurs de livres (SNIEL) merkt in haar standpunt van 31 december 1996 op dat de beweringen van SIDE over CELF te ongeloofwaardig zijn, waardoor SNIEL zich niet aansluit bij haar rechtsvordering. SNIEL is het er evenwel niet mee eens dat CELF zich sinds 1996 heeft kunnen richten op „gebieden waarvoor zij oorspronkelijk niet was opgericht" ([28]) en is van oordeel dat CELF deze activiteiten heeft ontwikkeld dankzij de ontvangen compenserende subsidies, die SNIEL te hoog acht.

(82) Op dezelfde manier geeft SIDE in haar standpunt van 6 januari 1997 aan dat „… gesteld dat het begrip kleine bestellingen een commerciële betekenis heeft, het zeer snel duidelijk is geworden dat CELF zich niet heeft beperkt tot deze zogenaamd onrendabele activiteit".

(83) CELF, die ook als derde partij optreedt, betwist de beweringen van verzoekster en wijst op meerdere brieven van uitgeverijen waaruit blijkt dat zij tevreden met haar diensten zijn.

IV. **OPMERKINGEN VAN DE FRANSE AUTORITEITEN**

(84) De Franse autoriteiten geven aan dat kleine bestellingen van boeken reeds lange tijd werden afgehandeld door de firma's Hachette en Messageries du Livre. Deze ondernemingen fungeerden als distributeur voor allerlei uitgeverijen die niet beschikten over een distributienetwerk dat geschikt was voor specifieke kleine bestellingen en/of die een dergelijk netwerk niet wilden ontwikkelen.

(85) CELF bestaat uit diverse uitgeverijen en werd in 1977 aanvankelijk opgericht als coöperatieve vereniging met veranderlijk kapitaal om het geconstateerde hiaat op de markt voor de activiteit van exportagenten op te vullen, op een moment waarop Hachette en Messageries du Livre hadden besloten om hun activiteiten als exportagent te beëindigen omdat deze niet rendabel waren ([29]). Het kapitaal van CELF, dat aanvankelijk 50 000 FRF bedroeg, werd later verhoogd tot 80 500 FRF. Vanaf 1979 kreeg CELF te kampen met aanzienlijke financiële problemen, die echter waren voorzien omdat de twee ondernemingen die tot dan toe de activiteit hadden beheerd, zich liever terugtrokken van een markt die zij als onrendabel beschouwden. De branche, de uitgeverijen, het „Syndicat national de l'édition" (SNE) en de overheid waren van mening dat de activiteit van CELF in ieder geval moest worden voortgezet om een optimale verspreiding van Franstalige boeken in het buitenland te waarborgen. Aangezien geen enkele onderneming bereid leek deze dienst op zich te nemen, werd in 1980 besloten om CELF te herstructureren en te herkapitaliseren.

([28]) De kleine bestellingen vertegenwoordigen volgens SNIEL 6 % van de activiteiten van CELF, hetgeen volgens dit syndicaat betekent dat „*CELF 94 % van haar activiteiten heeft ontplooid op gebieden waarvoor zij oorspronkelijk niet was opgericht*".

([29]) Een door verzoekster overgelegde brief van „Syndicat national de l'édition" van 18 juli 1980 bevestigt dit feit.

(86) De Franse autoriteiten geven aan dat CELF in die omstandigheden werd omgevormd tot een coöperatieve naamloze vennootschap met vast kapitaal. Het kapitaal werd verhoogd van 80 500 FRF naar 1 280 500 FRF. De herkapitalisering werd voor de helft gerealiseerd door de aandeelhouders en voor de helft door ADEF ([30]), een door de staat gefinancierde vereniging. ADEF werd ontbonden in 1994. De aandelen werden gratis overgedragen aan SNE, dat zelf lid van CELF is.

(87) Frankrijk geeft aan dat CELF tot op heden een coöperatieve naamloze vennootschap is gebleven die functioneert op basis van eigen middelen. Frankrijk geeft aan dat deze structuur altijd voor iedereen heeft opengestaan: er werden geen eisen gesteld aan de nationaliteit van aandeelhouders en de enige verplichting is altijd geweest „een activiteit te beoefenen die op enigerlei wijze betrekking heeft op de export van Franstalige boeken". Zodoende kunnen in een andere lidstaat gevestigde uitgeverijen van Franstalige boeken volledig lid worden van CELF en profiteren van haar bemiddeling ([31]).

(88) Krachtens artikel 3 van haar statuten stelt CELF zich het volgende doel: „Bestellingen ([32]) uit het buitenland en uit de overzeese departementen en gebiedsdelen van boeken, brochures en alle andere informatiedragers rechtstreeks uit te voeren, en meer in het algemeen alles te doen wat de verbreiding van de Franse cultuur over de hele wereld met behulp van voornoemde informatiedragers bevordert. Met het oog op het bovenstaande zal de coöperatieve vereniging alle industriële, commerciële of financiële alsmede roerend en onroerend goed betreffende activiteiten uitvoeren teneinde de bedrijfsdoelstelling te realiseren. Gezien het specifieke doel van de coöperatieve vereniging zal een natuurlijk of rechtspersoon geen aandeelhouder kunnen worden of blijven als deze zich op enigerlei wijze bezighoudt met een activiteit op het gebied van de hierboven genoemde exportactiviteiten.".

(89) De Franse autoriteiten verklaren dat CELF op 6 november 2002 76 coöperatieve aandeelhouders (hoofdzakelijk uitgeverijen) telde. Elke aandeelhouder heeft één stem op de algemene vergadering, ongeacht het aantal aandelen dat hij in bezit heeft. De autoriteiten geven aan dat het beroepsoverschrijdende karakter van de vereniging de transparantie, de zorg voor het collectieve belang en het goede beheer van de verleende subsidie heeft gewaarborgd.

([30]) Deze vereniging omvatte een bepaald aantal uitgeverijen met als belangrijkste doelstellingen de bevordering van Franstalige boeken in het buitenland en steun aan de investeringen van exporterende uitgeverijen. Deze vereniging genoot staatssteun via de afdeling Literatuur en lectuur van het ministerie van Cultuur.

([31]) Momenteel is slechts één buitenlandse onderneming lid van CELF. Het betreft de uitgeverij Casterman, een in België gevestigde Franse dochteronderneming van Flamarion. Flamarion is weer een dochteronderneming van het Italiaanse Rizzoli.

([32]) Vóór een bijeenkomst van de algemene vergadering op 29 juni 1994 werd in de statuten van CELF uitdrukkelijk verwezen naar kleine bestellingen. In het toenmalige artikel II van de statuten werd aangegeven dat „de coöperatieve vereniging zich ten doel stelt kleine bestellingen uit het buitenland en de overzeese departementen en gebiedsdelen rechtstreeks uit te voeren of te bevorderen …".

(90) De belangrijkste partijen voor de verspreiding van boeken zijn:

a) de uitgeverijen die de boeken „produceren";

b) de verspreiders, al dan niet geïntegreerd in uitgevershuizen, die boeken aanprijzen bij detailhandelaren of bepaalde institutionele grootgebruikers;

c) de distributeurs, al dan niet geïntegreerd in uitgevershuizen, die de logistiek voor uitgeverijen verzorgen; zij ontvangen bestellingen van boekhandels, bepaalde institutionele grootgebruikers of verschillende tussenpersonen en plaatsen hun inkopen bij de uitgeverijen;

d) de groothandelaren, die zich niet altijd bemoeien met de distributie en die bemiddelen tussen distributeurs en detailhandelaren of bepaalde institutionele grootgebruikers;

e) de exportagenten, die zich alleen richten op detailhandelaren en niet op eindgebruikers.

(91) De Franse autoriteiten vinden dat on-lineboekhandels voortaan tot de relevante marktpartijen moeten worden gerekend en dat zij ook moeten worden beschouwd als mogelijke concurrenten voor exportagenten. De Franse autoriteiten kunnen evenwel geen gegevens overleggen met betrekking tot het marktaandeel dat deze nieuwkomers in handen zouden hebben ([33]).

(92) De Franse autoriteiten leggen uit dat boeken, gezien de verscheidenheid van de marktpartijen, moeten kunnen worden verspreid en bevorderd onder allerlei klanten, in principe ongeacht hun geografische locatie, omdat de tekortkomingen van het complexe systeem voor de verspreiding van boeken gedeeltelijk zijn opgelost dankzij het „Programme petites commandes".

(93) De Franse autoriteiten hebben bepaalde informatie overgelegd betreffende de wereldwijde exportmarkt voor Franstalige boeken. Hieruit blijkt dat het handelsbeleid van CELF overeenkomstig haar statuten en verplichtingen jegens de Franse autoriteiten vooral is gericht op regio's waar zich weinig uitgeverijen bevinden.

(94) Zo blijkt uit tabel 1 dat CELF weinig actief is in regio's waar uitgeverijen bijzonder actief zijn en, omgekeerd, dat CELF bijzonder actief is in regio's waar zich weinig uitgeverijen bevinden.

Tabel 1

Geografische verdeling in verhouding tot uitgeverijen van Franstalige boeken naar omzet/marktaandelen van CELF op de wereldwijde exportmarkt voor Franstalige boeken

Betrokken regio's	Uitgeverijen	CELF	Aandeel CELF
Europese Gemeenschap	38,2 %	20,23 %	0,97 %
Noord-Amerika	17,4 %	6,03 %	0,64 %
Niet-communautair Europa	16 %	1,11 %	0,13 %
Overzeese departementen en gebiedsdelen	8,4 %	0,87 %	0,19 %
Azië	3,7 %	19,9 %	9,95 %
Franstalig Afrika	5,5 %	11,58 %	3,85 %
Maghreb	4,4 %	28,43 %	11,84 %
Nabije en Midden-Oosten	2,3 %	1,09 %	0,87 %
Oost-Europa	2 %	2,21 %	2,03 %
Latijns-Amerika	1,5 %	7,6 %	9 %
Antillen	0,32 %	0,7 %	4,27 %
Niet-Franstalig Afrika	0,16 %	0,21 %	2,47 %
	100 %	100 %	

([33]) Deze markt komt niet voor in statistische douanegegevens.

(95) De Franse autoriteiten wijzen erop dat het „Programme petites commandes" niet is ingesteld als specifieke steunmaatregel ten gunste van CELF, maar als stelsel ter ondersteuning van de verspreiding van Franstalige boeken, waarbij gebruik kan worden gemaakt van het kanaal van andere exploitanten die dezelfde soort bestellingen zouden kunnen uitvoeren.

(96) Zij leggen uit dat tegelijk met de structurele wijziging van CELF in 1980 een beslissing is genomen om haar steun te verlenen in het kader van het „Programme petites commandes". Zij bevestigen dat CELF in de praktijk de enige allround-exportagent is geweest die de in het geding zijnde subsidies ([34]) heeft ontvangen, omdat geen enkele andere expediteur, met uitzondering van SIDE, een aanvraag heeft ingediend sinds het programma twaalf jaar geleden is gestart. Het programma is echter wel bekend in de branche.

(97) De Franse autoriteiten betwisten niet dat het ministerie van Cultuur in 1991 steun aan SIDE ([35]) heeft geweigerd, omdat deze onderneming niet voldeed aan de vereiste voorwaarden ten aanzien van transparantie om in aanmerking te kunnen komen voor genoemde steunmaatregelen en zich niet wilde houden aan de verplichtingen die aan de subsidietoewijzing waren verbonden. Bovendien wijzen de Franse autoriteiten erop dat het ministerie van Cultuur in 1996 SIDE heeft benaderd om voornoemde steun aan te bieden, maar dat SIDE dit voorstel heeft geweigerd.

(98) De Franse autoriteiten merken op dat het Franse cultuurbeleid onder andere tot doel heeft de wereldwijde verspreiding van Franstalige boeken te waarborgen. Deze doelstelling dient te worden gezien als openbaredienst-taak. Daarom zijn de Franse autoriteiten van oordeel dat de Commissie de in het geding zijnde maatregelen moet onderzoeken in het licht van de bepalingen van artikel 86, lid 2, van het Verdrag.

(99) De Franse autoriteiten wijzen erop dat CELF is opgericht en vervolgens de betwiste subsidies heeft ontvangen op een moment dat de economische actoren die deze activiteit tot dan toe hadden uitgevoerd, hadden besloten zich terug te trekken van de markt. Als de betwiste steunmaatregelen niet ten uitvoer zouden zijn gelegd, zou dit duidelijk ten koste zijn gegaan van de verspreiding van Franstalige boeken onder kleine boekhandels in vaak afgelegen regio's, waar de vraag laag is wat omzet en volume betreft.

