

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 10. juni 1998

om statsstøtte til Coopérative d'exportation du livre français (CELF)

(meddelt under nummer K(1998) 1728)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/133/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det
Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første
afsnit,

efter at have opfordret de interesserede parter til at frem-
sætte deres bemærkninger i overensstemmelse med
artikel 93, og

ud fra følgende betragtninger:

I. ANNULLERING AF BESLUTNINGEN OM CELF

Den 18. september 1995 annullerede Retten i Første
Instans ved sin dom i sag T-49/93, SIDE/
Kommissionen⁽¹⁾ delvis Kommissionens beslutning af
18. maj 1993 om godkendelse af nogle af den franske
regerings støtteordninger til eksportører af bøger på
fransk. Kommissionens beslutning blev annulleret i det
omfang, den vedrører støtte til Coopérative d'exportation
du livre français (CELF) som kompensation for de øgede
omkostninger ved at effektuere små ordrer afgivet af
boghandlere i udlandet.

II. ADMINISTRATIV PROCEDURE

Ved brev af 20. marts 1992 spurgte Société internationale
de diffusion et d'édition (herefter benævnt »SIDE«), der er
en konkurrent til CELF, og som rejste sagen ved Retten i
Første Instans, Kommissionen, om den støtte, CELF
havde modtaget og givet, var blevet anmeldt i henhold til
EF-traktatens artikel 93, stk. 3.

Ved brev af 2. april 1992 og 23. februar 1993 bad
Kommissionen den franske regering om at forelægge
oplysninger om de foranstaltninger, der var truffet til
fordel for CELF. Ved brev af 29. juni 1992 og fax af 19.
april 1993 fremsendte den franske regering oplysninger
om CELF.

Ved brev af 7. august 1992 bekræftede Kommissionen
skriftligt over for SIDE, at den omhandlede støtte ikke var
blevet anmeldt, og anmodede selskabet om at tilsende
Kommissionen eventuelle yderligere relevante oplys-
ninger. Ved brev af 7. september 1992 tilsendte SIDE
Kommissionen sådanne oplysninger.

Den 18. maj 1993 besluttede Kommissionen ikke at gøre
indsigelse mod den omhandlede støtte. SIDE blev under-
rettet om Kommissionens beslutning ved brev af 27. maj
1993. Den franske regering blev ved brev af 10. juni 1993
underrettet om Kommissionens beslutning om at
godkende støtten i henhold til undtagelsen i EF-trakta-
tens artikel 92, stk. 3, litra c).

III. FØRSTEINSTANSRETTENS HOVEDKONKLUSIO- NER

Ved stævning indgivet til Førsteinstansrettens justits-
kontor den 2. august 1993 anlagde SIDE sag med påstand
om annulation af Kommissionens beslutning. Selskabet
nedlagde tre påstande. Førsteinstansretten gav imidlertid
kun sagsøgte medhold i påstanden om overtrædelse af
artikel 92, stk. 3, og annullerede dermed dele af Kommis-
sionens beslutning af procedurehensyn.

⁽¹⁾ Sml. 1995, s. II-2501.

I den anfægtede beslutning anvender Kommissionen undtagelsen efter artikel 92, stk. 3, litra c), under henvisning til, at den pågældende støtte har et kulturelt sigte, og at konkurrenceforholdene i bogsektoren er specielle. Førsteinstansretten undersøgte derfor i første omgang, om Kommissionen kunne fastslå, at de franske myndigheders mål faktisk var kulturelt, og for det andet om Kommissionen havde foretaget en økonomisk analyse af sektoren, der tillod den at konkludere, at den anfægtede støtte ikke påvirker konkurrence- og samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

Med hensyn til målet med støtten tvivlede Førsteinstansretten ikke på, at Kommissionen var behørigt overbevist om, at målet var kulturelt. Imidlertid fandt Førsteinstansretten, at de oplysninger, Kommissionen baserede sin analyse af støttens forenelighed med fællesmarkedet på, var utilstrækkelige.

Førsteinstansretten konkluderede derfor, at Kommissionen burde have indledt proceduren efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2, for at give alle parter lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger for at få kendskab til de vigtigste aspekter af sagen, inden den traf beslutning, således at Kommissionen kunne være overbevist om, at den vurdering, der forårsagede alvorlige vanskeligheder, var velbegrundet.

IV. PROCEDUREN EFTER EF-TRAKTATENS ARTIKEL 93, STK. 2

Ved brev af 17. oktober 1995 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om inden en eventuel undersøgelsesprocedure at give meddelelse om de ændringer, der måtte være foretaget af støtten til CELF i lyset af Førsteinstansrettens dom. De franske myndigheder svarede ved brev af 5. december 1995, at der ikke var foretaget ændringer af den omhandlede støtteordning.

Der blev afholdt et møde den 7. juni 1996 mellem SIDE og Kommissionen. Den 28. juni 1996 fremsendte SIDE yderligere relevante oplysninger til Kommissionen.

Den 30. juli 1996 besluttede Kommissionen at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2, vedrørende støtten. Den franske regering blev underrettet herom ved brev af 21. august 1996.

Som følge af den franske regerings brev af 23. september 1996 gav Kommissionen ved brev af 1. oktober 1996 de franske myndigheder en forlængelse af den frist, der var sat for at besvare på beslutningen.

Ved brev af 13. oktober 1996 gav SIDE meddelelse om den procedure, selskabet havde indledt på nationalt plan (Tribunal administratif de Paris) for at få fjernet støtten til

komensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer og opnå tilbagebetaling af allerede udbetalt støtte.

Kommissionens meddelelse (²), hvori andre interesserede parter opfordres til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede støtte, blev offentliggjort den 5. december 1996. En række interesserede parter (jf. afsnit VII), der i de fleste tilfælde anfægter støtten, fremsendte deres bemærkninger i december 1996 og januar 1997. Kommissionen videregav derefter disse bemærkninger til den franske regering ved brev af 15. april 1997. Det skal i den henseende understreges, at SIDE, der beklager den langsomme sagsbehandling ved Tribunal administratif de Paris, ved brev af 6. januar 1997 anmodede Kommissionen om at vedtage hasteforanstaltninger med påbud til den franske regering om »straks at ophøre med enhver form for støtte til eksport af bøger og al støtte, der kan have konkurrencefordrejende følger i eksportleddet, uanset hvem den officielle støttemodtager måtte være, samt at kræve tilbagebetaling af den støtte, der er blevet ulovligt udbetalt siden 1980«.

Ved brev af 2. juli og 25. juli 1997 gjorde SIDE Kommissionen opmærksom på, at de franske myndigheder fortsat udbetalte ulovlig støtte til CELF, og selskabet beklagede den langsommelighed, med hvilken den franske regering havde reageret på tredjeparternes bemærkninger.

Den franske regering reagerede på Kommissionens beslutning om at indlede procedure og på tredjeparternes bemærkninger ved lange breve af henholdsvis 12. december 1996 og 1. oktober 1997. Der blev afholdt et møde mellem repræsentanter for Kommissionen og de franske myndigheder den 29. oktober 1997. Efter dette møde fremsendte den franske regering ved brev af 30. oktober og 21. november 1997 yderligere bemærkninger og oplysninger.

Ved brev af 19. december 1997 fremsendte SIDE til Kommissionen kopi af den stævning, selskabet havde indgivet i december 1997 i forbindelse med sagsanlægget i Frankrig mod den franske stat vedrørende ulovlig udbetalt støtte til CELF. Den 10. februar 1998 modtog Kommissionen en kopi af den franske regerings duplik i samme sag.

Den 13. februar 1998 blev der afholdt et møde med repræsentanter for Kommissionen og de franske myndigheder og repræsentanter for CELF for mere detaljeret at diskutere den omhandlede støttes proportionalitet.

Ved brev af 5. marts 1998 fremsendte de franske myndigheder yderligere oplysninger bl.a. om støttens kompenserende aspekt. Ved fax af 26. marts og 10. april 1998

(²) EFT C 366 af 5. 12. 1996, s. 7.

fremsendte CELF ajourførte oplysninger om de ekstraomkostninger, der er forbundet med ekspedition af små ordrer og om støttens kompenserende aspekt. Ved fax af 17. april 1998 fremsendte kulturministeriet ligeledes yderligere oplysninger til Kommissionen. Endelig modtog Kommissionen med fax af 19. maj 1998 yderligere oplysninger.

V. OPRETTELSE AF CELF OG SELSKABETS OPGAVER SOM KOOPERATIV

CELF (Coopérative d'exportation du livre français, der driver virksomhed under navnet »Centre d'exportation du livre français«) er et kooperativt aktieselskab, der i henhold til de gældende vedtægter har til formål »direkte at modtage ordrer på bøger, brochurer og andre kommunikationsbærende medier til udlandet og de oversøiske territorier og departementer og mere generelt at varetage samtlige opgaver med henblik på at udvikle fransk kultur fremme verden over ved hjælp af ovennævnte midler«.

De 101 deltagere i CELF er for størstedelens vedkommende forlag i Frankrig, men alle erhvervsdrivende, der beskæftiger sig med udgivelse eller distribution af bøger på fransk, har adgang til at deltage i samvirket, uanset hvor de har hjemsted. CELF driver primært handel med bøger til lande og områder, der ikke er fransktalende, idet denne virksomhed i de fransktalende områder, særligt Belgien, Canada og Schweiz, drives gennem forlagenes distributionsnet (se afsnit X, markedsanalysen).