(100) Derhalve hebben de Franse autoriteiten besloten om het betwiste programma ten uitvoer te leggen, zodat alle bestellingen, dus ook de onrendabele bestellingen voor Franstalige boeken, zouden kunnen worden uitgevoerd onder dezelfde voorwaarden als grotere bestellingen.

(101) De Franse autoriteiten wijzen erop dat het ministerie van Cultuur „steun verleende aan de operationele kosten voor de openbare dienst van CELF in verband met kleine bestellingen" en dat derhalve CELF een echte openbaredienst-taak kreeg.

([34]) Enkele ondernemingen („Servedit" voor Franstalig Afrika tussen 1988 en 1993 en „l'Ecole des loisirs" voor het Middellandse-Zeegebied in 1995) hebben geprofiteerd van vergelijkbare steunmaatregelen, maar voor gespecialiseerde sectoren.

([35]) De enige onderneming die deze subsidie heeft aangevraagd.

(102) Ter onderbouwing van hun argumenten hebben de Franse autoriteiten de Commissie meerdere teksten voorgelegd:

a) decreet nr. 82-394 van 10 mei 1982 betreffende de organisatie van het ministerie van Cultuur, waarin wordt gewezen op de rol van het ministerie bij de „bevordering van de Franse cultuur en kunst in de vrije dialoog tussen wereldwijde culturen";

b) decreet nr. 93-797 van 16 april 1993 betreffende de bevoegdheden van de minister van Cultuur en van de Franstalige gemeenschap, waarin wordt bepaald dat „de minister van Cultuur en van de Franstalige gemeenschap [...] gezamenlijk met andere betrokken ministers maatregelen treft die door de staat worden uitgevoerd om de wereldwijde bevordering van de Franse cultuur en de cultuur van Franstalige landen te waarborgen";

c) de op genoemde decreten gebaseerde arresten betreffende de organisatie van de afdeling Literatuur en lectuur, waarvan de laatste dateert uit 1996 en waarin de taken van het ministerie van Cultuur op het gebied van de export van boeken zijn vastgelegd.

(103) De Franse autoriteiten merken op dat op basis van deze teksten de afdeling Literatuur en lectuur jaarlijks overeenkomsten heeft gesloten met de partners die waren belast met de tenuitvoerlegging van uit het cultuurbeleid van de regering voortvloeiende acties. In deze overeenkomsten werden de doelstellingen van de samenwerking tussen het ministerie en de gesubsidieerde instellingen alsmede de respectieve verplichtingen van de partijen vastgelegd.

(104) De Franse autoriteiten lichten toe dat het ministerie van Cultuur jaarlijks een overeenkomst met CELF ([36]) heeft gesloten waarin zij werd belast met de openbaredienst-taak om „elke bestelling voor Franstalige boeken van buitenlandse boekhandels te accepteren, ongeacht het bedrag ervan".

(105) Bovendien voeren de Franse autoriteiten aan dat SIDE en CELF niet met elkaar concurreren op het gebied van kleine bestellingen, ongeacht de vraag hoe de referentiemarkt wordt afgebakend.

(106) Zij wijzen met name op het tegenargument van SIDE, die weliswaar bevestigt dat zij met hetzelfde soort klanten als CELF werkt en alle klanten op dezelfde manier van dienst is, „ongeacht het volume van hun bestellingen", maar die op bestellingen van minder dan tien boeken een korting van minder dan 5 procentpunten geeft.

(107) Zij zijn van mening dat deze aanzienlijke „boete" die SIDE toepast op bestellingen van minder dan tien boeken, duidelijk aantoont dat kleine bestellingen niet haar voorkeur genieten, in tegenstelling tot bestellingen waarmee zij grote schaalvoordelen kan behalen, zoals bestellingen van institutionele klanten, op wie SIDE zich het liefst richt.

([36]) Tot en met 2001, aangezien de subsidie in 2002 is afgeschaft.

(108) Het fundamentele verschil in handelsstrategie blijkt vooral uit het gemiddelde aantal boeken per bestelpost en per factuur, dat voor SIDE duidelijk hoger ligt dan voor CELF.

(109) De Franse autoriteiten geven aan dat CELF, in ruil voor de verleende steun en zelfs als de kosten niet als zodanig worden gecompenseerd door de subsidie uit hoofde van het „Programme petites commandes", aan haar klanten een zeer groot aantal uiteenlopende uitgeverijen moet kunnen bieden, omdat het beleid van het ministerie van Cultuur is gericht op een zo breed mogelijke verspreiding van Franstalige boeken. Zij wijzen erop dat honderden van de door CELF aangeboden uitgeverijen eigenlijk zeer kleine, onbekende uitgeverijen, verenigingen of instellingen zijn ([37]) die door hun uitgeversactiviteiten geen grote, rendabele bestellingen kunnen binnenhalen. Door deze lange lijst met uitgeverijen stimuleert CELF de verscheidenheid. Hieruit volgt dat CELF inkopen moet plaatsen bij erg veel leveranciers tegen vaak zeer lage prijzen, waardoor zij ook zeer veel kleinschalige uitgeverijen moet beheren zonder dat dit wordt gecompenseerd door enige vorm van subsidie.

(110) Kleinschalige uitgeverijen zijn economisch gezien minder rendabel, omdat hun verkoopvoorwaarden niet zo interessant zijn (in tegenstelling tot de voorwaarden van grote uitgeverijen). SIDE voert daarentegen een handelsbeleid waarbij de voorkeur uitgaat naar populairdere uitgeverijen die grote bestellingen kunnen plaatsen. De Franse autoriteiten voegen hieraan toe dat daarom een onderscheid dient te worden gemaakt tussen „kleinschalige klanten" en „kleine bestellingen". Het begrip „kleine bestellingen" heeft weliswaar betrekking op de kwalificatie die aan het betwiste programma is gegeven, maar houdt onvoldoende rekening met de tegenhanger „kleinschalige klanten", die „kleinschalige leveranciers" zijn.

(111) De subsidie wordt weliswaar toegewezen op basis van de extra kosten die kleine bestellingen met zich brengen, maar de begunstigde instelling wordt ook voor verplichtingen gesteld die strikt genomen niet worden „gecompenseerd".

(112) De Franse autoriteiten geven aan dat de compenserende steun aan CELF werd toegewezen ter compensatie van de extra kosten voor kleine bestellingen, waarvoor de drempel empirisch was vastgesteld op 500 FRF. Deze drempel was ter referentie bedoeld en betekende niet dat elke bestelling tussen 0 en 500 FRF op de rentabiliteitsdrempel moest uitkomen. Bepaalde opdrachten van 500 FRF konden rendabel zijn en andere niet. Alles hing af van het aantal titels en boeken in de bestelling, de aard van deze boeken, de kwaliteit van de uitgevoerde bestelling, de vraag of de klant al dan niet door de Cofacegarantie was gedekt, en de betalingsmethoden en -termijnen.

(113) De Franse autoriteiten geven aan dat daarentegen met zekerheid kon worden gesteld dat bestellingen tussen 0 en 500 FRF in het algemeen niet rendabel waren en in principe niet zouden worden gedekt door een onderneming die alleen oog heeft voor economische criteria. Zij lichten dit laatste argument toe aan de hand van een kostenanalyse voor het referentiejaar 1994.

(114) Zoals blijkt uit de tabellen 2a en 2b, geven de Franse autoriteiten aan dat CELF de afgelopen jaren, met name nadat zij zich financieel begon los te maken in 1996-1997, haar activiteiten heeft gediversifieerd door met name een rendabele klantenkring op te bouwen, bestaande uit grootschalige bibliotheken en instituten, zoals bibliotheken, universiteiten en culturele centra. Tegelijkertijd is de omzet van „kleinschalige klanten" gedaald en het aantal klanten afgenomen. Daarnaast is globaal de omzet van CELF toegenomen. De Franse autoriteiten geven toe dat in die omstandigheden de activiteit van CELF mede is afgeremd door de afhandeling van kleine bestellingen.

Samenstelling van de omzet van CELF

I. Tabel 2a — Duitsland als voorbeeld

DUITSLAND
3,4 % van de omzet van CELF vertegenwoordigt 27,2 % van de actieve kleinschalige klanten

	1999	2000	2001
Omzet	2 331 713 FRF	2 548 430 FRF	2 906 533 FRF
Aantal klanten	593	561	444
Omzet < 5 000 FRF	480	462	344
Omzet < 10 000 FRF	47	35	38
Omzet ± 100 000 FRF	0	2	4

([37]) Zoals Ensemble baroque de Limoge en monastère Sainte-Madeleine.

II. Tabel 2b — Europese Gemeenschap

Klanten in de Europese Gemeenschap			
	1999	2000	2001
Omzet	15 253 754 FRF	14 241 785 FRF	14 436 006 FRF
Aantal actieve klanten	1 567	1 440	1 249
Omzet < 5 000 FRF	1 059	950	782
Omzet < 10 000 FRF	162	154	139
Omzet ± 100 000 FRF	19	15	18

V. **BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE**

(115) CELF en SIDE zijn twee concurrerende ondernemingen in Frankrijk die zich vooral richten op de internationale verzending van Franstalige boeken ([38]). Deze activiteit omvat de verspreiding ([39]) van Franstalige boeken op basis van bestellingen door kleine detailhandelaren (kleine boekhandels of instellingen, zoals bibliotheken en universiteiten), met name in niet-Franstalige landen en regio's. Voor regio's als Franstalig België, Canada of Zwitserland worden de boeken door de uitgeverijen zelf of via het distributienetwerk van de tussenpersoon verspreid, omdat het marktvolume zo groot is dat ondernemingen investeren in geïntegreerde distributienetwerken. Dankzij een dergelijke dienst kunnen veel boeken optimaal worden verspreid.

(116) SIDE en de Franse autoriteiten voeren beide aan dat de exportagent in de praktijk meerdere kleine bestellingen samenvoegt, omdat de afhandeling hiervan te kostbaar zou worden voor de uitgeverijen en traditionele distributeurs. Dankzij deze dienst hoeven klanten als boekhandels en instituten zich niet tot allerlei verschillende leveranciers te richten.

(117) Tegelijkertijd worden de bestellingen geplaatst bij de uitgeverijen en/of de distributeurs, die zodoende slechts op één punt hoeven te leveren: de exportagent. Dankzij dergelijke diensten besparen exportagenten ook tijd en geld omdat ze geen betrekkingen hoeven te onderhouden met allerlei klanten die in theorie geografisch zeer verspreid kunnen zijn.

(118) Exportagenten zijn dus een onmisbare schakel in de export van boeken naar landen waar de vraag onregelmatig, gefragmenteerd en/of gering is. Kopers in een niet-Franstalig land (die nooit de eindgebruikers zijn) kunnen vaak dus alleen maar een beroep doen op de diensten van een exportagent om bestellingen te plaatsen en te ontvangen. Dankzij de dienst van de exportagent kunnen de vaste kosten voor de afhandeling van elke bestelling worden verlaagd.

([38]) CELF is enkel exportagent voor Franstalige boeken, terwijl SIDE ook boeken in andere talen verzendt.

([39]) In tegenstelling tot SIDE richt CELF zich alleen op de export.

(119) In het onderhavige geval staat het vast dat de Franse autoriteiten het betwiste „Programme petites commandes" ten uitvoer hebben gelegd om op de markt voor de activiteit van exportagenten steun te verlenen aan kleine bestellingen van maximaal 500 FRF, die in principe als onrendabel worden beschouwd. Derhalve dient te worden nagegaan of dit „programma", dat niet is aangemeld en waarvan in de praktijk alleen CELF heeft geprofiteerd, verenigbaar was met het Verdrag.

A. *TOEPASSELIJKHEID VAN DE BEPALINGEN VAN ARTIKEL 87 VAN HET VERDRAG*

1. DE IN HET GEDING ZIJNDE MAATREGELEN ZIJN STEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 87, LID 1, VAN HET VERDRAG

(120) In artikel 87, lid 1, van het Verdrag wordt het volgende bepaald: „Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt".

(121) De in het geding zijnde maatregel stelt CELF in het voordeel omdat deze een subsidie betreft om de kosten van kleine bestellingen te verlagen. Dit punt is overigens nooit in twijfel getrokken door de Franse autoriteiten.

(122) De maatregel is gefinancierd via begrotingsmiddelen die door de afdeling Literatuur en lectuur van het ministerie van Cultuur worden beheerd, dus via overheidsmiddelen.

(123) De maatregel is gericht op expediteurs van boeken, maar in de praktijk heeft alleen CELF hiervan geprofiteerd. De maatregel is dus selectief.

(124) Wat de invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten en de vervalsing van de mededinging als gevolg van de maatregel betreft, heeft de Commissie rekening gehouden met het volgende.

(125) De steun wordt verleend aan Franse exportagenten die Franstalige boeken hoofdzakelijk naar niet-Franstalige landen exporteren. Deze Franse exportagenten concurreren dus, in ieder geval in potentie, met andere exportagenten die Franstalige boeken exporteren en in andere Franstalige landen van de Gemeenschap zijn gevestigd (hoofdzakelijk België en Luxemburg). Evenwel dient te worden opgemerkt dat de mededinging slechts in zeer beperkte mate wordt vervalst door de steunmaatregel voor de markt gezien het aanzienlijke verschil tussen het aantal Franstalige boeken dat naar niet-Franstalige landen wordt geëxporteerd vanuit Frankrijk enerzijds en België en Luxemburg anderzijds.

(126) Met de steunmaatregel kan ook de mededinging worden vervalst en het handelsverkeer worden beïnvloed vanwege de invloed ervan op de overige activiteiten van CELF. Evenwel lijken deze activiteiten beperkt tot de verspreiding in het buitenland en op de website van CELF ([40]) wordt duidelijk vermeld dat CELF niet in Frankrijk of aan particulieren verkoopt. De in het geding zijnde steun is aan CELF verleend in het kader van het „Programme petites commandes", dat erop was gericht te waarborgen dat alle bestellingen van kleine boekhandels in niet-Franstalige regio's werden uitgevoerd, ongeacht het bedrag. De Commissie wijst erop dat kopers en uitgeverijen van Franstalige boeken bij de betwiste regeling waren gebaat, aangezien kopers konden profiteren van lagere prijzen en de verkoop van uitgeverijen werd gestimuleerd. Een dergelijk effect op het handelsverkeer is evenwel in hoge mate indirect en zeer beperkt gezien de zeer geringe substitueerbaarheid tussen Franstalige boeken en boeken in andere talen.

(127) In die omstandigheden vormt de aan CELF verleende subsidie staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, aangezien zij beantwoordt aan de vier voorwaarden waaraan steun moet voldoen om als zodanig te worden aangemerkt. Evenwel zij opgemerkt dat de invloed op het handelsverkeer en de verstoring van de mededinging als gevolg van de maatregel verwaarloosbaar zijn.

(128) Bovendien dient te worden opgemerkt dat de lidstaten - overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag - de Commissie tijdig dienen te informeren over plannen om steunmaatregelen in het leven te roepen.

(129) De Franse regering heeft het in het geding zijnde programma en de steun ten gunste van CELF voor de afhandeling van kleine bestellingen niet aangemeld alvorens de steun te verlenen. De steun is dus onwettig toegekend.

(130) Aangezien het Gerecht bovendien de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 gedeeltelijk nietig heeft verklaard en vervolgens Beschikking 1999/133/EG, volgens welke de steun ten gunste van CELF werd toegestaan, is de steun aan CELF voor de afhandeling van kleine bestellingen nog steeds onwettig.

(131) Thans dient te worden nagegaan of een van de afwijkingen van artikel 87, leden 2 en 3, van toepassing was in het onderhavige geval zodat de in het geding zijnde maatregelen zouden kunnen worden vrijgesteld van het algemene verbod in lid 1 van voornoemd artikel.

2. TOETSING VAN DE MAATREGELEN AAN DE BEPALINGEN VAN ARTIKEL 87, LEDEN 2 EN 3, VAN HET VERDRAG

(132) De Commissie merkt op dat de afwijkingen in artikel 87, lid 2, van het Verdrag niet van toepassing zijn in het onderhavige geval, omdat de in het geding zijnde maatregelen niet duidelijk erop waren gericht om de in dit lid beschreven doelstellingen te bereiken. De steun voldoet ook niet aan de in artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag genoemde voorwaarden voor afwijking, aangezien deze niet is aangewend voor de bevordering van de ontwikkeling van streken die van deze maatregel konden profiteren. De afwijking in artikel 87, lid 3, onder b), betreffende het bevorderen van de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang kan niet meer in onderhavig geval worden toegepast, omdat de in het geding zijnde maatregel niet erop is gericht om een dergelijk project te bevorderen. Aangezien de steun ook niet was bedoeld om een ernstige verstoring van de Franse economie op te heffen, is de afwijking in het tweede gedeelte van artikel 87, lid 3, onder b), ook niet van toepassing in het onderhavige geval. Tot slot kan geen beroep worden gedaan op artikel 87, lid 3, onder c), betreffende het vergemakkelijken van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën, omdat de steun niet was gericht op regionale of horizontale doelstellingen. Derhalve is de Commissie van mening dat deze bepaling in het onderhavig geval niet kan worden toegepast op de gehele sector.

(133) In artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag wordt echter het volgende bepaald: „Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd […] steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad".

(134) Vaststaat dat de culturele doelstelling van de in het geding zijnde steun, die in eerste instantie door verzoekster werd erkend ([41]), oorspronkelijk is erkend door de Commissie in haar beschikking van 18 mei 1993, vervolgens is bevestigd door het Gerecht in zijn arrest van 18 september 1995, opnieuw is bevestigd bij Beschikking 1999/133/EG en niet opnieuw ter discussie is gesteld in het arrest van het Gerecht van 28 februari 2002.

(135) Deze doelstelling is duidelijk bevestigd door de Franse regering, die een voluntaristisch beleid heeft willen volgen om de wereldwijde verspreiding van Franstalige boeken te stimuleren. Deze bereidheid is het resultaat van een tendens waarbij de nadruk steeds meer ligt op de instandhouding en bevordering van de culturele verscheidenheid op internationaal niveau.

([40]) www.celf.fr.

([41]) Schrijven van de raad van SIDE aan de Commissie van 7 september 1992.

(136) De Commissie heeft zich dienaangaande ([42]) reeds uitgesproken in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement: „Naar een internationaal instrument inzake culturele verscheidenheid". Zij is van mening dat de culturele verscheidenheid een belangrijk onderwerp is geworden in de internationale debatten binnen internationale en regionale organisaties. Hiermee kan een antwoord worden geboden op de toenemende zorg van maatschappelijke organisaties en regeringen ten aanzien van de instandhouding van culturele eigenheid als gemeenschappelijk erfgoed van de volkeren.

(137) De instandhouding en de bevordering van de culturele verscheidenheid worden ook genoemd in de oprichtingsbeginselen van het Europese model. Zij zijn opgenomen in artikel 151, lid 1, van het Verdrag, waarin het volgende wordt bepaald: „De Gemeenschap draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed.". Daarnaast wordt in artikel 151, lid 4, bepaald: „De Gemeenschap houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van dit Verdrag rekening met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen".

(138) Volgens het Verdrag dienen de Gemeenschap en haar lidstaten de culturele verscheidenheid in hun internationale betrekkingen te bevorderen door een bijdrage te leveren aan een wereldorde die op duurzame ontwikkeling, vreedzame coëxistentie en dialoog tussen de culturen is gebaseerd. De Franse autoriteiten, die de verspreiding van Franstalige boeken stimuleren en financieel steunen, hebben een cultureel beleid ten uitvoer gelegd dat aansluit bij de door het Verdrag vastgestelde doelstellingen.

(139) In die omstandigheden is de Commissie van mening dat de steun die de Franse autoriteiten aan CELF hebben verleend teneinde de verspreiding van Franstalige boeken te waarborgen, ongeacht het bedrag van de bestelling, inderdaad een culturele doelstelling beoogde zoals is bedoeld in de bepalingen van het Verdrag.

3. VERENIGBAARHEID VAN DE IN HET GEDING ZIJNDE STEUNMAATREGELEN MET HET GEMEENSCHAPSRECHT

(140) Uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag kunnen steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

a) ***Inleidende opmerkingen van de Commissie betreffende de standpunten van derden***

(141) De Commissie merkt op dat de derden die zich hebben gemeld na de publicatie van de beschikking tot inleiding van de procedure, zich niet presenteren als exportagenten (behalve SIDE en CELF), maar veeleer als gespecialiseerde „groothandels". Geen enkele derde partij geeft aan bij het ministerie van Cultuur de in het geding zijnde steunmaatregelen te hebben aangevraagd.

(142) Uit meerdere opmerkingen van derden blijkt dat de door de Franse autoriteiten ten uitvoer gelegde steunregeling in ieder geval in het begin niet werd betwist door de ondernemingen die zich hebben gemeld.

(143) De Commissie heeft ook kunnen constateren dat verzoekster en derden niets wisten van de steunmaatregelen waarvan CELF sinds haar oprichting in 1980 had geprofiteerd. Pas in 1991 ([43]) heeft SIDE bij het ministerie van Cultuur een aanvraag voor de in het geding zijnde steunmaatregelen ingediend, waarvan de Commissie pas enkele maanden later, in maart 1992, op de hoogte werd gesteld.

(144) De Commissie merkt op dat de derde partijen in hun standpunten grotendeels kritiek hebben op het beleid waarmee CELF haar activiteiten heeft gediversifieerd ([44]). Zij verwijten CELF dat zij zich in de loop der tijd, dankzij de connecties met uitgeverijen die haar preferentiële kortingen verleenden, op andere markten begaf dan de markt waarvoor zij oorspronkelijk was opgericht, namelijk kleine bestellingen.

(145) Uit de overgelegde documenten blijkt dat op het moment van haar oprichting CELF feitelijk alleen zaken deed met boekhandels. Na enige tijd, in de jaren 1990, begon zij andere soorten klanten te werven. Toch wijst niets erop dat CELF de diversificatie van haar activiteiten heeft gefinancierd met de betwiste subsidies, integendeel juist. Zoals in overweging 198 en volgende zal worden aangetoond, werden deze enkel aangewend om de extra kosten voor kleine bestellingen te compenseren.

(146) Sommige derde partijen, die zich presenteren als groothandelaars of exporterende boekhandels, wijzen erop dat de steunmaatregelen nutteloos waren om aan de vraag te voldoen. Zij hebben evenwel geen relevante gegevens overgelegd ter ondersteuning van deze beweringen.

(147) Tot slot beweren sommige derde partijen dat CELF is bevoordeeld door de bevoorrechte betrekkingen met bepaalde overheidsinstellingen, zoals „France édition". Met name Hexalivre heeft kritiek op de houding van „France édition", die CELF zou hebben bevoorrecht door haar toegang te geven tot haar stand op internationale beurzen, terwijl Hexalivre deze toegang niet kreeg.

(148) De Commissie heeft kunnen vaststellen, zoals blijkt uit de door de Franse autoriteiten overgelegde documenten, dat CELF, die lid van „France édition" is, heeft betaald voor de ruimte op de stand van „France édition" en voor de bij „France édition" bestelde catalogi. In geen geval betroffen dergelijke betrekkingen de overheid, zoals de Franse autoriteiten hebben opgemerkt.

([42]) COM(2003) 520 def.

([43]) Schrijven van SIDE van 22 mei en 4 juni 1991.

([44]) Zie overweging 81.

(149) Deze gegevens zijn evenwel buiten beschouwing gelaten bij de beschikking tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996 en hebben niet betrekking op de problematiek rond „kleine bestellingen". Derhalve zal de Commissie zich niet over deze kwestie uitspreken in het kader van de onderhavige procedure.

(150) De Franse autoriteiten wordt ook verweten dat zij CELF begunstigen via overheidsopdrachten. Deze beweringen hebben vooral betrekking op de steun voor de tenuitvoerlegging van het programma „Nouveautés", dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt beheerd, en op de rol van de bestellingen van instellingen die aan dit ministerie en het ministerie van Samenwerking zijn gerelateerd (zoals Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) en Association pour le développement de l'enseignement et de la culture en Afrique et à Madagascar (Audecam)).

(151) Deze gegevens zijn evenwel buiten beschouwing gelaten bij de beschikking tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996 en hebben niet betrekking op de problematiek rond kleine bestellingen. Derhalve zal de Commissie zich niet over deze kwestie uitspreken in het kader van de onderhavige procedure.

(152) Tot slot protesteert SIDE tegen „het complexe geheel van steunmaatregelen waarvan niet alleen CELF profiteert, maar ook diverse organisaties waarvan totaal niet duidelijk is welke uitgeverijen, zoals zijzelf, en overheden ertoe behoren" en tegen het culturele beleid van de overheid in het algemeen.

(153) Ter ondersteuning van haar argumenten wijst SIDE met name op een verslag van de Rekenkamer van november 1996. De Commissie merkt op dat dit verslag hoofdzakelijk algemene kritiek bevat op de manier waarop cultuur in Frankrijk wordt gesubsidieerd. Het bevat geen enkele informatie over de aan CELF verleende steun voor de afhandeling van kleine bestellingen. CELF wijst alleen, wat het „Programme page à page" en het „Programme plus" betreft, op de programma's die door het Gerecht zijn bekrachtigd in zijn arrest van 18 september 1995 ([45]).