Den franske regering har oplyst, at før oprettelsen af CELF blev små ordrer delvis ekspederet inden for rammerne af Hachettes internationale aktiviteter, og strukturen for disse aktiviteter blev oprettet i mellemkrigstiden, da der endnu ikke eksisterede distributionsnet. Hachette besluttede imidlertid at ophøre med disse aktiviteter i 1976, da de ikke var rentable. CELF blev derefter oprettet i 1977. Da CELF i 1979 havde finansielle vanskeligheder, besluttede branchen, forlagene, Syndicat national de l'édition og de offentlige myndigheder at bevare CELF, bl.a. fordi ekspeditionen af små ordrer blev betragtet som en tjeneste af almindelig økonomisk interesse, som ingen anden virksomhed ville påtage sig. Ydelse af kompenserende tilskud til ekspedition af små ordrer blev således først iværksat i sin nuværende form i 1980.

CELF's nuværende aktiviteter er følgende:

- *distribution*: det er CELF's væsentligste aktivitet. I sin egenskab af grossist leverer CELF udelukkende til forlag og boghandlere, der har afgivet faste ordrer

- *représentation*: denne aktivitet, der er af nyere dato, giver CELF mulighed for at tilbyde forlagene en eksportstruktur. De kan således blive repræsenteret i geografiske områder, de betragter som mindre interessante, uden at løbe de risici, der normalt er forbundet med eksport

- *administration af offentlige programmer*, der støttes økonomisk af staten, som f.eks. ekspedition af små ordrer og visse støtteordninger; sidstnævnte er blevet godkendt af Førsteinstansretten, da de ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne

- *Cd-rom Cézame*: der er tale om en ny aktivitet, hvortil der ikke kan ydes statsstøtte. CELF besluttede i 1996 at udarbejde en cd-rom med henblik på boghandlerne. Systemet giver dem mulighed for ved teletransmission at afgive ordrer til CELF eller enhver anden leverandør.

VI. STØTTE TIL CELF MED HENBLIK PÅ EKSPEDITION AF SMÅ ORDRER

Driftsstøtten til CELF skal virke som kompensation for de øgede omkostninger ved at effektuere små ordrer fra boghandlere i udlandet. Støtten gør det muligt for CELF at imødekomme en efterspørgsel, der på grund af de store forsendelsesomkostninger og den samlede værdi af de pågældende ordrer ikke af forlagene eller de tilknyttede distributører anses for at være rentabel. Ydelsen af støtten bidrager således til at udbrede kendskabet til det franske sprog og den fransksprogede litteratur.

Ifølge den franske regering blev de alternative løsninger med henblik på at opfylde formålene med at yde støtte til CELF, såsom direkte støtte til de mange berørte boghandlere eller til forlag eller til distributører, der skulle beskæftige sig med at effektuere disse små ordrer, vurderet til at være for kostelige og frembyde kontrolproblemer. Myndighederne indførte den støttemekanisme, der både var den mest fornuftige økonomisk set, den sikreste hvad angik anvendelse af offentlige midler og den mindst indgribende for forhandlernettet. De franske myndigheder vurderede derfor, at den bedste løsning var at yde kompensation for de øgede omkostninger i forbindelse med ekspedition af små ordrer i form af en særlig støtte fra kulturministeriet, således at ordningen blev administreret i eksportørleddet.

Af de forskellige erhvervsdrivende, der er beskæftiget med distribution af bøger, er det mellemhandlerne, der kun henvender sig til detailhandlere og sammenslutninger, men ikke til den endelige forbruger, der kan effektuere de ordrer, som forlagene eller disses distributører ikke har interesse i at efterkomme. Mellemhandleren samler ordrer, der hver især er af ringe omfang, fra de forskellige kunder og henvender sig til forlaget eller distributøren, som således kan nøjes med at levere til en enkelt adresse.

Hvis kunderne er boghandlere eller offentlige institutioner, som ønsker at afgive ordrer på værker fra forskellige forlag, samler mellemhandleren en ordrepakke og sparer derved kunderne for at afgive en række ordrer til mange forskellige leverandører. Da der opkræves et fast gebyr for at effektivere hver enkelt ordre, kan mellemhandlerens mellemkomst medføre, at distributøren og kunden opnår en besparelse, hvilket gør ordningen økonomisk fordelagtig.

I praksis fungerer støtteforanstaltningen på følgende måde. De boghandlere, der har brug for et beskedent antal værker udgivet af forskellige forlag, afgiver deres ordrer til CELF, som derefter optræder som eksportagent. Støtten har det særlige formål at gøre det muligt at effektivere ordrer på under 500 FRF, eksklusiv forsendelsesomkostninger, som anses for at ligge under break evenpunktet. En fjerdedel af støtten for det foregående år udbetales ved årets begyndelse, og restbeløbet udbetales i efteråret, efter at de offentlige myndigheder har gennemgået CELF's virksomhedsprognoser og handelsstrømmene i den første del af regnskabsåret. Senest tre måneder efter regnskabsårets udløb skal der over for ministeriet for kultur og frankofone anliggender forelægges en rapport om anvendelsen af støtten.

Støtten er budgetteret til 2 mio. FRF om året. Hvis beløbet imidlertid ikke bruges fuldt ud, vil restbeløbet blive modregnet i den støtte, der ydes for det følgende år. Støtten beløb sig i 1990 til 2 mio. FRF, i 1991 til 2,4 mio. FRF, i 1992 til 2,7 mio. FRF og i 1993 til 2,5 mio. FRF. Den faktisk ydede støtte i 1992 var på kun 1,7 mio. FRF (selv om der på budgettet var afsat 2,7 mio. FRF). Den samme tendens gjorde sig gældende i de følgende år. I 1994 og 1995 beløb støtten sig til ca. 2 mio. FRF, således at den gennemsnitlige støtte i perioden 1992-1995 var på 2,0675 mio. FRF (1,77 mio. FRF i 1992 og 2,5 mio. FRF i 1993). I 1996 udgjorde støtten på ny 2 mio. FRF. Da antallet af små ordrer imidlertid i 1997 var en smule lavere, modtog CELF kun 1,6 mio. FRF.

De franske myndigheder gør gældende, at ekspedition af små ordrer kræver en række manuelle håndteringer, der gør ekspeditionen dyrere end store ordrer. Da gennemsnitsværdien for små ordrer er lav, gør disse ekstraomkostninger ekspeditionen ganske urentabel. De franske myndigheder fremlagde bl.a. for Kommissionen en vurdering af ekstraomkostningerne på basis af et omkostnings-

regnskab, der viser de forskellige håndteringsomkostninger i forbindelse med ekspedition af små ordrer. Dette forklares yderligere nedenfor.

Ekspedition af en lille ordre starter med en ordreafgivelse fra en boghandler. Når ordren er modtaget, kontrolleres oplysningerne om kunden (identifikation af boghandleren, kontrol af kundens solvens og forsikringsforhold). CELF udfører denne rutine systematisk uanset værdien af den omhandlede ordre. Når det drejer sig om små kunder, udføres rutinen generelt hyppigere og er derfor mere tidskrævende.

Søgningen består i at finde det korrekte ISBN-nummer for de bestilte bøger, finde bøgerne i forlagenes kataloger og databaser (Électre, Cézame, Minitel) og kontrollere, om de er på lager. I den forbindelse er nøjagtige oplysninger på ordresedlen vigtige elementer. De store forlag afgiver deres ordrer automatisk. Det vil sige, at de har moderne udstyr, der gør det nemt for CELF at identificere de bestilte værker. De fleste af CELF's kunder er imidlertid små boghandlere, der ikke altid har moderne udstyr til rådighed, hvilket øger arbejdsbyrden, selv om omsætningen fra små ordrer kun udgør 4,8 % af CELF's samlede omsætning. Søgningen og det forhold, at de bestilte bøger måske ikke er på lager, medfører ekstraomkostninger for CELF.

Ordren sendes til et forlag enten ved teletransmission (Édilectre eller Allegro⁽³⁾) eller i papirform. Ordrer til store forlag, som f.eks. Point Seuil, Folio Gallimard eller Hachette, giver ikke anledning til særlige problemer. Imidlertid er det sådan, at de fleste ordrer sendes til mindre forlag, der ikke har moderne udstyr. Ifølge CELF er ekstraomkostningerne i det tilfælde betydelige, da de små ordrer ofte vedrører bøger, der udgives af forlag, der har en struktur, som kræver særlig behandling. CELF ekspederer 67 % af de små ordrer uden at anvende teletransmission. Endvidere afhænger betalingsbetingelserne i høj grad af forlagenes størrelse. F.eks. har små forlag tendens til at kræve kontant betaling.

Med hensyn til forsendelsesomkostningerne skal det bemærkes, at de store forlag i dag fakturerer 0,75 FRF pr. kg (branchebestemt pris) for leveringer til kunder i Paris. Taksterne for ekspresforsendelse og forsendelse via postvæsenet for levering af bøger fra mindre distributører er på henholdsvis 6,5 FRF og 24 FRF pr. kg. Da de beløb, der faktureres til boghandlere i udlandet, fastsættes samlet, medfører ekspedition af deres ordrer ifølge den franske regering lavere fortjeneste.

For hver eneste levering skal bøgerne indpakkes omhyggeligt, og der skal udarbejdes faktura i tre eksemplarer (en faktura sendes med pakken, en faktura sendes med post til kunden, og den tredje faktura anvendes som regnskabsbilag).

⁽³⁾ Bøger, der udgives af store forlag, kan automatisk identificeres ved optisk læsning ved hjælp af den såkaldte EAN-kode.

Endelig skal CELF's regnskabsafdeling registrere alle de ovennævnte transaktioner. Den franske regering understreger i den henseende, at registrering af en faktura på 100 FRF medfører samme arbejdsbyrde som registrering af en faktura på 10 000 FRF eller derover.

Statistisk set fremhæver den franske regering, at antallet af små ordrer ekspederet i 1994 svarer til normalniveauet. I 1994 blev der i alt udstedt 9 725 fakturaer vedrørende små ordrer (dvs. 47 % af CELF's samlede antal fakturaer, nemlig 20 672). Disse små ordrer blev afgivet af 1 848 kunder og svarede til 19 761 ordrer og 24 933 bestilte bøger. Omsætningen for fakturaer på under eller lig med 500 FRF beløb sig til 2,28 mio. FRF, hvilket imidlertid kun udgjorde 4,83 % af CELF's samlede omsætning⁽⁴⁾.

Hvad angår rentabiliteten for små ordrer indrømmer den franske regering, at nogle ordrer på under 500 FRF nu og da er rentable, mens andre ikke er det. En ordres rentabilitet afhænger af type og antal bøger samt nøjagtigheden af oplysningerne på ordresedlen. De franske myndigheder hævder imidlertid, at ordrer på under eller lig med 500 FRF, som CELF uden undtagelse er forpligtet til at imødekomme, generelt ikke er rentable. Grænsen på 500 FRF har de franske myndigheder fastsat på basis af objektive kriterier: ifølge rent økonomiske kriterier er ordrer på mellem 0 og 500 FRF generelt ikke rentable for en privat virksomhed; endvidere vedrører ordrer på under 500 FRF i de fleste tilfælde (67 %) mindre forlag. Endelig medfører ekspedition af små ordrer administration af små konti. På basis af disse rent økonomiske kriterier ville en virksomhed ikke acceptere sådanne ordrer. De franske myndigheder støtter deres argumentation på nedenstående omkostningsanalyse.

Type ordrer	Antal bøger	Samlede omkostninger (1)	Enhedsomkostninger (1)
Andre ordrer	442 740	53 666 275	121,21
Små ordrer	24 933	4 485 354	179,90
I alt	467 673	58 151 629	124,34

(1) Før fordeling af de ikke-kalkulerbare omkostninger i forbindelse med små ordrer.

I 1994 blev der solgt 24 933 bøger som følge af små ordrer. Indtægterne fra små ordrer udgjorde 2,5 mio. FRF, dvs. 100,2 FRF pr. solgt bog. Samtidig udgjorde de samlede omkostninger til ekspedition af små ordrer 4,48 mio. FRF, dvs. 180 FRF pr. bog. Hvis man sammenligner disse to beløb, kan tabet pr. bog bestilt ved en lille ordre anslås til: $100,2 - 179,6 = 79,4$ FRF. I gennemsnit bestilles der i en lille ordre 2,56 bøger, hvilket bringer det gennemsnitlige tab pr. ordre op på 203,2 FRF ($79,4 \times 2,56$). Den franske regering understreger i den henseende, at disse oplysninger også blev fremsendt til Førsteinstansretten i april 1995.

Nedenstående tabel giver en samlet analyse af dækningen af ekstraomkostningerne via støtten til CELF. I et analytisk regnskab givet der et overskud på ca. 50 000 FRF. Det skal imidlertid bemærkes, at indtægterne på i alt 44 000 FRF ikke direkte stammer fra små ordrer ekspederet af CELF, men er medtaget for at sikre gennemsigthed⁽⁵⁾. Beløbet er derfor blevet fratrullet det samlede resultat, således at resultatet før skat bliver på 5 600 FRF, der direkte kan tilskrives små ordrer.

⁽⁴⁾ CELF har forelagt Kommissionen en liste over samtlige ordrer for 1994 herunder med oplysninger om kunden (navnet på boghandelen, land, antal fakturaer på under 500 FRF, antal ordrer, antal bestilte bøger, værdi i franske francs, antal ekspederede ordrer osv.).

⁽⁵⁾ Ifølge CELF stammer disse indtægter fra andre aktiviteter, herunder »Programme Plus«.

Ifølge den franske regering viser dette resultat, at støtten til kompensation for ekstraomkostningerne i forbindelse med ekspedition af små ordrer er blevet korrekt vurderet. De franske myndigheder understreger i den forbindelse, at hvis man ved den efterfølgende kontrol af CELF's aktiviteter finder, at der er udbetalt for megen støtte, skal det overskydende støttebeløb enten fratrækkes den planlagte støtte for det næste år eller tilbagebetales. Myndighederne gør opmærksom på, at støtten ydes efter meget strenge regler, og at man forsøger at sikre fuldstændig gennemsigtighed.

(i FRF)

Samlet analyse af dækningen af ekstraomkostninger via støtten	Beløb
Omsætning for små ordrer på under 500 FRF ⁽¹⁾	2 419 455
Andre produkter	55 247
Støtte	2 000 000
Samlet omsætning (I)	4 474 702
Indkøb af bøger, herunder forsendelse	2 106 939
Personaleomkostninger	1 670 963
Generalomkostninger	660 719
Samlede omkostninger (II)	4 438 621
Driftsresultat (III) = (I) – (II)	36 082
Ekstraordinære nettoindtægter (IV)	14 383
Resultat (analytisk regnskab) før skat af aktiviteter i forbindelse med små ordrer (III) + (IV)	50 465
herunder indtægter, der ikke er direkte knyttet til de små ordrer	44 822
<i>Resultat før skat for aktiviteter, der direkte kan tilskrives små ordrer</i>	<i>5 643</i>

(¹) Inklusive emballage, forsikring og transport.

VII. BEMÆRKNINGER TILSENDET KOMMISSIONEN I FORBINDELSE MED PROCEDUREN EFTER EF-TRAKTATENS ARTIKEL 93, STK. 2

Inden for rammerne af proceduren efter artikel 93, stk. 2, har Kommissionen modtaget en række bemærkninger fra forskellige virksomheder og organisationer, der drøftes yderligere i XI og XIII.

Syndicat national des importateurs et exportateurs de livres (herefter benævnt »SNIEL«) mener, at det eneste formål med CELF var at ekspedere små ordrer ved hjælp af den omhandlede støtte, og der fremlægges beregninger, der viser, at de små ordrers gennemsnitsværdi er på 300 FRF, og at de udgør ca. 6 % af CELF's omsætning, hvilket ifølge SNIEL betyder, at 94 % af CELF's omsætning stammer fra aktiviteter, som sidstnævnte ikke burde udøve.

SNIEL mener, at den omhandlede støtte er for høj, dels fordi støtten stort set svarer til omsætningen for de små ordrer, og da det »forekommer umuligt, at udgifterne i

forbindelse med disse små ordrer skulle udgøre 3 mio. FRF (driftsstøtten + skønnet fortjeneste)*, og dels, da grænsen på 500 FRF for små ordrer er for høj, da det er kendt, at kun 50 % af visse virksomheders ordrer overstiger dette beløb. SNIEL stiller ikke spørgsmålstegn ved princippet om støtte til ikke-rentable ordrer, men mener blot, at CELF nu anvender støtten til at udvikle andre kommercielle aktiviteter.

»Aux Amateurs de livres international«, der på en gang er eksportør og boghandler, og hvis kunder er universitetsbiblioteker, gør gældende, at selskabet bidrager til udbredelse af den franske kultur og det franske sprog uden at modtage offentlig støtte. Selskabet mener, at støtten, der påstås at udgøre 3 % af CELF's omsætning, giver sidstnævnte mulighed for at give en yderligere rabat på 3 % til sine kunder. Selskabet understreger, at CELF nu også leverer til biblioteker og derfor ikke længere burde modtage støtte til ekspedition af små ordrer fra boghandlere.

Aux Amateurs de livres international anfører også, at »støtten er hyklerisk, og selskabet undrer sig over, at støtten kan udgøre over 60 % af de omhandlede ordrebælb«. Selskabet mener, at CELF anvender støtten til at udvikle kommercielle aktiviteter. Aux Amateurs de livres international konkluderer, at der ikke længere bør udbetales støtte, at den allerede udbetalte støtte bør tilbagebetales, og at støtten bør fordeles »mellem de berørte boghandlere i forhold til deres omsætning i tredjelande«, og at det bør forbydes CELF at levere til andre kunder end udenlandske boghandlere.

Hexalivre, der ligeledes er en boghandlervirksomhed, hvis kunder er »institutionelle organer« i udlandet, mener, at CELF's aktivitet, der består i at levere bøger til udenlandske boghandlere, i princippet ikke burde være i konflikt med virksomhedens egne aktiviteter. Hexalivre anfører, at støtten gavner et »privat selskab, der støttes af de offentlige myndigheder, og som stræber mod at opnå monopol«. Hexalivre mener imidlertid, at situationen er en ganske anden »for det første på grund af en klart restriktiv aftale mellem de forskellige subsidierede virksomheder inden for distribution af franske bøger i udlandet og for det andet på grund af direkte offentlig indblanding i vores aktiviteter«.