(154) In die omstandigheden is de Commissie van mening dat de conclusies van het verslag van de Rekenkamer niets bijdragen aan haar beoordeling in het kader van de onderhavige procedure. In ieder geval is de algemene kritiek van SIDE op het Franse beleid inzake cultuursubsidies buiten beschouwing gelaten in de beschikking ter inleiding van de procedure van 30 juli 1996 betreffende het „Programme petites commandes". Dientengevolge zal de Commissie zich niet over deze kwestie uitspreken in het kader van de onderhavige procedure.

b) ***Reactie op de verknochte beweringen van SIDE***

(155) Tijdens de eerste fase van de onderzoeksprocedure heeft SIDE gewezen op enkele specifieke kwesties inzake de herkapitalisering van CELF en op de voordelen die zij zou genieten dankzij het „beheer van de overheidsprogramma's". SIDE betwist ook een aantal specifieke voordelen in verband met de bevoorrechte betrekkingen die CELF zou onderhouden met de overheid.

Herkapitalisering van CELF in 1980

(156) Opgemerkt zij dat het kapitaal van CELF in 1980 is verhoogd van 80 500 FRF naar 1 280 500 FRF. De transactie is gefinancierd door enerzijds ADEF (ter hoogte van 50 %) en anderzijds door (particuliere) aandeelhouders van CELF (ter hoogte van 50 %).

(157) De belangrijkste doelstelling van ADEF, die uit enkele uitgeverijen bestond, was om de aanwezigheid van Franstalige boeken in het buitenland te bevorderen en de investeringen door uitgeverijen of exporteurs in stand te houden. ADEF werd gesubsidieerd door het ministerie van Cultuur.

(158) Nadat de Commissie de door de Franse autoriteiten overgelegde documentatie had geanalyseerd, is zij tot de conclusie gekomen dat de betwiste kapitaaluitbreiding geen staatssteun behelsde, maar eenvoudigweg de verwerving van een participatie was. Er valt namelijk niet te ontkennen, en het wordt ook niet ontkend, dat particuliere investeerders hebben deelgenomen aan de oprichting van het bedrijf in haar huidige vorm. Het ministerie van Cultuur heeft niet bijgedragen aan het kapitaal van CELF, en ADEF - die wel gedeeltelijk door de staat wordt gefinancierd - is daarentegen als particuliere investeerder opgetreden in een marktekonomie. De intekening van ADEF sluit namelijk volledig aan bij punt 3.2, derde streepje, van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag op het verwerven van participaties door de overheid ([46]). In die omstandigheden behelsde de transactie geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

(159) Bovendien had deze herkapitalisering reeds meer dan tien jaar geleden plaatsgevonden toen SIDE haar eerste schrijven op 20 maart 1992 tot de Commissie richtte en toen de Commissie bij schrijven van 2 april 1992 de Franse autoriteiten om informatie verzocht. Overeenkomstig de bepalingen van artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ([47]), zou de Commissie de kapitaalverhoging derhalve niet kunnen terugvorderen, ook al ging het om staatssteun.

Herkapitalisering van CELF via ADEF in 1993

(160) SIDE protesteert ook tegen een steunmaatregel die in 1993 aan CELF zou zijn verleend via een overdracht van aandelen van ADEF naar SNE, die lid van CELF is.

([45]) Zie overweging 10.

([46]) Bulletin van de Europese Gemeenschappen, 9 - 1984.

([47]) PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

(161) In haar opmerkingen van 5 december 2003 wijst SIDE de Commissie erop dat zij zich op grond van de documenten die SIDE tijdens het gesprek van 4 juli 2001 heeft overgelegd, dient uit te spreken over de steunmaatregelen die volgens haar aan CELF zouden zijn verleend tijdens de liquidatie van ADEF in juni 1993.

(162) De Commissie merkt op dat dit punt buiten beschouwing is gelaten in de beschikking tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996. Dientengevolge zal zij zich niet over deze kwestie uitspreken in het kader van de onderhavige procedure.

Voordelen van CELF in verband met het „beheer van overheidsprogramma's"

(163) SIDE legt uit dat CELF haar aanwezigheid op de markt heeft kunnen handhaven en klanten dezelfde korting heeft kunnen blijven bieden na de opheffing van het „Programme petites commandes", omdat zij nog steeds diverse overheidssubsidies ontvangt via programma's zoals „A l'Est de l'Europe", dat is voortgekomen uit het programma „Page à page", en het „Programme plus", waaraan steeds meer middelen zouden worden toegewezen.

(164) Er zij aan herinnerd dat deze programma's, die de Commissie reeds heeft goedgekeurd in haar beschikking van 18 mei 1993, ook zijn bekrachtigd door het Gerecht in zijn arrest van 18 september 1995 ([48]).

(165) Hieruit volgt dat deze aspecten buiten beschouwing zijn gebleven in de beschikking tot inleiding van de procedure van 30 juli 1996. Dientengevolge zal de Commissie zich niet over deze kwestie uitspreken in het kader van de onderhavige procedure.

c) ***De steun aan kleine bestellingen was niet van dien aard dat de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap zodanig zijn veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.***

i) *Een regeling ter bevordering van een activiteit waarvan de branche heeft afgezien*

(166) Het „Programme petites commandes" is ingesteld in 1980 door het ministerie van Cultuur, op een moment dat de branche („Groupe Hachette" en „Messageries du livre") zich wilde terugtrekken van de markt voor de activiteit van exportagenten. De betwiste regeling is ingevoerd om ondernemingen te stimuleren op deze markt actief te blijven, zodat alle bestellingen van Franstalige boeken door boekhandels in niet-Franstalige regio's konden worden afgehandeld.

(167) Overeenkomstig enkele standpunten die derden in het kader van de procedure kenbaar hebben gemaakt, merkt de Commissie in de eerste plaats op dat het „Programme petites commandes", dat in feite een rol heeft gespeeld bij de oprichting van CELF in haar huidige vorm, bekend was bij ondernemingen, die het programma zeker in eerste instantie goed hebben ontvangen ([49]) of op zijn minst niet aan de kaak hebben gesteld, zonder zich evenwel af te vragen wat het nut ervan was.

(168) SIDE houdt echter vol dat het „Programme petites commandes" enkel voor CELF was bestemd. Dit wordt volgens haar bevestigd doordat het ministerie van Cultuur de subsidieaanvraag van SIDE in 1991 afwees. Tegelijkertijd betwist SIDE niet dat deze afwijzing gerechtvaardigd was omdat zijzelf weigerde te voldoen aan de verplichting ten aanzien van transparantie, die is vereist om voor deze subsidie in aanmerking te komen.

(169) Na de nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 heeft het ministerie van Cultuur, dat een einde aan de procedure wilde maken, bovendien SIDE in 1996 eraan herinnerd dat de steunregeling voor kleine bestellingen van nature niet was voorbehouden aan CELF. Het ministerie heeft haar bij schrijven van 3 september 1996 voorgesteld om samen te bespreken of SIDE onder dezelfde transparantievoorwaarden dezelfde diensten kon bieden als CELF.

(170) Tijdens een onderhoud op 26 september 1996 hebben de bestuurders van SIDE het gedane voorstel geweigerd. Zij lieten het ministerie van Cultuur weten dat zij geen gebruik wilden maken van een programma waarvan de Commissie in twijfel kon trekken of het verenigbaar was met het Gemeenschapsrecht.

(171) Ter ondersteuning van haar argumentatie legt SIDE een verslag over van de Nationale Stichting voor Beleidswetenschappen, waarin in wezen kritiek wordt geuit op de beslissing van de Franse autoriteiten om subsidies niet direct uit te betalen aan boekhandels. In dit verband herinnert de Commissie eraan dat de Franse autoriteiten zelf mogen bepalen hoe zij subsidie willen verlenen overeenkomstig de beoogde doelstellingen, zolang zij het relevante Gemeenschapsrecht maar respecteren, en neemt zij nota van de in dit verslag vermelde gegevens. Hoe dan ook wijst de Commissie erop dat het overgelegde document niet relevant is; overigens merkt zij op dat de samenstellers ervan zelf kritiek hebben op hun eigen evaluatie ([50]).

(172) Tot slot houdt SIDE vol dat de steunmaatregelen zinloos waren. In dit verband wijst de Commissie erop dat de begunstigden van de steun alle bestellingen van minder dan 500 FRF in behandeling dienden te nemen, hetgeen garandeerde dat Franstalige boeken alle boekhandels konden bereiken, zelfs de kleinste boekhandels in afgelegen landen, ook al hadden zij slechts behoefte aan enkele boeken, die overigens vaak door verschillende uitgevers werden gepubliceerd. Dit werd niet gegarandeerd door SIDE, die overigens — zoals reeds is aangegeven — niet aan alle landen leverde.

(173) Op grond van de voorgaande gegevens heeft de Commissie kunnen constateren dat het „Programme petites commandes" in principe toegankelijk was voor alle ondernemingen die hiervoor een aanvraag indienden, zolang zij de voorwaarden voor de toekenning van steun maar accepteerden. Ook merkt zij op dat SIDE vanaf 1996 duidelijk heeft aangegeven dat zij geen gebruik van het programma wilde maken. In die omstandigheden is de Commissie van mening dat de betwiste steunmaatregelen geen discriminerend karakter hadden en dat zij noodzakelijk waren om de door de Franse autoriteiten beoogde doelstellingen te bereiken.

([48]) Zie overweging 10.

([49]) In ieder geval tot aan 1991. Zie overweging 79 en volgende.

([50]) Bladzijde 163 van het door SIDE overgelegde verslag.

(174) Zelfs als er zou kunnen worden gesteld dat tot 1996 alleen CELF profiteerde van de in het geding zijnde steunmaatregelen, is de Commissie in ieder geval van mening dat de Franse autoriteiten zelf mochten bepalen welke maatregelen zij het meest geschikt en nuttig achtten om de beoogde doelstelling optimaal te bereiken, zolang de steunmaatregelen niet voorbijgingen aan hetgeen nodig was voor de verwezenlijking van deze doelstelling, zoals hieronder zal worden aangetoond.

ii) *Verificatie door de Commissie op grond van de door de Franse autoriteiten en verzoekster overgelegde gegevens*

De markt voor de activiteit van exportagenten op het gebied van Franstalige boeken

(175) In het kader van hun activiteit als exportagent distribueren CELF en SIDE boeken in niet-Franstalige landen en regio's. In Franstalige landen, zoals België, Canada en Zwitserland, wordt de markt namelijk gedekt door grote uitgeverijen via hun filialen of vertegenwoordigers.

(176) De activiteit van exportagenten speelt dus slechts een zeer marginale rol in de belangrijkste afzetgebieden voor Franstalige boeken, namelijk de drie bovengenoemde landen.

(177) Vaststaat dat CELF aan het einde van de jaren zeventig was opgericht om het hiaat op te vullen op een markt die vanwege de geringe rentabiliteit was verwaarloosd door ondernemingen, en dat de betwiste steun erop was gericht om een duidelijk onrendabel segment van de activiteit van exportagenten in stand te houden.

(178) In haar Beschikking 1999/133/EG had de Commissie de markt waarvoor zij de effecten van de betwiste steun had onderzocht, afgebakend als zijnde een markt voor de export van Franstalige boeken „in het algemeen". Het Gerecht, dat hierbij de argumentatie van SIDE heeft gevolgd, had deze analyse verworpen en was van mening dat de Commissie een duidelijke beoordelingsfout had gemaakt, aangezien de export van Franstalige boeken en de activiteit van exportagenten voor Franstalige boeken geen substitueerbare maar verschillende markten vormen, waarbij de tweede markt een submarkt van de eerste is.

(179) De Commissie trekt de beoordeling van het Gerecht niet in twijfel en merkt op dat uit de documenten die tijdens het onderzoek van de zaak door zowel SIDE ([51]) als de Franse autoriteiten zijn overgelegd, blijkt dat de stelsels voor verspreiding van Franstalige boeken in het buitenland zeer divers ([52]), complementair en soms substitueerbaar zijn, waarbij de activiteit van exportagenten een van de vele bestaande stelsels vertegenwoordigt.

(180) De Commissie merkt op dat zowel SIDE als de Franse autoriteiten lijken te erkennen dat het niet altijd eenvoudig is om de verschillende markten in de specifieke sector voor de verspreiding van boeken precies af te bakenen.

(181) SIDE geeft in haar laatste opmerkingen aan dat op de in het geding zijnde nationale markt allround-exportagenten actief zijn, zoals zijzelf en CELF. Andere partijen, die zij nu eens als exportagenten en dan weer als exporterende boekhandels aanduidt ([53]), verkopen ook marginale hoeveelheden direct aan eindgebruikers en zouden in zeer bescheiden mate concurreren met de twee allround-exportagenten.