I en særskilt kommentar fra lederen af Hexalivre, Van Ginneken, på vegne af et andet selskab, der bærer hans navn, og som generelt driver forretning som eksportgrossist, gives der først og fremmest en »historisk« oversigt over relationerne til CELF, idet han i sin tid var en af CELF's repræsentanter. Van Ginneken undrer sig bl.a. over, at han skulle være interesseret i små ordrer (»på provisionsbasis«), når CELF modtog støtte.

Van Ginneken kritiserer den »permanente tvetydighed« hvad angår CELF's situation. Han kritiserer forlagenes interesser i CELF, da han mener, det får dem til at foretrække CELF, bl.a. via CELF's permanente kontorer. Han mener, at CELF's rolle som administrator af offentlige programmer giver selskabet en fordel, selv om nogle af programmerne er overført til andre virksomheder.

Lavoisier/Tec et Doc, der både er eksportør og boghandler specialiseret i videnskabelige og tekniske værker, hvis direktør i øvrigt også er formand for SNIEL og en af aktionærerne i CELF, mener, at CELF udelukkende burde optræde som eksportagent for udenlandske boghandlere og ikke levere til institutionelle kunder. Det

understreges, at forlagene er blevet opfordret til at give de bedst mulige betingelser til CELF, men Tec et Doc oplyser, at de betingelser CELF bød de udenlandske boghandlere, imidlertid ikke var specielt interessante. Tec et Doc mener, at CELF udnytter sit image som »forlagene og de offentlige myndigheders privilegerede partnere«, som selskabet anvender i sine kommercielle aktiviteter, og de gunstige betingelser hos forlagene til at levere til institutionelle kunder.

Tec et Doc sætter ikke spørgsmålstegn ved formålet med støtten, men finder det ikke begrundet at sætte en grænse for små ordrer på 500 FRF. På basis af skøn, der viser, at salget skulle udgøre mellem 3 %-6 % af omsætningen, dvs. mellem 1,5 mio. FRF og 3 mio. FRF, gøres det gældende, at en støtte på 2-2,4 mio. FRF er ude af proportioner, medmindre produktiviteten er usædvanlig lav. Tec og Doc mener i den henseende ikke, at en andel af små ordrer på 3 %-6 % udgør en uoverstigelig byrde⁽⁶⁾. Tec et Doc nævner endvidere, at ca. 50 % af de ordrer selskabet modtager, er såkaldt »små ordrer«. Tec et Doc konkluderer på basis af ordrer modtaget fra CELF i en tomåneders periode, at CELF modtager få små ordrer.

Tec et Doc anmoder om en »genetablering af normale konkurrenceforhold for eksport, bl.a. ved at fjerne støtte til en aktivitet, der ikke er en egentlig offentlig opgave, eller som opfylder et klart kulturelt mål, der ikke kan nås via de eksisterende midler«.

SIDE mener for det første, at der inden for markedet for bogeksport findes et undermarked i eksportleddet, hvor SIDE er i konkurrence med CELF. SIDE mener, at agenterne normalt beskæftiger sig med bøger udgivet i deres land, men mener omvendt at dette marked har en EF-dimension. SIDE understreger, at CELF har opbygget en klassisk eksportagenturvirksomhed, hvor de små ordrer kun udgør 3 % af omsætningen, og fremhæver, at selskabets almenyttige opgave ingen steder er klart fastsat.

SIDE nævner endvidere, at Kommissionen i sin vurdering ikke blot kan tage højde for støtten til opvejning af ekstraomkostninger i forbindelse med små ordrer, men også »hele det støttekompleks, som ikke blot CELF nyder godt af, men som også ydes til andre organer, der som CELF består af forlag og offentlige myndigheder uden nogen form for gennemsigtighed«. Med hensyn til de andre organer mener SIDE, at al statslig støtte til eksport af fransksprogede bøger fordrejer konkurrencen på markedet for eksportagentur.

SIDE bestrider endvidere det forhold, at den omhandlede støtte skulle være kulturfremmende. For det første mener selskabet ikke, at begrebet »en lille ordre« er en relevant sondring for en eksportagent, der i sagens natur ekspederer små ordrer uden at have behov for støtte. En virksomheds rentabilitet skal ses samlet uafhængig af hver enkelt

⁽⁶⁾ Den franske regering understreger i den henseende, at der i virkeligheden er tale om 3 %-6 % af omsætningen og ikke 3 %-6 % af de små ordrer. Næsten 50 % af CELF's ordrer er små ordrer.

ordres værdi. SIDE nævner, at den grænse på 500 FRF, som de franske myndigheder anvender, er tilfældig. Det hævdes derfor, at den omhandlede støtte simpelthen er en driftsstøtte. Den franske regering har i øvrigt aldrig angivet, på hvilket retsgrundlag støtten ydes og heller ikke, hvilke støttekriterier der anvendes. SIDE mener, at støtten til CELF er uforenelig med fællesmarkedet. Det fremføres endvidere, at støtten til andre virksomheder, som de franske myndigheder nævner, på ingen måde er sammenlignelig.

CELLF henviser til forskellig korrespondance med forlag, der udtrykker deres tilfredshed med CELF's ydelser og den omhandlede støttemekanisme.

VIII. DE FRANSKE MYNDIGHEDERS ARGUMENTER

I Kommissionens brev til de franske myndigheder om indledning af proceduren bemærkes det, at formålet med støtten er blandt de formål, der kan falde ind under undtagelsen fra forbuddet mod støtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1. Kommissionen understreger, at støtten klart har et kulturelt formål efter EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), da formålet er at udbrede kendskabet til fransk sprog og litteratur.

Kommissionen mener imidlertid, at støtten kan have følger for konkurrencen i et omfang, der strider mod den fælles interesse på trods af formålet med støtten. Kommissionen tænker i den henseende både på følgerne for selve forlagssektoren og følgerne for de forskellige virksomheder, der distribuerer og eksporterer bøger. Kommissionen understregede imidlertid, at konkurrencen i bogsektoren på grund af sprog- og kulturforskelle var begrænset, og at følgerne på samhandelen derfor ville være begrænsede.

Med hensyn til det første punkt nævner den franske regering, at man skal være klar over, at bogmarkedet er karakteriseret ved en meget lav produktsubstitutionsgrad, da indholdet i hvert enkelt værk er specifikt. Der findes kun en begrænset produktsubstitution i en lille underkategori af bøger, normalt tekniske, men meget sjældent for litterære værker. På EF-niveau og internationalt niveau er denne substitution endnu mere begrænset på grund af sproglige barrierer. Der er således kun tale om egentlig konkurrence mellem bøger, hvor forfatterens særlige kvaliteter har mindre betydning, og som offentliggøres på samme sprog.

På grund af formålet med den omhandlede støtte vil den kun kunne påvirke konkurrencen hvad angår fransksprogede bøger. Kommissionen er imidlertid klar over, at

den støttemekanisme, som CELF anvender, er åben for alle fransksprogede bøger, uanset i hvilket land de udgives, og uanset om forlaget er aktionær i CELF. På grund af støttens karakteristika vil den ikke spille nogen rolle i de fire lande, hvor konkurrencen mellem værker på fransk er størst, og som udgør størstedelen af markedet, nemlig Frankrig, Belgien, Schweiz og Canada. Følgerne for konkurrencen i forlagssektoren er derfor meget små.

Hvad angår det andet punkt understreger den franske regering, at støtten på ingen måde kan påvirke de forlag, der selv står for distribution af deres værker, eller de gængse distributørers aktiviteter. Dels effektuerer disse virksomheder aldrig de ordrer, der er omfattet af støtten, da de anses for at være for ubetydelige, og dels har de indirekte gavn af støtten, da CELF indkøber hos dem. Støtten kan derfor kun eventuelt have følger for konkurrencen for de virksomheder, der driver eksportagenturvirksomhed.

De ordrer, som støtten skal gøre rentable, hører ikke under det normale marked, selv om individuelle virksomheder nu og da accepterer sådanne ordrer. De udgør kun en lille del af en eksportagents omsætning (for CELF's vedkommende under 5 % i 1994, selv om der ydes støtte). Støtten medfører derfor ikke et betydeligt fald i salget for virksomhederne i den omhandlede niche. Der skal endvidere mindes om, at for de fleste af CELF's konkurrenter er eksport af fransksprogede bøger på eksportagenturbasis kun en af deres mange aktiviteter, da de har andre kunder (institutionelle), sælger andre bøger (f.eks. erkender SIDE, at salget af fransksprogede værker kun udgør 50 % af selskabets omsætning) eller udøver andre aktiviteter (klassisk boghandlervirksomhed). Først og fremmest er ordningen åben for alle virksomheder, der accepterer en tilstrækkelig gennemslagskraft.

I betragtning af ovenstående mener den franske regering, at støtten i lyset af det forfulgte mål ikke kan have følger for konkurrencen, der ændrer samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse. Tværtimod fremmer støtten samhandelen mellem frankofone medlemsstater og ikke-frankofone medlemsstater på det omhandlede område.

Til de påstande, der er fremsat af tredjemand, anførte den franske regering, at det faktum, at CELF oprindeligt skulle ekspedere små ordrer fra udenlandske boghandlere, på ingen måde forhindrede selskabet i at udvikle sine aktiviteter på andre forretningsområder som enhver anden virksomhed. Blandt andet understreger den franske regering, at da de franske myndigheder ydede støtten, anlagde de

den vurdering, at CELF's hovedaktivitet var at optræde som eksportagent, og myndighederne sikrede sig, at CELF fortsat kunne udføre denne opgave, der består i at levere til små boghandlere i udlandet. Det udelukker imidlertid ikke, at CELF udøver andre aktiviteter, forudsat at de ikke hindrer udførelsen af den almenyttige opgave.

Den franske regering bemærker, at den omhandlede støtte derfor er nødvendig og står i et rimeligt forhold (7) til udførelsen af en almenyttig opgave. Den franske regering anfører, at denne opgave ikke ville blive udført uden støtten, da formålet netop er at kompensere for tab i forbindelse med ekspedition af ikke-rentable ordrer. Den franske regering mener derfor, at støtten henhører under EF-traktatens artikel 90, stk. 2, og ikke under artikel 92, stk. 1, i lighed med den undtagelsesordning for lokalskat, der blev indrømmet det franske postvæsen på grund af forpligtelsen til at levere tjenester på hele det franske område.

Den franske regering fastholder ligeledes, at selv om CELF's hovedaktivitet er eksportagenturvirksomhed, er det på ingen måde forbudt at ekspedere ordrer fra endelige forbrugere som f.eks. boghandlere. CELF's generelle aktiviteter må imidlertid ikke forhindre selskabet i at udføre den opgave af almenyttig interesse, som de franske myndigheder har pålagt selskabet, nemlig ekspedition af små ordrer fra boghandlere. Den offentlige støtte til ekspedition af sådanne små ordrer skal sikre udbredelse af fransksprogede værker og konsolidere distributionsnettet for boghandlere, der sælger sådanne værker til udlandet.

CELF tilbyder i givet fald sin tjeneste til de endelige forbrugere, når de lokale distributionsnet er begrænsede. CELF begyndte for to år siden med forlagenes tilladelse at levere til biblioteker. Således har CELF f.eks. leveret til universitetsbiblioteker i Algeriet og Algeriets nationale bibliotek. CELF har opfyldt disse bibliotekers efterspørgsel uden at konkurrere med lokale boghandlere, da de private algeriske virksomheder i 1994 og 1995 ikke kunne opnå importtilladelse.

Hvad angår den fremtidige anvendelse af støttemekanismen skal det endelig nævnes, at hvis den omhandlede støtte erklæres forenelig med fællesmarkedet, vil de franske myndigheder iværksætte en udbudsprocedure for at overdrage forpligtelsen til at ekspedere små ordrer til en eksportagent valgt på basis af de kriterier, der anvendes på nuværende tidspunkt. Selv om støttebeløbet kan blive

ændret eller tilpasset, vil støttekriterierne stort set være de samme som i dag og således som opridset for SIDE på et møde med de kompetente myndigheder den 24. september 1996.

De interesserede skal mindst give følgende oplysninger:

- omsætning (samlet omsætning, herunder salg af fransksprogede bøger i udlandet) opdelt efter land
- antal fransksprogede værker solgt pr. land
- antal allerede udførte små ordrer, og det antal små ordrer, der forventes udført med statsstøtte
- præcis angivelse af ekstraomkostninger ved ekspedition af en lille ordre, antal berørte forlag og det antal frankofone forlag, de har kontakt med.

De interesserede skal acceptere en kontrolprocedure, der medfører:

- udarbejdelse af et regnskab over brug af støtten med tilhørende bilag senest tre måneder efter regnskabsårets afslutning samt udarbejdelse af en detaljeret rapport for transaktionerne, herunder en finansiell opgørelse
- distribution af den detaljerede rapport til hele branchen med undtagelse af eventuelle fortrolige oplysninger om forretningshemmeligheder
- uden at det berører de kontrolforanstaltninger, der gælder for anvendelse af offentlige midler, skal de offentlige myndigheder sikres adgang til dokumenter, herunder regnskabsdokumentation, i relation til de transaktioner, der har givet anledning til støtte.

De franske myndigheder understreger, at det hidtil ikke har været nødvendigt at gøre reklame for støttemekanismen, da systemet er åbent for enhver virksomhed, der ønsker at deltage på samme betingelser som CELF. Da SIDE-CELF-sagen endvidere er kendt i branchen, har enhver interesseret virksomhed haft mulighed for at henvende sig til de franske myndigheder.

IX. ANVENDELSE AF EF-TRAKTATENS ARTIKEL 92, STK. 1

Konkurrencen på bogmarkedet i EF har visse sproglige og kulturelle begrænsninger. Det ville imidlertid være forkert at påstå, at der ikke findes konkurrence overhovedet. Bøger, der støttes gennem forskellige ordninger, kan konkurrere med bøger på samme område eller af samme kategori, der ikke modtager støtte. Der kan være tale om fiktion, ikke-fiktion eller andre genrer. Støtte til fremme af forlagsvirksomhed, distribution eller salg af visse bøger

(7) Den franske regering minder endnu en gang om, at anvendelsen af støtten kontrolleres *efterfølgende*, og at ikke-anvendt støtte fratrækkes den planlagte støtte for det efterfølgende år.

kan have en om end begrænset virkning på konkurrencen i EF. Endvidere kan en sådan støtte ikke blot påvirke konkurrencen hvad angår salg og eksport af bøger, men også andre aktørers transaktioner, herunder eksport-agenter, forlag med eget distributionsnet i udlandet og distributører, der er kontraktlig knyttet til et forlag.

Den omhandlede støtte ydes til CELF for at give selskabet mulighed for at ekspedere små ordrer fra boghandlere i udlandet. Kommissionen erkender, at støttemekanismen kan gavne købere af bøger, der ikke skal betale fuld pris, samt forlag, der udgiver fransksprogede bøger, da deres salg stimuleres; Kommissionen fastholder imidlertid, at det væsentligst er CELF, der har gavn af støtten, så meget mere som andre eksportagenter, der distribuerer fransksprogede bøger, ikke modtager en tilsvarende støtte til ekspedition af deres små ordrer.

Støtten til CELF udgør derfor statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at hvad angår de overtrædelser af artikel 85 og 86, som SIDE gjorde gældende under søgsmålsproceduren, forbeholder Kommissionen sig ret til at foretage en separat undersøgelse af CELF's aktiviteter i lyset af traktatens bestemmelser⁽⁸⁾. Nærværende beslutning indeholder derfor kun en vurdering af støttemekanismens forenelighed med EF-traktatens artikel 92.

I medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 3, skal medlemsstaterne i god tid underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse af støtteforanstaltninger. Da den franske regering ikke har anmeldt støtten til CELF til ekspedition af små ordrer, før støtten blev udbetalt, er der tale om ulovlig støtte. Da Førsteinstansretten endvidere den 18. september 1995 delvis annullerede Kommissionens beslutning af 18. maj 1993 om godkendelse af støtte til CELF (sag T-49/93), er støtten til sidstnævnte til ekspedition af små ordrer ulovlig⁽⁹⁾.

Da støtten henhører under EF-traktatens artikel 92, stk. 1, skal Kommissionen tage stilling til, om en af undtagelserne i artikel 92, stk. 2 og 3, kan finde anvendelse for at

fritage støtten fra det generelle forbud i ovennævnte artikels stk. 1.

Kommissionen skal bemærke, at undtagelserne efter artikel 92, stk. 2, ikke kan finde anvendelse i denne sag, da den omhandlede foranstaltning ikke vedrører de deri opstillede mål. Støtten opfylder ikke betingelserne for at falde ind under undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra a), da formålet ikke er at fremme udviklingen i områder, der falder ind under denne bestemmelse. Undtagelsen i første del af artikel 92, stk. 3, litra b), vedrørende virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse kan heller ikke finde anvendelse på støtten til CELF, da formålet ikke er at fremme denne type projekter. Da formålet med støtten heller ikke er at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den franske økonomi, kan undtagelsen i anden del af artikel 92, stk. 3, litra b), heller ikke finde anvendelse i dette tilfælde. Endelig kan artikel 92, stk. 3, litra c), vedrørende fremme af udviklingen i visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner ikke finde anvendelse, da det ikke er formålet med støtten.

Som nævnt ovenfor stadfæstede Førsteinstansretten i sin dom i sag T-49/93 (præmis 62), at den franske regerings formål med støtten til CELF var kulturelt og tog sigte på at udbrede kendskabet til fransk sprog og litteratur. Kommissionen understreger, at dette argument er gyldigt, hvis støtten udelukkende anvendes til ekspedition af små ordrer og ikke anvendes til at støtte CELF's andre kommercielle aktiviteter. Hvis det er tilfældet, er den eneste mulige undtagelse artikel 92, stk. 3, litra d), hvori det foreskrives, at støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

For at afgøre om støtten til CELF til ekspedition af små ordrer kan falde ind under undtagelsen efter EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), skal Kommissionen undersøge, om der er tale om et egentligt kulturelt formål, og i bekræftende tilfælde sikre, at støtten ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse. Afsnit X indeholder derfor en vurdering af det omhandlede marked, og i afsnit XI undersøges støttemekanismen hvad angår støttens proportionalitet, formål og følger på EF-niveau.

⁽⁸⁾ Kommissionen gik frem på samme måde i sagen La Poste (statsstøtte NN 135/92, Frankrig) og foretog en separat undersøgelse af anvendelsen af artikel 92 og artikel 90, stk. 2, og af artikel 85 og 86.