(182) De Franse autoriteiten kunnen zich gedeeltelijk vinden in de analyse van SIDE, maar voegen hieraan toe dat de exporterende boekhandels waarnaar verzoekster verwijst, in werkelijkheid gespecialiseerde exportagenten zijn. Aan de lijst met mogelijke concurrenten voegen zij een aantal boekhandels toe die - zelfs incidenteel - bestellingen voor buitenlandse boekhandels afhandelen. De Franse autoriteiten geven aan dat on-lineboekhandels voortaan moeten worden beschouwd als concurrenten van allround-exportagenten, hetgeen de Commissie relevant acht, hoewel exacte volumegegevens nog niet beschikbaar zijn voor dit segment dat is ontstaan uit de toepassing van nieuwe technologieën.

(183) Opgemerkt zij dat SIDE de Commissie bepaalde gegevens heeft doen toekomen om de „dominante positie" van CELF ([54]) op de betrokken submarkt aan te tonen.

(184) Zoals reeds is opgemerkt in overweging 29, zal de Commissie zich in de onderhavige beschikking niet uitspreken over de klacht van SIDE die is gebaseerd op de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Deze kwestie zal het voorwerp van een ander onderzoek zijn. In dit opzicht dient te worden opgemerkt dat SIDE bij schrijven van 7 augustus 2003 op de hoogte is gesteld van de voorafgaande bedoeling van de Commissie om de klacht te verwerpen.

(185) Zonder vooruit te lopen op het definitieve standpunt dat de Commissie geneigd zal zijn in te nemen in het andere onderdeel van het dossier, herinnert zij evenwel eraan dat CELF - een vennootschap met bedrijven uit verschillende branches - is opgericht om de hiaten op te vullen in een markt waaruit de branche zich heeft teruggetrokken, hetgeen met name niet wordt betwist in de standpunten van derden. Bovendien is het niet verbazingwekkend dat de marktsegmenten die deze onderneming in handen heeft, zeer belangrijk zijn.

([51]) SIDE verwijst zelf in meerdere schriftelijke opmerkingen naar steunmaatregelen ten gunste van de export van boeken.

([52]) Zie overweging 90.

([53]) Schrijven van 7 september 1992 en 9 december 2002 betreffende „Aux amateurs du livre international".

([54]) Het marktaandeel van CELF zou zijn toegenomen van 86,60 % in 1992 tot 92,75 % in 2001, hetgeen zou betekenen dat de omvang van de steunmaatregelen geen invloed heeft op de positie van CELF, omdat de toegekende steunmaatregelen sinds 1996/1997 steeds verder zijn afgebouwd.

(186) De Commissie is van mening dat de positie van CELF op de in het geding zijnde markt evenwel geen direct verband houdt met de kwestie rond de toegewezen steunmaatregelen. Het is enkel de bedoeling van de Commissie na te gaan of de steun op de markt voor de activiteit van exportagenten verenigbaar is met artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag.

Relevantie van het begrip „kleine bestellingen" in het kader van de activiteit van exportagenten

(187) Met de activiteit van exportagenten van boeken zijn zeer kleine bestellingen gemoeid. Aan het einde van de jaren zeventig hadden de uitgeverijen en traditionele distributeurs zich teruggetrokken uit deze markt omdat deze onvoldoende rendabel was. In ieder geval omvat de activiteit van exportagenten dus kleine bestellingen.

(188) SIDE en de Franse autoriteiten zijn het eens over de definitie van de in het geding zijnde dienstverlening. Hun standpunten lopen echter uiteen over wat „minder belangrijke" bestellingen binnen de markt voor de activiteit van exportagenten nu precies zijn (zoals de bestelling van een goedkoop boek door een Afrikaanse boekhandel). Dergelijke bestellingen leiden tot extra kosten waardoor de verleende dienst niet rendabel zou zijn.

(189) Het ministerie van Cultuur had het bedrag voor te subsidiëren „kleine bestellingen" vastgesteld op maximaal 500 FRF ((76,22 EUR). De Franse autoriteiten hebben altijd aangegeven dat bepaalde bestellingen van minder dan 500 FRF rendabel konden zijn, terwijl andere bestellingen boven dit bedrag dat niet hoefden te zijn. Het doel was een economisch aanvaardbare manier te vinden waarop ondernemingen toch bestellingen wilden accepteren die zij anders links lieten liggen omdat ze niet rendabel genoeg waren.

(190) De Commissie heeft verzoekster en de Franse autoriteiten verzocht om uitleg over de problematiek rond de rentabiliteit van deze activiteit. Te dien einde heeft zij hun met name gevraagd welke taken nodig zijn voor deze dienstverlening, zodat zij zo nodig kon vaststellen waardoor de te compenseren extra kosten werden veroorzaakt.

(191) De Franse autoriteiten en SIDE zijn het in grote lijnen eens over de procedure voor de afhandeling van bestellingen zoals door SIDE beschreven in bijlage III en welke niet door de Franse autoriteiten wordt betwist.

(192) Hun opvattingen lopen derhalve met name uiteen met betrekking tot de rentabiliteit die aan de verleende diensten wordt toegekend. Volgens SIDE zijn alle bestellingen rendabel, ongeacht de aard ervan. Volgens de Franse autoriteiten zijn sommige bestellingen duidelijk niet rendabel, waardoor de toegekende steun is gerechtvaardigd.

(193) De Commissie wijst in dit verband op enkele beweringen van SIDE die elkaar lijken tegen te spreken. Zo wordt het volgende beweerd: „Het meest interessant zijn klanten die grote bestellingen plaatsen" naast „Kleine bestellingen zijn over het geheel genomen rendabeler dan grotere bestellingen".

(194) De Commissie heeft kunnen constateren dat SIDE en CELF zich niet stelselmatig op hetzelfde soort klanten leken te richten. SIDE was namelijk vooral geïnteresseerd in instituten, terwijl CELF eerder de voorkeur gaf aan boekhandels. SIDE betwist dit laatste punt, maar heeft de Commissie ondanks haar verzoek geen nadere informatie over de samenstelling van haar klantenbestand willen verstrekken. Verzoekster heeft enkel in haar schriftelijke opmerkingen laten weten dat het aantal klanten 1 308 bedroeg tussen 1991 en 2002 en dat zij zich richtte op hetzelfde soort klanten als CELF.

(195) Teneinde te bepalen of de overgelegde tegenstrijdige opmerkingen relevant waren, heeft de Commissie volgende vergelijkingstabellen 3a, 3b en 3c samengesteld op basis van de door SIDE en de Franse autoriteiten overgelegde gegevens.

Tabel 3a

(Gegevens in EUR)

1999	SIDE	Kleine bestellingen CELF	CELF zonder kleine bestellingen	CELF totaal
Omzet	818 297	329 204	10 027 299	10 358 503
Aantal facturen	2 187	9 688	13 210	22 898
Aantal bestelposten	27 470/27 978	21 978	263 080	285 058
Aantal boeken	88 163	26 996	575 593	602 589

(Gegevens in EUR)

1999	SIDE	Kleine bestellingen CELF	CELF zonder kleine bestellingen	CELF totaal
Aantal klanten ([55])	Niet meegedeeld	2 171	718	2 889
Gemiddeld aantal bestelposten per factuur	13,07	2,26	20	12
Gemiddeld aantal boeken per bestelpost	3,21	1,22	2	2
Gemiddeld aantal boeken per factuur	40,84	2,79	44	28
Gemiddelde verkoopprijs per boek	9,09	12,19	17	17
Gemiddelde waarde per bestelpost	29,17	14,98	38	38
Gemiddelde waarde per klantrekening	Niet meegedeeld	151,84	13 968	3 585

Tabel 3b

2000	SIDE	Kleine bestellingen CELF	CELF zonder kleine bestellingen	CELF totaal
Omzet	1 021 831	301 604,53	11 151 915	11 480 519
Aantal facturen	2 069	8 763	12 565	21 448
Aantal bestelposten	29 006	20 387	258 124	278 511
Aantal boeken	102 229	25 229	586 643	610 872
Aantal klanten	Niet meegedeeld	2	631	2 638
Gemiddeld aantal bestelposten per factuur	14,97	2,32	20	13
Gemiddeld aantal boeken per bestelpost	3,52	1,24	2	2
Gemiddeld aantal boeken per factuur	52,75	2,87	46	28
Gemiddelde verkoopprijs per boek	9,87	11,95	19	19
Gemiddelde waarde per bestelpost	29,17	14,79	43	41
Gemiddelde waarde per klantrekening	Niet meegedeeld	150,28	17 684	4 344

Tabel 3c

2001	SIDE	Kleine bestellingen CELF	CELF zonder kleine bestellingen	CELF totaal
Omzet	905 077	275 068	12 817 252	13 092 330
Aantal facturen	2 137	7 702	12 195	19 897
Aantal bestelposten	23 990	17 681	256 019	273 700
Aantal boeken	105 518	21 853	590 278	512 129
Aantal klanten	Niet meegedeeld	1 659	835	2 494

([55]) De Commissie betreurt het dat SIDE geen gegevens over het aantal klanten en de gemiddelde waarde per klantrekening heeft willen overleggen.

2001	SIDE	Kleine bestellingen CELF	CELF zonder kleine bestellingen	CELF totaal
Gemiddeld aantal bestelposten per factuur	11,23	2,30	21	14
Gemiddeld aantal boeken per bestelpost	4,27	1,24	2	2
Gemiddeld aantal boeken per factuur	47,97	2,84	48	31
Gemiddelde verkoopprijs per boek	8,66	12,59	22	21
Gemiddelde waarde per bestelpost	37,73	15,56	50	48
Gemiddelde waarde per klantrekening	Niet meegedeeld	165,80	15 360	5 250

(196) De Commissie constateert dat uit de gegevens in de tabellen 3a, 3b en 3c blijkt dat, ook al verkoopt CELF - exclusief wat zij als „kleine bestellingen" beschouwt - gemiddeld evenveel boeken per factuur als SIDE (44 tegen 41 in 1999, 46 tegen 53 in 2000 en 48 tegen 48 in 2001), zij ook een groot aantal bijzonder kleine bestellingen accepteert (gemiddeld minder dan drie boeken en een gemiddelde waarde van ongeveer 35 EUR): 9 688 bestellingen in 1999, 8 763 in 2000 en 7 702 in 2001. Hieruit volgt dat globaal (kolom „CELF totaal") het aantal boeken per bestelling netto lager is voor CELF dan voor SIDE: 28 tegen 41 in 1999, 28 tegen 53 in 2000 en 31 tegen 48 in 2001.

(197) Uit het voorgaande blijkt dat de activiteit van CELF met name bestaat uit een groot aantal zeer kleine bestellingen (gemiddeld minder dan drie boeken en een waarde van ongeveer 35 EUR), hetgeen haar duidelijk onderscheidt van SIDE en de toewijzing van de in het geding zijnde steun zou kunnen rechtvaardigen.

Verificatie van de bestaansgrond voor de steunmaatregelen: de extra kosten in verband met het „Programme petites commandes"

(198) Nadat de Commissie had vastgesteld dat het criterium „kleine bestellingen" relevant was als referentiegegeven voor de rechtvaardiging van de toegewezen steun, heeft de Commissie de door de Franse autoriteiten overgelegde gegevens van de analytische boekhouding bestudeerd. Deze boekhoudkundige gegevens rechtvaardigen de extra kosten van CELF voor het segment „kleine bestellingen". De gegevens die de Franse autoriteiten aan de Commissie hebben doen toekomen, hebben betrekking op 1994, het jaar waarin CELF van het ministerie van Cultuur een subsidie van 2 000 000 FRF ((304 900 EUR) heeft ontvangen.

(199) De verificatie van de Commissie is gericht op de boekhoudkundige gegevens betreffende de kosten voor kleine bestellingen van maximaal 500 FRF. De Commissie heeft goed nota genomen van de uitleg van de Franse autoriteiten, die aangeven dat de drempel van 500 FRF voor „kleine bestellingen" op empirische wijze is vastgesteld ([56]).

(200) De Franse autoriteiten hebben een bewijs overgelegd waaruit blijkt dat de afhandeling van kleine bestellingen duidelijk extra kosten met zich brengt. Zij lichten dit laatste argument toe met een kostenanalyse die is gebaseerd op de basisgegevens in de volgende tabel 4 voor het referentiejaar 1994.

Soort bestellingen	Kleine bestellingen	Overige	Totaal
Omzet (*)	2 419 006	48 148 971	50 102 869
Aantal facturen	9 725	10 947	20 672
Aantal boeken	24 933	442 740	467 673

(*) In Franse frank.