⁽⁹⁾ Da Førsteinstansretten stadfæstede Kommissionens beslutning om godkendelse af støtte til CELF's administration af offentlige programmer, dvs. anden støtte end den, der ydes til CELF til ekspedition af små ordrer, med den begrundelse, at der ikke var tale om statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, da støtten ikke påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne, er disse foranstaltninger ikke relevante i denne sammenhæng, og de er derfor ikke berørt af nogen af bestemmelserne om statsstøtte.

X. ANALYSE AF BOGMARKEDET

Kommissionen har gennemgået de detaljerede oplysninger, som parterne har fremsendt om situationen på bogmarkedet. Kommissionen bemærker i den henseende, at en sådan analyse vanskeliggøres af de særlige forhold, der gør sig gældende i den omhandlede sektor. Den bemærker, at udviklingen på markedet for bøger, tidskrifter og aviser afhænger af en række komplekse faktorer. For den enkelte forbruger er der tale om økonomiske og sociale aspekter, f.eks. demografiske forhold, uddannelse, fritidstendenser, antal offentlige biblioteker og købekraft. Den europæiske trykkeri- og forlagsbranche er i højere grad en sammenstilling af nationale markeder end et integreret marked. Det fremgår klart af eksportens lave andel af omsætningen. De mange sprog, der tales i EF, er en yderligere hindring for en »europæisering«⁽¹⁰⁾.

I dette tilfælde skal det undersøges, om støttens følger for konkurrence- og samhandelsvilkårene er konkurrencefordrejende i et omfang, der strider mod den fælles interesse. Med andre ord er spørgsmålet, om CELF har haft en uberettiget fordel i forhold til andre virksomheder, der eksporterer fransksprogede bøger, hvad enten der er tale om eksportagenter, distributører eller forlag. Med henblik på denne beslutning skal det vurderes, om støtten har følger for den niche, der på bogmarkedet består af ordrer på fransksprogede værker på beløb under 500 FRF.

I Kommissionens beslutning om at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2, blev det anført, at støtten til CELF kunne påvirke både forlagsbranchen og andre virksomheder inden for distribution og eksport af bøger.

På bogmarkedet, hvor der klart er samhandel mellem medlemsstaterne, konkurrerer CELF med andre virksomheder, der eksporterer fransksprogede bøger. Ifølge tal fra Syndicat national de l'édition⁽¹¹⁾ var den samlede omsætning i bogsektoren i Frankrig i 1993 på 14 192 000 000 FRF. Den relative andel af eksport af fransksprogede bøger udgjorde i 1993 7,8 %, heraf næsten halvdelen til Belgien. Det tilsvarende tal for eksport til de europæiske lande uden for EU var 2,9 %.

Tallene for 1994, der er det sidste år, for hvilket Syndicat national de l'édition har foretaget beregninger, viser, at den samlede eksport af bøger fra Frankrig androg 2 978 501 000 FRF. CELF's omsætning var på 50 mio. FRF, dvs. ca. 1,7 % af ovennævnte beløb. Små ordrer på under 500 FRF udgør under 5 % af CELF's omsætning (2,3 mio. FRF ud af i alt 50 mio. FRF), hvilket svarer til 0,08 % af eksporten af franske bøger.

Nedenstående tabel indeholder oplysninger om eksport af bøger, brochurer og lignende tryksager fra Frankrig til andre medlemsstater og er baseret på andre kilder end Syndicat nationale de l'édition. Tallene viser ligeledes, at Frankrig væsentligst eksporterer til Belgien (og Luxembourg).

Frankrigs eksport⁽¹⁾ til andre EU-medlemsstater mellem 1993 og 1996

(i tusinde ECU)

Medlemsstat	1993	1994	1995	1996
Belgien/Luxembourg	88 465,75	98 392,47	112 953,67	115 192,55
Nederlandene	12 305,33	9 866,07	12 745,27	12 914,60
Tyskland	30 966,57	35 623,91	30 944,99	27 992,26
Italien	10 440,52	15 023,02	12 375,61	13 246,71
Det Forenede Kongerige	13 218,16	16 994,67	17 800,70	19 278,79
Irland	305,93	341,61	475,28	2 669,94
Danmark	1 103,78	880,79	874,53	1 505,46
Grækenland	2 483,90	2 122,86	2 279,57	2 452,32
Portugal	2 707,45	3 056,24	2 919,62	3 052,68

⁽¹⁰⁾ Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber: Panorama of EU Industry, 1997.

⁽¹¹⁾ Syndicat national de l'édition: L'édition de livres en France — Statistiques 1993.

(i tusinde ECU)

Medlemsstat	1993	1994	1995	1996
Spanien	9 555,04	11 709,49	12 796,60	14 474,82
Sverige	1 412,99	1 083,82	1 721,06	3 116,54
Finland	431,30	281,18	1 398,26	803,28
Østrig	1 329,44	1 710,14	1 288,18	1 267,96
Fællesskabet i alt	143 759,59	161 462,36	179 628,35	189 975,65

(¹) Af bøger, brochurer og lignende tryksager (kode KN 4901).

Kilde: Eurostat (Comext-database).

Ifølge den franske regering skal distribution af bøger opfylde en række forskellige behov afhængig af, hvilken type forbruger der er tale om, mellemmand eller endelig forbruger (grossist, traditionelle boghandlere, privatpersoner eller institutionelle kunder). Forskellen giver sig udtryk i kulturelle og tekniske behov og påvirkes af den økonomiske kontekst. Distribution og salg sker på samme måde for videnskabelige værker til universitetsbrug, kunstbøger til et målrettet publikum eller romaner, der sælges i boghandlerne. Markedet ville derfor ikke uden offentlig støtte kunne dække disse forskellige behov, og udbuddet ville f.eks. blive begrænset til de mest rentable aktiviteter til skade for fremme af kulturen.

Ifølge den franske regering er hovedaktørerne på bogmarkedet: i) forlagene, der offentliggør bøger; ii) repræsentanterne (*diffuseurs*), der eventuelt er integreret i forlagene, og som har til opgave at sælge bøgerne til boghandlerne i detailledet eller til visse store institutionelle kunder; iii) distributørerne, eventuelt integreret i forlagene, der står for den fysiske distribution af bøger. De modtager ordrer fra boghandlerne, fra visse store institutionelle kunder eller fra forskellige mellemhandlere og indkøber hos forlagene; iv) grossisterne, der ikke altid indgår i distributionskæden, og som optræder som mellemmand mellem distributørerne på den ene side og boghandlerne i detailledet og visse store institutionelle kunder på den anden side. Der skal sondres mellem følgende kategorier: v) eksportagenterne, der udelukkende leverer til boghandlerne i detailledet og ikke til de endelige forbrugere; vi) boghandlerne, hvis hovedaktivitet er at levere direkte til de store institutionelle kunder og vii) boghandlere i detailledet, der sælger til de endelige forbrugere, hvad enten disse er privatpersoner eller virksomheder (denne kategori dækker både traditionelle boghandlere og supermarkeder).

Der findes derudover distributionsnet, der sælger på mindre traditionel vis, f.eks. bogklubber, postordrefirmaer

eller direkte salg, hvor forlagene sælger direkte til de endelige forbrugere.

SIDE giver en lignende beskrivelse af den franske bogsektor, men skelner i højere grad mellem hjemmemarkedet og eksportmarkedet. SIDE bekræfter, at CELF på samme måde som SIDE eksporterer bøger uden for Frankrig. Blandt virksomhederne i eksportlandet (dvs. i Frankrig, der dækker hjemmemarkedet) nævner SIDE følgende:

- forlag, der har egen eksportstruktur: forlag som f.eks. Gründ, Picard eller Vrin eksporterer selv de bøger, de udgiver. Visse grupper af forlag, som f.eks. Hachette eller Gallimard samler flere forlags eksportordrer hos distributører som f.eks. Hachette Livre Diffusion Internationale, der ejes af Hachette-koncernen. Denne distributør eksporterer ikke kun bøger udgivet af Hachette og Fayard, der indgår i koncernen, men også udgivelser fra Ramsay eller Calmann-Lévy, der ikke indgår i koncernen
- distributører, der ikke er integreret i forlag, og hvis eneste funktion er at distribuere og eksportere bøger fra de forlag, med hvilke de har indgået en aftale (DISTIQUE, DIFF-EDIT osv.)
- eksportagenter, der sælger og leverer bøger fra alle forlag. Eksportagenten tilbyder en tjeneste, der består i at modtage ordrer fra boghandlere, skoler eller institutioner i udlandet. Han samler ordrer på bøger udgivet af forskellige forlag. Han har intet lager og køber de bøger, som kunderne afgiver ordrer på, hos forlag eller fransksprogede distributører. Når agenten har samlet kundernes ordrer, fakturerer han og sender de bestilte produkter.

SIDE mener, at kundernes fordel ved at gå via en eksportagent er, at de ikke skal afgive en række ordrer for f.eks. at indkøbe en snes bøger hos femten forskellige forlag, da dette arbejde udføres af agenten. Kunden sparer således tid og penge, f.eks. takket være lavere forsendelsesomkostninger. Hvis ikke der fandtes eksportagenter, ville det

blive for dyrt for forlagene at ekspedere små ordrer, idet de ikke ville kunne administrere sådanne ordrer på egnet vis, da deres struktur er for tung. Derfor kræver en række forlag en mindsteomsætning, før de åbner en konto. Hvis der ikke åbnes en sådan konto, vil forlaget fakturere kunden, før det bestilte produkt sendes, hvilket gør proceduren endnu tungere og dyrere.

Da eksportagenten sender ordren til forlaget efter at have samlet alle de små ordrer, bliver ordren acceptabel for forlaget. Dette system giver kunder i udlandet mulighed for ikke at skulle foretage en eller flere betalinger som nævnt ovenfor.

Ifølge SIDE består eksportagenternes kunder af boghandlere, skoler eller institutioner, som f.eks. universitetsbiblioteker, offentlige myndigheder osv., der er slutbrugere. Eksportagerne kan levere alle typer værker udgivet i Frankrig, der er disponible hos forlag, herunder særlige værker som f.eks. kunstbøger eller tekniske værker, samt gamle bøger, som det ikke længere er muligt at købe hos forlagene.

SIDE mener således at drive virksomhed i samme undersektor som CELF. Navnene på eksportagenter i Frankrig samt deres hovedaktivitet ifølge SIDE's brev anføres nedenfor. Eksportagerne adskiller sig fra hinanden ved den type kunder, de leverer til, og ved den type bøger, de sælger.

- Aux amateurs de livres international leverer alle bøger, der er disponible hos franske forlag og sælger dem til universitetsbiblioteker
- CELF eksporterer fransksprogede værker, væsentligst til udenlandske boghandlere
- Eska og Lavoisier udgiver væsentligst tekniske værker, og de eksporterer videnskabelige og tekniske værker til udenlandske institutioner, især universitetsbiblioteker
- SFL er først og fremmest en grossistvirksomhed, der driver forretning i Paris-området, og som har eget lager i modsætning til andre eksportagenter
- SIDE eksporterer franske bøger, der er disponible hos forlag, og reeksporterer og distribuerer engelsksprogede bøger i Frankrig. SIDE eksporterer hovedsagelig til udenlandske boghandlere
- Touzot er et forlag, der er specialiseret i eksport af egne publikationer og bøger, der ikke længere udgives
- Van Ginneken er specialiseret i kunstbøger. Selskabet eksporterer udelukkende bøger, der er disponible hos visse kunstforlag. Selskabet leverer ligeledes som eksportagent bøger fra disse forlag til udenlandske institutioner og boghandlere.

Ifølge SIDE kan eksportmarkedet, dvs. de lande, der importerer bøger fra Frankrig, opdeles i to kategorier, nemlig de frankofone og de ikke-frankofone områder. For førstnævnte områders vedkommende ligner sektoren ifølge SIDE hjemmemarkedet. Alle store forlag har datterselskaber eller anden form for repræsentation i de frankofone lande (Canada, Schweiz, Belgien osv.) for at dække det lokale marked. Eksportagenternes rolle er stærkt begrænset i disse områder. Det gælder imidlertid kun for ovennævnte frankofone lande. I de andre spiller eksportagenter, der er specialiseret i levering til institutioner, en betydelig rolle på markedet.

I de frankofone lande (Schweiz, Belgien og Canada) findes følgende operatører på markedet: (i) lokale distributører, (ii) lokale grossister, (iii) detailhandlere (boghandlere, supermarkeder), (iv) institutioner (biblioteker, skoler og offentlige myndigheder) og (v) bogklubber, postordrefirmaer og direkte salg.

SIDE hævder derimod, at forlagenes tilstedeværelse i de ikke-frankofone lande er begrænset. Derfor er eksportagenternes rolle generelt, og især de agenter, der leverer til boghandlere, særdeles vigtig.

Den franske regering bemærker, at eksportagerne kun i marginal grad dækker de væsentligste markeder for fransksprogede bøger⁽¹²⁾ (Frankrig, Belgien, Schweiz og Canada) og angiver, at eksport af franske bøger til andre lande end disse markeder i 1994 androg 1 506 514 000 FRF, således at CELF's andel udgjorde ca. 3,25 %. Hvis der tages højde for belgiske, schweiziske og canadiske fransksprogede bøger, der eksporteres til andre lande end Frankrig, Belgien, Schweiz og Canada (dvs. en omsætning på ca. 521 mio. FRF), falder CELF's andel til 2,47 %. Ordre på under 500 FRF ekspederet af CELF udgør 0,074 % af den samlede eksport af fransksprogede bøger til andre lande end Frankrig, Belgien, Canada og Schweiz.

Den franske regering tvivler imidlertid på, at det er muligt — ud over på et rent teoretisk niveau — at definere et marked for eksportagentur for fransksprogede bøger.

Dels sælges det omhandlede produkt ikke udelukkende via eksportagenter.

Dels er det klart, at eksport af franske bøger til andre lande end de fire største frankofone lande ikke udelukkende foregår på eksportagenturbasis. En ikke ubetydelig

⁽¹²⁾ På disse markeder er ordrene fra boghandlerne næsten alle så store, at de kan afgives direkte hos forlagene og de klassiske distributører.

del af disse landes ordrer er tilstrækkelig store til, at de kan afgives direkte til de traditionelle distributører uden om eksportagerne, hvilket klart fremgår af en tabel fremsendt til Kommissionen, der sammenligner den samlede franske eksport til 50 førende lande⁽¹³⁾ med CELF's eksport til de samme lande.

Kommissionen bemærker i den henseende, at oplysningerne i tabellen er indsamlet af Syndicat national de l'édition for 1994. De franske myndigheder har selv udarbejdet en tabel, der indeholder SNE's data samt oplysninger om CELF's eksport i 1994 til de samme reference-lande.

Det fremgår imidlertid af disse data, at CELF, der er en af de største eksportager, i bedste fald kun står for 20,7 % af eksporten af franske bøger i et land (Japan), og selskabets andel ligger normalt på mellem under 1 % og 5 %, f.eks. er selskabets andel i Tyskland på 1,03 %, 0,88 % i USA og 2,73 % i Mexico. Det hænder, at udenlandske boghandlere afgiver ordrer enten direkte til de gængse distributører eller til eksportagerne afhængig af ordrens størrelse. Man kan heller ikke sige, at kunderne udgør et særskilt marked, dog måske med undtagelse af den kundekreds, der udgøres af de meget små boghandlere.

Endelig forholder det sig sådan, at de virksomheder, der beskæftiger sig med eksportagentur, i modsætning til CELF ikke kun har denne aktivitet, nemlig levering af udelukkende fransksprogede bøger til udenlandske boghandlere. Nogle virksomheder, f.eks. SIDE, leverer regelmæssigt til institutionelle kunder (Alliance française og biblioteker), andre udvikler aktiviteter i Frankrig, men ingen beskæftiger sig udelukkende med eksport af fransksprogede bøger.

De franske myndigheder mener derfor ikke, det er muligt at indsamle data om et eventuelt eksportagenturmarked i snæver forstand. Selv om man forhørte sig individuelt hos de virksomheder, der udøver den omhandlede aktivitet, er det ikke sandsynligt, at de alle har et tilstrækkeligt præcist analytisk regnskab, der gør det muligt at udskille denne aktivitet.

De franske myndigheder har kun kunnet give Kommissionen tal for eksportomsætningen for de virksomheder, der er etableret i Frankrig, og som er kendt for at ekspedere den type ordrer, der normalt afgives til eksportagerne. Den franske regering mener, det er muligt

at anvende dette parameter til vurdering af støttens følger for CELF's konkurrenter. De konkurrencemæssige følger for disse virksomheders aktiviteter skal vurderes i forhold til deres samlede eksportaktiviteter, da de udgør en helhed, der i forskellig form drejer sig om salg af bøger til udlandet.

Eksportomsætning i 1995

(i mio. FRF)

Eksportager	Eksportomsætning
Amateurs de livres international	17,2
Boussac/LSA	16
CELF	55
Hexalivre/Van Ginneken	14,5
Lavoisier	3,6
Le livre français	17,7 ⁽¹⁾
Office du livre	4,2
SIDE	26,8
SFL	9,3
Sous la lampe	0
Touzot	20,2

⁽¹⁾ Tal for 1994.

Kilde: Infogreffe/Euridile.

Frankrig har et begrænset antal (ca. ti) virksomheder, der er kendt for at udføre eksportagenturvirksomhed, men med undtagelse af CELF ekspederer disse virksomheder kun få ordrer under 500 FRF, da de ikke er økonomisk rentable, og da virksomhederne som nævnt ovenfor væsentligst handler med institutionelle kunder⁽¹⁴⁾.

For at få en mere præcis ide om »konkurrencen« må man tilføje en del af den eksport, der udføres af visse franske boghandlere og nogle forlags eksportafdeling. Det forholder sig nemlig sådan, at de store boghandlere, der er specialiseret i salg af fransksprogede værker, og som er beliggende i de største europæiske byer, hyppigst indkøber direkte hos franske forlag eller boghandlere i Frankrig.

⁽¹³⁾ Tabellen vedrører de vesteuropæiske lande, Nordamerika, en række afrikanske lande (de fleste fransksprogede) og andre lande (som f.eks. Japan, Brasilien, Mexico og Rusland).

⁽¹⁴⁾ Det sker nu og da, at CELF ekstraordinært leverer til kunder, som ikke er forhandlere, enten fordi der ikke findes en lokal forhandler, eller på vegne af forlag, der videregiver særlige ordrer, de modtager.