(201) Zoals in detail wordt beschreven in bijlage III, moeten voor de afhandeling van een bestelling meerdere handelingen worden uitgevoerd:

a) de ontvangst van de bestelbon van de boekhandel;

b) de codering van de bestelling;

c) de boeking van de bestelling;

d) de verzending van de bestelling naar de uitgeverij;

e) de ontvangst van de boeken;

f) de toewijzing aan elke klant van een fysieke locatie: het „vak" waarin de bestelde boeken worden opgeslagen;

g) de verpakking.

([56]) Zie de overwegingen 112 en 113.

(202) Via een analytische aanpak van de boekhouding kunnen alle stromen met betrekking tot bovenstaande handelingen worden geregistreerd. Voor een factuur van 100 FRF moet in beginsel evenveel werk worden verricht als voor een factuur van 10 000 FRF.

(203) Dankzij de toelichtingen van de Franse autoriteiten heeft de Commissie de kosten kunnen inschatten en toeschrijven aan de verschillende taken voor het afhandelen van een bestelling. De rentabiliteit van een bestelling hangt vooral af van het soort en aantal boeken, de accuratesse van de gegevens op de bestelbon en de vraag in hoeverre de bestelling moeilijk is uit te voeren — 20 % van de bestellingen van CELF en 4,5 % van de bestellingen van SIDE kunnen worden beschouwd als „moeilijk" uit te voeren ([57]). Bovendien worden bestellingen van minder dan 500 FRF in 67 % van de gevallen geplaatst door ambachtelijke uitgevershuizen ([58]). Kortom, voor de afhandeling van kleine bestellingen moet een groot aantal kleine rekeningen worden beheerd.

(204) De kosten zullen hoger uitvallen voor kleine bestellingen, aangezien een onderneming voor elke bestelling, ongeacht het volume, dezelfde handelingen moet uitvoeren. Een onderneming die veel kleine bestellingen afhandelt, zal een structuur moeten opzetten waarmee de toename van de verschillende stappen in de afhandelingsprocedure en de hieruit voortvloeiende extra kosten worden ondervangen.

(205) De Franse autoriteiten leggen uit dat een coëfficiënt is toegepast voor elke soort handeling. Te dien einde is rekening gehouden met de verschillende taken die worden uitgevoerd tijdens elke handeling, zoals wordt beschreven in bijlage IV.

(206) Op grond van de door de Franse autoriteiten overgelegde informatie kan de Commissie concluderen dat de kosten voor de afhandeling van kleine bestellingen 4 446 706 FRF bedroegen in 1994. De omzet voor bestellingen van minder dan 500 FRF bedroeg 2 419 006 FRF. De steun in dat jaar lag rond 2 000 000 FRF. Deze cijfers geven een bedrijfsresultaat van — 27 700 FF.

Omzet	2 419 006 FRF
Subsidies	2 000 000 FRF
Totale inkomsten	4 419 006 FRF
Afhandelingskosten	- 4 446 706 FRF
Bedrijfsresultaat	- 27 700 FRF

(207) De Commissie concludeert derhalve dat de kosten voor de afhandeling van kleine bestellingen niet zijn overgecompenseerd met de steun van 2 000 000 FRF.

(208) Teneinde de relevantie van de voor het referentieboekjaar 1994 overgelegde gegevens te verifiëren, heeft de Commissie de Franse autoriteiten verzocht om aanvullende informatie over de activiteiten rond de afhandeling van kleine bestellingen door CELF in andere perioden. Uit de documenten en toelichtingen die Frankrijk voor andere boekjaren heeft doen toekomen, blijkt dat de structuur van kleine bestellingen (omzetcijfer ten opzichte van aantal kleine bestellingen, het aantal bestelde boeken, het aantal hiervoor uitgeschreven facturen, het aantal klanten en het aantal bestelposten) gedurende de jaren stabiel is gebleven. In die omstandigheden is de Commissie van mening dat de gegevens voor 1994 redelijkerwijs ter referentie kunnen dienen voor de beoordeling door de Commissie.

(209) Op grond van de overgelegde overeenkomsten heeft de Commissie eveneens kunnen verifiëren dat elk eventueel teveel betaalde bedrag het jaar daarop in mindering is gebracht. Met de steun konden derhalve geen andere handelsactiviteiten van CELF worden gefinancierd, in tegenstelling tot hetgeen SIDE en diverse derden tijdens de procedure hebben beweerd.

(210) De steun werd namelijk jaarlijks toegewezen op grond van de boekhoudgegevens die CELF overlegde, zoals rekeningen betreffende het gebruik van subsidies, waarmee de extra kosten van het „Programme petites commandes" werden gerechtvaardigd. De steun kon dus niet worden aangewend voor andere doeleinden dan waarvoor hij was toegewezen.

Beoordeling van de door SIDE aangemerkte fouten

(211) In haar laatste opmerkingen heeft SIDE de Commissie laten weten dat er fouten voorkwamen in de boekhoudkundige gegevens die de Franse autoriteiten aan de Commissie hebben overgelegd om het bestaan van extra kosten te rechtvaardigen, tijdens de tweede fase van de procedure. De Franse autoriteiten zijn hiervan op de hoogte gesteld en hebben de Commissie terzake doende toelichtingen verstrekt.

(212) Volgens SIDE hadden de Franse autoriteiten de percentages voor bestellingen langs elektronische weg verward met die voor bestellingen op papier. De Commissie heeft kunnen vaststellen dat deze verwisseling een effect van 0,24 EUR per boek op de kosten voor een kleine bestelling had. Dit verschil is te klein om de door Frankrijk gepresenteerde compensatieregeling in twijfel te trekken.

(213) Aangaande de omzetverschillen waarop SIDE heeft gewezen in de eerste boekhoudkundige gegevens die de Franse autoriteiten hebben overgelegd, bevestigt de Commissie dat de Franse autoriteiten zelf de benodigde correcties hebben doorgevoerd sinds de inleiding van de procedure in 1996. Derhalve zijn de beweringen in de laatste opmerkingen van SIDE ongegrond.

([57]) Percentages overgelegd door de Franse autoriteiten voor CELF en door SIDE voor haarzelf.

([58]) De grote uitgevershuizen plaatsen in principe grotere bestellingen; deze hebben vaak betrekking op populaire werken die in het algemeen in grote hoeveelheden worden verkocht.

(214) Het verschil tussen andere becijferde gegevens kan worden verklaard doordat in het ene geval wordt verwezen naar het resultaat uit de verkoop van alleen boeken ((2 284 536 FRF), terwijl in het andere geval het genoemde bedrag ((2 535 818 FRF) betrekking heeft op het resultaat uit boeken en bijkomende producten (verpakkingen, verzekeringen en vervoer).

(215) SIDE heeft ook gemeend de aandacht te moeten vestigen op enkele verschillen tussen de algemene boekhouding en de analytische boekhouding wat de salarisgegevens betreft. De Franse autoriteiten merken op dat deze verschillen zijn veroorzaakt doordat bepaalde belastingen niet zijn meegerekend in de sociale lasten in het belastingspakket en toch direct zijn geboekt op de salarispost. De Commissie heeft kunnen vaststellen dat deze verklaring klopt ten aanzien van de overgelegde boekhoudkundige documenten.

(216) Derhalve is de Commissie van mening dat de aanvullende opmerkingen van SIDE betreffende de onjuiste boekhoudkundige gegevens die de Franse autoriteiten tijdens de inleiding van de procedure in 1996 hebben doen toekomen, niets afdoen aan de beoordeling door de Commissie van de relevantie van de boekhoudkundige gegevens, waarmee de compensatie van de extra kosten voor kleine bestellingen wordt gerechtvaardigd.

Aanvullende verplichtingen van CELF

(217) Op grond van de analyse van de door verzoekster overgelegde documenten heeft de Commissie kunnen vaststellen dat het aanbod van CELF veel breder was dan dat van SIDE ((3 000 uitgeverijen door CELF tegenover 200 door SIDE).

(218) De Commissie heeft nota genomen van dit gegeven (dat buiten beschouwing wordt gelaten bij de berekening van de extra kosten) en merkt op dat het brede aanbod van CELF aansluit bij de voorwaarden die het ministerie van Cultuur stelt ten aanzien van een zo groot mogelijke verspreiding van Franstalige boeken. SIDE, die evenwel aangeeft dat zij niet aan alle aanvragen kan voldoen, houdt met haar aanbod geen rekening met deze culturele doelstelling, hetgeen volstrekt legitiem lijkt.

(219) De Franse autoriteiten voegen hieraan toe dat CELF vaak geneigd was financiële risico's te nemen. Zo is zij bijvoorbeeld haar diensten blijven verlenen aan bepaalde landen die in problemen verkeerden, zoals voorheen Algerije en meer recentelijk Argentinië. Ook heeft CELF geleverd aan bepaalde landen die niet onder de Coface-garantie vielen.

(220) SIDE maakt volkomen legitiem zelf haar commerciële keuzen en geeft aan dat zij liever geen zakendoet met problematische regio's, zoals Afrika ten zuiden van de Sahara en landen die niet onder de Coface-garantie vallen. Zij geeft aan dat dergelijke beslissingen voortvloeien uit de commerciële ontwikkelingsstrategie van bedrijven en dat zij andere keuzen heeft gemaakt.

iii) *Verificatie door de Commissie van de door SIDE gehekelde migratie van klanten*

Migratie van klanten van SIDE naar CELF

(221) De Commissie heeft vastgesteld dat de beweringen van SIDE betreffende de migratie van klanten niet zijn gebaseerd op een analyse van de toelichtingen en documenten die SIDE zelf heeft overgelegd.

(222) Derhalve heeft de Commissie SIDE verzocht aan te geven hoeveel klanten zij zou hebben verloren door de aantrekkelijke kortingen die „alleen CELF" kon bieden dankzij de ontvangen steun. Te dien einde heeft SIDE een zeer omvangrijk document ([59]) doen toekomen waarmee de Commissie in de huidige vorm niets kon doen, met name omdat absoluut niet duidelijk was hoeveel klanten zij verloren had. De Commissie heeft SIDE op dit punt om aanvullende toelichtingen verzocht. SIDE heeft met name ([60]) kunnen aangeven dat een van haar klanten, „Librairie Française de Milan", in de loop van 1987-1988 steeds meer gebruik ging maken van de diensten van CELF dankzij aantrekkelijker kortingen.

(223) De Franse autoriteiten hebben hierop geantwoord dat de Italiaanse markt bekendstond om haar concurrerende karakter en dat bovendien de desbetreffende boekhandel pas vanaf 1999 aanzienlijk meer bestellingen begon te plaatsen bij CELF, dus lang na de periode waarop SIDE doelt.

(224) De Commissie heeft kunnen vaststellen dat de overige voorbeelden van SIDE evenmin relevant leken te zijn ([61]). Zo is een van de door SIDE genoemde boekhandels, „Grupodis de Madrid", nooit een belangrijke klant van CELF geweest of zijn de genoemde Japanse boekhandels in feite grote rekeningklanten die niet onder het marktsegment „kleine bestellingen" vallen.

(225) Bovendien blijkt uit de door SIDE overgelegde lijst met kortingen niet dat haar kortingen minder aantrekkelijk zouden zijn dan de door CELF geboden kortingen. Van de 28 uitgeverijen die SIDE heeft geselecteerd om haar gelijk aan te tonen, heeft de Commissie namelijk vastgesteld dat SIDE in 16 gevallen aantrekkelijker kortingen biedt en CELF in twaalf gevallen ([62]). Het verschil is nog groter als rekening wordt gehouden met de extra korting van 5 procentpunten die SIDE biedt voor bestellingen van meer dan tien exemplaren per titel, omdat in dit geval CELF slechts zes uitgeverijen grotere kortingen biedt tegenover 22 voor SIDE.

(226) De Commissie is derhalve van mening dat niet is gebleken dat SIDE klanten heeft verloren aan CELF doordat CELF haar klanten aantrekkelijker kortingen heeft kunnen bieden dankzij de ontvangen steun.

([59]) Document „Détermination des préjudices subis par la SIDE du fait des subventions versées par le ministère de la culture au CELF entre le 1er avril 1980 et le 31 mars 1996" (Vaststelling van de door SIDE geleden schade ten gevolge van de subsidies die het ministerie van Cultuur aan CELF heeft uitbetaald tussen 1 april 1980 en 31 maart 1996).

([60]) SIDE geeft nog vijf andere voorbeelden.

([61]) De Franse autoriteiten spreken de andere door SIDE gegeven voorbeelden tegen.

([62]) In de oorspronkelijke presentatie van de kortingen verwees SIDE naar een lijst met kortingen die CELF verleende op de Franse overheidsprijs (alle belastingen inbegrepen), terwijl de exportprijzen zijn gebaseerd op een prijs exclusief BTW. Op grond van een aldus gecorrigeerde prijslijst is de vergelijking nu gemaakt.

Migratie van klanten van CELF naar SIDE

(227) Zoals is opgemerkt in overweging 69, beweert SIDE in een schrijven van 12 augustus 2002 aan de Commissie dat CELF sinds minstens twee jaar afschrikkende voorwaarden voor „kleine bestellingen" zou hanteren. SIDE vestigt er de aandacht op dat „dit beleid eveneens de door SIDE ondervonden mededingingsverstoring doet toenemen omdat onder die omstandigheden bepaalde oude klanten van CELF, die „kleinschalige klanten" zijn, zich nu tot SIDE richten (…). Voor SIDE is het evenwel overduidelijk dat de meest interessante klanten die zijn welke een groot aantal bestellingen plaatsen (…)".

(228) In de eerste plaats stelt de Commissie vast dat de betwiste prijsaanpassingen ([63]) hebben plaatsgevonden in een periode toen de in het geding zijnde steunmaatregelen waren opgeheven en/of aanzienlijk waren teruggebracht, dus vanaf het moment waarop CELF alternatieve oplossingen heeft moeten zoeken om kleine bestellingen die bij haar werden geplaatst, te kunnen blijven afhandelen.

(229) De Commissie heeft de cijfers van de twee ondernemingen vergeleken ([64]) en stelt vast dat niets de beweringen van SIDE betreffende de door haar gehekelde recente migratie van klanten steunt. De Commissie stelt namelijk vast dat het aantal door SIDE uitgeschreven facturen niet is toegenomen. Het aantal klanten bedroeg 2 187 in 1999 en 2 137 in 2000. De Commissie herinnert eraan dat zij op dit punt geen vergelijking kan maken omdat zij de gegevens van SIDE niet heeft ontvangen.

(230) De Commissie beschikt ook niet over aanwijzingen dat het aantal door SIDE afgehandelde „kleine bestellingen" zou zijn toegenomen nadat de steun aan CELF was stopgezet. Uit de door SIDE overgelegde cijfers blijkt juist dat het gemiddelde aantal boeken per factuur is toegenomen van 40,31 in 1999 tot 49,38 in 2001, terwijl de klantenverhouding tussen CELF en SIDE, als het bovenstaande zou kloppen, had moeten leiden tot een daling van het gemiddelde aantal boeken per factuur.

(231) De Commissie merkt tot slot op dat het gemiddelde aantal door SIDE verkochte boeken per bestelpost nog steeds hoger is dan het gemiddelde voor CELF (voor alle activiteiten en niet alleen voor kleine bestellingen). Dientengevolge heeft de afschaffing van de steunmaatregelen niet ertoe geleid dat klanten zijn overgelopen van CELF naar SIDE.

(232) Bij het onderzoek naar staatssteun zijn in ieder geval alleen de mededingingsverstoringen relevant die het gevolg van deze steunmaatregelen zijn, en niet de gevolgen van de vermindering en/of afschaffing van steunmaatregelen, die door SIDE als negatief worden beschouwd.

Conclusies van de Commissie betreffende de migratie van klanten

(233) Gezien de door SIDE en de Franse autoriteiten overgelegde gegevens is de Commissie van mening dat de afschaffing van de steunmaatregelen voor CELF alleen zichtbaar heeft geleid tot een daling in de omzet uit kleine bestellingen en in een aanzienlijke afname van het aantal klanten (-17,34 % tussen 1999 en 2001), zoals blijkt uit tabel 5.

Tabel 5 — Ontwikkeling van de activiteit „kleine bestellingen en kleinschalige klanten"

Door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens.

Jaar	Omzet uit kleine bestellingen (in EUR)	Ontwikkeling	Aantal klanten	Ontwikkeling
1999	329 204		2 171	
2000	301 605	– 8,38 %	2 007	– 7,55 %
2001	275 068	– 8,80 %	1 659	– 17,34 %

(234) De Commissie is ook van mening dat SIDE met haar opmerkingen zichzelf tegenspreekt. Volgens deze beweringen zou alleen rekening moeten worden gehouden met het aantal door de dienstverlener ingevoerde bestelposten en zou het totaalbedrag van de bestelling niet van invloed zijn op de rentabiliteit. Als dit het geval zou zijn, zou SIDE geen enkele reden hebben om aan te nemen dat de door SIDE ondervonden mededingingsverstoring toeneemt omdat klanten van CELF naar haar waren overgelopen (hetgeen ook niet blijkt uit de overgelegde cijfers) ([65]). Bovendien merkt de Commissie op dat SIDE zichzelf ook lijkt tegen te spreken omdat zij in een notitie van 9 december 2002 aangeeft dat „… kleine bestelingen over het geheel genomen rendabeler zijn dan grote bestellingen".

([63]) De prijswijzigingen van CELF worden niet betwist door de Franse autoriteiten, die hebben aangegeven dat zij tijdelijk haar tarieven voor „kleine bestellingen" had moeten herzien nadat de subsidies waren verlaagd.

([64]) Zie eveneens de tabellen 3a, 3b en 3c.

([65]) Als reactie op dit punt heeft SIDE het volgende opgemerkt: „Het is overduidelijk dat klanten die grote bestellingen plaatsen, het meest interessant zijn, niet omdat de overige bestellingen niet rendabel zouden zijn, maar gewoonweg omdat elke commerciële onderneming altijd de voorkeur geeft aan klanten die een groot handelsvolume genereren".

(235) Uit tabel 6, die de Commissie heeft samengesteld op basis van door de Franse autoriteiten en SIDE overgelegde gegevens, blijkt dat er geen automatisch verband bestaat tussen de stijgingen en dalingen in het omzetcijfer van SIDE en de toename en afname van de verleende subsidies.

Tabel 6

Referentiejaar	Aan CELF verleende steun (in EUR)	Verandering in omzetcijfer van SIDE	Steun
1990	304 900	-	-
1991	373 500	+	+
1992	422 280	-	+
1993	382 650	+	-
1994	304 900	-	-
1995	304 900	-	=
1996	304 900	-	=
1997	243 920	-	-
1998	182 940	+	-
1999	121 960	-	-
2000	60 980	+	-
2001	38 110	-	-
2002	0	-	0

(236) Op basis van de door CELF en SIDE overgelegde cijfers heeft de Commissie kunnen vaststellen dat de hoogte van de aan CELF verleende steun geen automatisch effect heeft gehad op de activiteiten en resultaten van SIDE, de enige andere allround-exportagent op de markt ([66]). Zo nam gedurende verscheidene jaren de omzet van SIDE af zelfs indien de aan CELF toegekende steun afnam.

(237) De Commissie heeft bovendien kunnen vaststellen dat de afschaffing van de steunmaatregelen voor CELF op de markt als merkbaar en significant effect heeft gehad dat haar omzet uit „kleine bestellingen" is gedaald en het aantal „kleinschalige klanten" is afgenomen.

(238) Onder verwijzing naar de overgelegde cijfers stelt de Commissie vast dat zonder de steunmaatregelen aan een gedeelte van de vraag tegenwoordig niet meer door CELF lijkt worden voldaan, terwijl SIDE hiervan niet profiteert.

(239) Daarnaast heeft de Commissie kunnen vaststellen dat de in de periode 1994-2001 verleende subsidies onvoldoende waren om alle tekorten uit hoofde van het „Programme petites commandes" te dekken en een relatief klein deel van het algehele omzetcijfer van CELF uitmaakte: van 3,95 % in 1994 tot 0,29 % in 2001 ([67]).

(240) Op grond van alle geanalyseerde gegevens blijkt dat de betwiste steunmaatregelen slechts een zeer marginaal deel uitmaakten van de activiteiten van exportagenten, die duidelijk niet zouden zijn uitgevoerd zonder de in het geding zijnde steunmaatregelen. De Commissie heeft ook kunnen vaststellen dat de door de Franse autoriteiten verleende steun de kosten voor de in het geding zijnde activiteit niet had kunnen overcompenseren.

(241) Eveneens herinnert de Commissie eraan, zoals zij reeds heeft opgemerkt in overweging 132 en volgende, dat de invloed op het handelsverkeer en de verstoring van de mededinging op communautair niveau in onderhavig geval zeer beperkt zijn. Hiermee dient de Commissie rekening te houden wanneer zij beoordeelt of de steunmaatregelen verenigbaar zijn met artikel 87, lid 3, van het Verdrag, zoals het Gerecht duidelijk heeft aangegeven in zijn arrest van 27 januari 1998 in de zaak Ladbroke Racing Ltd/Commissie ([68]).

(242) Derhalve werden door de steun die aan CELF is verleend in het kader van het „Programme petites commandes", de mededinging en het handelsverkeer niet zodanig veranderd dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad. De interventie van de Franse autoriteiten stond in verhouding tot de beoogde doelstelling: ze heeft het enkel mogelijk gemaakt dat aan een gedeelte van de vraag waaraan niet zou worden voldaan, kon worden tegemoetgekomen zonder dat de desbetreffende onderneming zich zorgen hoefde te maken over de rentabiliteit.

([66]) De Commissie herinnert eraan dat specifieke steunmaatregelen zoals de in het geding zijnde steun werden uitgekeerd aan twee andere bedrijven, „Servedit" en „l'Ecole des Loisirs".

([67]) Zie in dit verband ook bijlage II.

([68]) Zaak T-67/94 , Jurisprudentie blz. II — 1. Zie met name de rechtsoverwegingen 150 tot en met 162.

B. *TOEPASSELIJKHEID VAN DE BEPALINGEN VAN ARTIKEL 86, LID 2, VAN HET VERDRAG*

1. STANDPUNT VAN DE FRANSE AUTORITEITEN

(243) De Franse autoriteiten beweren, net als in 1998 ([69]), dat CELF een openbaredienstaak heeft en dat de in het geding zijnde maatregelen derhalve moeten worden beoordeeld in het licht van de bepalingen van artikel 86, lid 2, van het Verdrag, waarin het volgende wordt bepaald: „De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap".

(244) In dit opzicht hebben de Franse autoriteiten verschillende teksten ([70]) overgelegd die volgens hen van dien aard zijn dat zij het karakter van dienst van algemeen economisch belang van de aan CELF toevertrouwde taak bevestigen.

(245) Op basis van deze teksten hebben de Franse autoriteiten aangegeven dat de afdeling Literatuur en lectuur tot 2001 met CELF jaarlijkse overeenkomsten had gesloten waarin de doelstellingen voor de samenwerking tussen het ministerie en CELF werden vastgelegd, alsmede de respectieve verplichtingen van de partijen.

(246) De Franse autoriteiten hebben verschillende van de overeenkomsten overgelegd. In de eerste overeenkomst van 25 april 1991 wordt in artikel 1 bepaald dat „het ministerie steun verleunt aan activiteiten van CELF die verband houden met het vergaren van kleine, voor het buitenland bestemde boekbestellingen …". In een andere overeenkomst wordt, blijkbaar voor het eerst, vermeld dat „het ministerie steun verleunt voor de operationele kosten voor de door CELF verleend openbare dienst in verband met kleine bestellingen". De overeenkomsten die daarna tot 2001 zijn gesloten, zijn identiek, behoudens het bedrag van de verleende steun.

2. EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

(247) In deze beschikking is de Commissie reeds tot de slotsom gekomen dat de aan CELF verleende steun staatssteun is in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag en dat deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag. Derhalve dient de Commissie, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof ([71]), de gesubsidieerde activiteiten van CELF niet nader te toetsen aan artikel 86, lid 2, van het Verdrag. Dit standpunt is bevestigd door het Hof in zijn arrest van 22 juni 2000 ([72]), waarin het Hof tot de slotsom komt dat ook steun die is gebaseerd op artikel 86, lid 2, van het Verdrag, bij de Commissie moet worden aangemeld. Het is derhalve niet nodig vast te stellen of de aan CELF verleende steun eveneens gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 86, lid 2, van het Verdrag.

(248) De Commissie merkt op dat het Hof inmiddels in het arrest-Altmark ([73]) van 24 juli 2003 heeft aangegeven onder welke voorwaarden een subsidie die is verleend aan een onderneming belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang, geen staatssteun is. De Commissie constateert dat in de onderhavige zaak aan deze voorwaarden niet wordt voldaan. Allereerst is de Commissie van mening dat de in rechtsoverweging 89 van het arrest-Altmark niet is voldaan omdat de rechtsgrond van de steun niet uitdrukkelijk betrekking heeft op CELF. Vervolgens is de Commissie van mening dat rechtsoverweging 90 van genoemd arrest, dat betrekking heeft op het vooraf vaststellen van de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, evenmin is nagekomen, ook al heeft de steun in het algemeen niet het bedrag overschreden dat noodzakelijk is voor compensatie van de met de afhandeling van kleine bestellingen samenhangende kosten.

VI . **CONCLUSIE**

(249) Uit het bovenstaande blijkt dat de in het geding zijnde steunmaatregelen voldoen aan de voorwaarden van artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag, namelijk dat zij in verhouding staan tot de beoogde culturele doelstelling. De Commissie heeft namelijk vastgesteld dat zij het handelsverkeer en de mededinging in de Gemeenschap niet zodanig hebben veranderd dat het gemeenschappelijk belang is geschaad,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De aan Coopérative d'exportation du livre français (CELF) toegekende en door Frankrijk tussen 1980 en 2001 verleende steun voor de afhandeling van kleine bestellingen van Franstalige boeken is een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Aangezien Frankrijk heeft verzuimd deze steunmaatregel bij de Commissie aan te melden alvorens deze ten uitvoer te leggen, is de steun onwettig verleend. De steun is evenwel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag.

([69]) Zie overweging 24.
([70]) Zie overweging 102.
([71]) Arrest van 15 maart 1994 in zaak C-387/92 (Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia), Jurisprudentie blz. I-0877.
([72]) Zie overweging 24 en volgende.
([73]) Zaak C-280/00 (Altmark Trans GmbH/Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), Jurisprudentie blz. I-7747.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 20 april 2004.

Voor de Commissie
Mario MONTI
Lid van de Commissie

BIJLAGE I

Tabel betreffende de ontwikkeling van de sinds 1980 verleende steun (in EUR)

1980	91 470
1981	91 470
1982	205 510
1983	164 640
1984	137 200
1985	141 780
1986	248 490
1987	214 950
1988	213 430
1989	259 160
1990	304 900
1991	373 500
1992	422 280
1993	382 650
1994	304 900
1995	304 900
1996	304 900
1997	243 920
1998	182 940
1999	121 960
2000	60 980
2001	38 110
2002	0

BIJLAGE II

Naar een verlaging van de compensatie voor de door CELF gemaakte kosten

(Door de Franse autoriteiten overgelegde gegevens)

Jaar	Steunbedrag (in EUR)	Totale kosten	Percentage eigen financiering
1994	304 900	683 788	44,59 %
1995	304 900	697 177	43,73 %
1996	304 900	624 206	48,85 %
1997	243 920	680 023	35,87 %
1998	182 940	664 783	22,63 %
1999	121 960	635 577	19,19 %
2000	60 980	572 670	10,65 %
2001	38 110	509 048	7,49 %
2002	0	0	0

BIJLAGE III

Procedure voor de afhandeling van bestellingen

(Informatie uit de opmerkingen van SIDE)

Nieuwe klant

a) De koper ontvangt een dossier met
   — de algemene verkoopvoorwaarden (e-mail, fax of post)
   — en het verzoek om een rekening te openen (e-mail, fax of post).
b) Nadat het verzoek voor opening van een rekening is ontvangen, wordt bij Coface gecontroleerd of de klant solvabel is.
c) Bij een positief resultaat wordt een rekening voor de klant geopend.
d) Bij een negatief resultaat wordt de bestelling van de klant alleen „pro forma" geaccepteerd (nadat een kostenraming is betaald).

Rekeninghouder

a) De klant wordt geïdentificeerd (met name via zijn rekeningnummer).

   Het bestelde artikel wordt ingevoerd (zoekopdracht in 640 000 titels van boeken, audiocassettes, audio-cd's en cd-rom's).

   Invoeren van gegevens: nadat het artikel is geïdentificeerd, worden de hoeveelheid, de besteldatum en de klantreferentie ingevoerd, waarna de ingevoerde gegevens worden geaccepteerd.
   — Als andere bestelposten moeten worden ingevoerd, wordt de bewerking herhaald.
   — Het is mogelijk om de verzendmethode voor bestellingen aan te passen aan de wens van de klant.
b) Het bestelde artikel komt niet voor in de database.
   — Het artikel wordt handmatig ingevoerd.

     De titel, de naam van de auteur, het ISBN-nummer, de uitgeverij en de leverancier worden ingevoerd.
c) Voor elk besteld boek wordt automatisch een leveringsopdracht gegenereerd.
d) De opdrachten worden automatisch verzonden naar de leveranciers waarnaar is verwezen.
e) De bestelbonnen worden vervolgens automatisch gedrukt en per fax, post of koerier verzonden naar de betrokken leveranciers.

Ontvangst van artikelen

a) De artikelen worden per post of koerier geleverd.
b) Er wordt gecontroleerd of de facturen of leveringsbonnen overeenkomen met de zending.
c) De ontvangst van de artikelen wordt ingevoerd, zodat het artikel en de bestemming kunnen worden bepaald.
d) Beschadigde of verkeerde artikelen worden automatisch teruggestuurd naar de leverancier.
e) Vervolgens worden voor elke klant de lijst met ontvangen boeken en het „vaknummer" afgedrukt.
f) Als de bestelling volledig is of als wordt besloten dat de artikelen van een klant moeten worden verzonden, wordt de zending voorbereid. Het gewicht en de vervoerskosten worden zo nodig vermeld.

Facturering en verzending

a) Facturen en vrachtbrieven worden automatisch afgedrukt. De artikelen worden verzonden volgens de door de klant gekozen methode. Facturen worden automatisch boekhoudkundig verwerkt. Facturen worden per post naar klanten verzonden.
b) De lijsten worden aan het einde van elke maand bijgewerkt nadat de betalingen zijn ontvangen overeenkomstig de betalingstermijn van elke klant. In dit verband wordt ervan uitgegaan dat de betrokken klanten hebben betaald.
c) Betalingswijze: creditcard. De hoogste bedragen worden verrekend via bankoverschrijvingen of cheques, soms per kredietbrief.

BIJLAGE IV

Controle van de cijfers in de analytische boekhouding van CELF — 1994

(op grond van door de Franse autoriteiten overgelegde gegevens)

(Cijfers in FRF en EUR)

	FRF	EUR
Aanschafkosten boeken	**2 068 293**	**315 309**
— Aanschaf	2 026 011	308 863
— Vervoer en koeriersdiensten	42 282	6 446
Personeelskosten	**1 670 963**	**254 737**
— Direct arbeidsloon voor ontvangst (artikelen)	217 641	33 179
— Direct arbeidsloon voor verpakking	53 409	8 142
— Direct arbeidsloon voor commerciële diensten		
— Regio 1	149 770	22 832
— Regio 2	157 627	24 030
— Regio 3	49 390	7 529
— Salarissen voor algemene diensten	1 022 285	155 846
— Salarissen voor marketing	20 841	3 177
Algemene kosten	**518 926**	**79 110**
— Verbruikte verpakkingen	14 770	2 252
— Kantoorartikelen	183 784	28 018
— Vervoerskosten voor verkoop	148 056	22 571
— Verkoopcommissie	36 540	5 570
— Telefoon/telex	29 103	4 437
— Incassokosten	26 294	4 008
— Kredietverzekering	20 929	3 191
— Afschrijvingen goederen	20 609	3 142
— Overige	38 841	5 921
Vaste, indirecte, op zichzelf staande kosten	**188 524**	**28 740**
— Bedrijfsbelasting	14 064	2 144
— Toevoegingen aan bestemmingsreserves	51 890	7 911
— Externe diensten	66 828	10 188
— Buitengewone kosten	46 733	7 124
— Overige	9 009	1 373
Totaal	4 446 706	677 896

Toegepaste wisselkoers: 1 EUR = 6,55957 FRF

Opmerkingen en toelichtingen

1. *Aanschaf- en vervoerskosten (waaronder koerierskosten)*: Bij de berekening van deze kosten is uitgegaan van de totale kosten van deze activiteiten op basis van het aantal boeken, te weten 38 795 874 FRF (5 914 393 EUR). Dit bedrag is gedeeld door het aantal boeken om de prijs per boek te verkrijgen. Het totale aantal door CELF verkochte boeken bedroeg 467 673 in 1994, waarmee de prijs per boek uitkomt op 82,95 FRF (12,65 EUR). De aanschaf- en vervoerskosten voor kleine bestellingen worden bepaald door de prijs per boek te vermenigvuldigen met het aantal boeken voor kleine bestellingen, hetgeen een resultaat oplevert van 2 068 293 FRF (315 309 EUR) voor kleine bestellingen.

2. *Personeelskosten*: Een coëfficiënt van 3 (op basis van het aantal boeken) is toegepast op deze post, omdat de ontvangst van „kleine bestellingen" problemen oplevert vanwege het specifieke karakter ervan. De ontvangst van boeken van grote uitgeverijen of distributeurs is geautomatiseerd dankzij de EAN-code, waarmee het boek optisch kan worden herkend. Daarentegen komt het vaak voor dat boeken die door kleine uitgeverijen zijn gepubliceerd, geen barcode hebben, waardoor zij handmatig moeten worden herkend.

   Bovendien leverden grote uitgeverijen aan klanten in Parijs via een deelname in de vervoerskosten, die door het bedrijfschap waren vastgesteld op 0,75 FRF/kg, terwijl de prijs voor koeriers op 6,5 FRF/kg ligt voor pakketten die voor boeken van kleine distributeurs worden gebruikt. Aan buitenlandse boekhandels werd een vast bedrag gefactureerd, waardoor deze bevoorradingsbron kleinere marges met zich bracht.

   Doordat een coëfficiënt van 3 wordt toegepast op kleine bestellingen, kunnen dus de juiste afhandelingskosten worden opgenomen in de analytische boekhouding.

3. *Verpakking*: het directe arbeidsloon is berekend op basis van het aantal boeken.

4. *Commerciële diensten*: De kosten voor direct arbeidsloon zijn berekend door een coëfficiënt van 3 toe te passen, omdat kleine opdrachten lastiger zijn af te handelen op het niveau van verkoopbeheer. Dankzij de verschillen in afhandeling kunnen de juiste afhandelingskosten worden opgenomen in de analytische boekhouding.

   Aanvullende toelichtingen over de codering van de bestelling: Mocht de codering van bestellingen problemen opleveren, dan zijn aanvullende werkzaamheden nodig. Opgemerkt zij dat deze werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, ongeacht het volume van de bestelling.

   Bovendien moeten zaken worden uitgezocht wanneer de bestelling wordt ingevoerd: ISBN-nummer, catalogus van uitgeverijen, diverse databases, controle of het boek al dan niet beschikbaar is, bevestiging dat opdracht en uitgeverij overeenkomen. Een slecht ingevulde bestelbon, met name wat de identificatie van de bestelling betreft, leidt tot extra kosten. Hiervan is vaak sprake bij kleine bestellingen. Grote boekhandels, die veel bestellingen bij CELF plaatsen, zijn in het algemeen grootschalige ondernemingen die geavanceerde tools gebruiken waarmee ze hun beheer kunnen stroomlijnen en met name gestandaardiseerde bestellingen kunnen verzenden (dus met duidelijke informatie). Tot de klanten van CELF behoren onder andere zeer veel kleine boekhandels die gezien hun activiteit niet altijd in staat zijn om de moderne middelen van de internationale handel te gebruiken. Ook zijn de bestellingen van dergelijke ondernemingen soms moeilijk te ontcijferen en ontbreekt een gedeelte van de informatie die nodig is om de bestelling af te handelen. Dit leidt tot extra werk en kosten.

5. *Salarissen voor algemene diensten (management, informatica, standaard, boekhouding, marketing, interieurverzorging)*: De kosten zijn afhankelijk van het aantal boeken, behalve voor de boekhouding. Hiervoor hangen de kosten samen met het aantal facturen.

6. *Algemene kosten (verbruikte verpakkingen, vervoer voor verkopen en afschrijvingen van goederen)*: De kosten zijn berekend per boek.

7. *Algemene kosten (kantoorartikelen)*: De kosten zijn berekend per aantal facturen.

8. *Algemene kosten (verkoopcommissie en kredietverzekering)*: De kosten zijn berekend op basis van de omzet.

9. *Algemene kosten (telefoon, telex en incassokosten)*: Een coëfficiënt van 2,5 is toegepast omdat de telefoonkosten afhankelijk zijn van talloze factoren, de antwoorden van klanten en navragen bij uitgeverijen. Deze kosten omvatten meerdere handelingen, zoals de ontvangst van de bestelbon van de boekhandel, de codering van de bestelling, het invoeren van de bestelling en de boekhoudkundige verwerking, die is bedoeld om alle stromen voor genoemde handelingen te registreren.

10. *Bedrijfsbelastingen en toevoegingen aan bestemmingsreserves*: De kosten zijn berekend op basis van de omzet.

    Externe diensten (zoals huur, reis en vervoer, representatie) en buitengewone kosten: De kosten zijn berekend op basis van het aantal boeken.