På den baggrund kan den årlige samlede omsætning for alle konkurrenterne på markedet anslås til ca. 200 mio. FRF. Der er tale om et skøn på basis af oplysninger fra forskellige kilder. CELF's andel af det samlede beløb er på ca. 25 %. De små ordrer, som CELF ekspederer, udgør ca. 0,75 % af det samlede beløb.

Hvis man kun ser på Fællesskabet, er CELF's omsætning på ca. 12 mio. FRF, dvs. 24 % af den samlede omsætning. For de franske virksomheder, der driver eksportagenturvirksomhed med medlemsstaterne, udgør eksporten ifølge skøn ca. 55 % af deres samlede aktivitet, dvs. ca. 110 mio. FRF. CELF's omsætning i EU udgør kun 10,9 % af disse virksomheders samlede omsætning.

Hvad angår konkurrencesituationen skal følgende bemærkes:

- andelen af fransksprogede værker, der udgives uden for Frankrig, og som modtager støtte, vurderes til ca. 3 %-4 %. Den franske regering understreger, at det er naturligt for boghandlere i udlandet i første omgang at henvende sig til distributører og eksportagenter i udgivelseslandet. Det er imidlertid værd at lægge mærke til følgende tal for eksporten for de største lande, der udgiver fransksprogede bøger: i 1994 androg Frankrigs eksport af fransksprogede bøger i alt 2 978 mio. FRF mod 524 mio. FRF for Belgien, 376 mio. FRF for Schweiz og 315 mio. FRF for Canada
- det er ikke muligt at foretage en opdeling mellem eksport af fransksprogede bøger via eksportagenter og eksport via forlagene og deres distributionsselskaber af ovennævnte grunde
- de frankofone lande aftog 60,4 % af den samlede eksport af fransksprogede bøger i 1994 (60,9 % i 1993). 16,1 % af CELF's eksport var til fransksprogede lande (13,6 % i 1993).

XI. ANALYSE AF STØTTENS FORENELIGHED MED EF-TRAKTATENS ARTIKEL 92

Støttens proportionalitet

Kommissionen har gennemgået det meget store materiale, som den franske regering har fremsendt om dækningen af ekstraomkostninger via den omhandlede støtte, herunder om regnskabssystemet. Dette system gør det muligt at vurdere omkostningerne og henføre dem til de forskellige opgaver i forbindelse med ekspedition af en

ordre (jf. afsnit VI). Den franske regering har anvendt 1994 som referenceår for illustration af disse ekstraomkostninger. For at kontrollere troværdigheden af de franske myndigheders analyse anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger om CELF's behandling af små ordrer også for andre perioder. Det materiale, den franske regering fremsendte om flere andre regnskabsår, viser, at omsætningen for små ordrer, antallet af bestilte bøger, antal fakturaer, antal kunder samt antal ordrer stort set er uændret fra år til år.

De oplysninger, som de franske myndigheder har fremsendt til Kommissionen i den henseende, gør det derfor muligt at vurdere CELF's ekstraomkostninger i forbindelse med ekspedition af ordrer på under 500 FRF. Da støtten udelukkende dækker ekstraomkostninger i forbindelse med disse ordrer, og da eventuelle overskydende beløb fratrækkes det følgende års støtte, bruges støtten ikke til at finansiere andre af CELF's kommercielle aktiviteter i modsætning til visse tredjeparters påstande.

Kriterier for støttemekanismen

SIDE påstår, at støtten er forbeholdt CELF, og sætter spørgsmålstegn ved støttekriterierne. Kommissionen er ikke enig i dette synspunkt af følgende grunde.

For det første er det helt legitimt, at SIDE i 1991 fik afslag på støtte, idet selskabet ikke kunne tilvejebringe den nødvendige gennemsigtighed, dvs. data om ordrer opdelt efter land. Der skal i den forbindelse mindes om, at de franske myndigheder frit kan fastsætte kriterierne for ydelse af støtte til et givet formål, forudsat at støtten er forenelig med EF-traktatens artikel 92. Det gælder især de kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder indfører for at sikre, at støtten faktisk anvendes til det påtænkte formål, hvilket er tilfældet i den konkrete sag.

For det andet havde SIDE mulighed for at modtage støtte, hvis selskabet havde opfyldt de gældende regler for mekanismen.

For det tredje har to andre virksomheder modtaget støtte på samme måde som CELF til ekspedition af små ordrer. Det forhold, at de støttede aktiviteter kun har vedrørt visse geografiske områder og visse typer bøger, er ikke afgørende. Det er vigtigere at bemærke, at disse virksomheder opfylder reglerne for støttemekanismen, herunder

udarbejder gennemsigtige regnskaber. SIDE påstår, at støtten til SERVEDIT og École des loisirs på ingen måde kan sammenlignes med støtten til CELF. Da støtten til de to ovennævnte virksomheder imidlertid var begrænset til visse geografiske områder og visse typer værker, mener Kommissionen, at formålet var at opveje ekstraomkostninger i forbindelse med ekspedition af små ordrer, og den er derfor ikke enig med SIDE.

Støttens kulturelle formål.

Nogle kommentatorer, bl.a. SIDE, bestrider det forhold, at støtten skulle bidrage til fremme af kulturen. Som nævnt ovenfor har Førsteinstansretten fastslået den omhandlede støttes kulturelle sigte. Kommissionen mener, at den eneste undtagelse, der kan anvendes på støtten til CELF til ekspedition af små ordrer, er undtagelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), hvori det hedder, »støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser« kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet.

På basis af den franske regerings oplysninger har Kommissionen konkluderet, at støtten har et egentligt kulturelt formål. For det første leverer CELF alle bøger, der udgives på fransk. Kommissionen accepterer derfor den franske regerings argument, hvorefter der er tale om fremme af det franske sprog, idet støttemekanismen giver udenlandske kunder mulighed for at købe fransksprogede bøger. Da bøger på andre sprog ikke er omfattet af støtten, er det kun det franske sprog, der fremmes. For det andet skal det bemærkes, at de små ordrer nu og da vedrører specielle bøger og/eller litteratur (poesi, romaner, essays eller kunsthæfter). Det vil sige, at det kulturelle aspekt også klart fremgår af den type bøger, der i praksis indgår i de små ordrer. Det skal bemærkes, at skolebøger bestilles i store mængder for hvert skoleår og derfor ikke er omfattet af støttemekanismen for små ordrer.

Støtten i EF-sammenhæng

Som nævnt ovenfor, er CELF klart den væsentligste støttemodtager. Støtten skal imidlertid kun kompensere for ekstraomkostninger i forbindelse med CELF's ekspedition af små ordrer. CELF distribuerer væsentligst bøger i ikke-frankofone lande og områder. I de frankofone lande, som f.eks. Belgien, Canada og Schweiz, er det lokale marked

dækket af de store forlag via deres datterselskaber eller repræsentanter. Eksportagenterne spiller derfor kun en begrænset rolle på de markeder, der er hovedaftagerne af fransksprogede bøger, dvs. de tre ovennævnte lande. I 1994 udgjorde CELF's eksport til disse lande kun 0,2 % af selskabets samlede eksport.

Kommissionen bemærker, at konkurrencevilkårene på markedet ikke påvirkes af CELF's eksistens, da de bøger, der udgives af de forlag, der er medlemmer af CELF, også kan bestilles via andre kanaler end CELF, bl.a. gennem eksportagenter. Det er ikke nødvendigt at være medlem af CELF for at kunne bestille bøger. CELF behandler alle bogordrer på samme måde uanset forlag; det er derfor uden betydning, om forlaget er medlem af CELF. Boghandlerne kan frit vælge deres forsyningskanaler. CELF behandler alle de ordrer, der modtages.

Der skal mindes om, at støtten til CELF vedrører en niche uden for det traditionelle marked, nemlig ordrer på under 500 FRF. De franske myndigheder påstår, at tærsklen på 500 FRF er blevet fastsat på basis af objektive kriterier. CELF henter kun 2 % af sin omsætning på bøger udgivet i andre medlemsstater (Belgien). Heraf følger, at støttemekanismen væsentligst har konkurrencemæssige følger for de virksomheder, der distribuerer fransksprogede bøger. Normalt ville en kunde henvende sig til distributøren i det land, hvor han befinder sig, og ikke andre steder. Det fremgår af ovennævnte bemærkninger, herunder det faktum at støtten står i rimeligt forhold og således kun dækker ekstraomkostninger i forbindelse med CELF's ekspedition af små ordrer, at støtten ikke har følger, der strider mod den fælles interesse.

Konklusion

På baggrund af ovenstående har Kommissionen konkluderet følgende vedrørende støtten til CELF til ekspedition af små ordrer.

Støtten er forenelig med EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), da den har et kulturelt formål; støtten til CELF til ekspedition af små ordrer fremmer kulturen og bevarer kulturarven uden at ændre samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

XII. ANVENDELSE AF EF-TRAKTATENS ARTIKEL 90, STK. 2

Kommissionen har konkluderet, at støtten til CELF udgør statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og at den er forenelig i medfør af artikel 92, stk. 3, litra d). I overensstemmelse med gældende retspraksis⁽¹⁵⁾ skal Kommissionen ikke foretage en yderligere vurdering af CELF's støttede aktiviteter i lyset af artikel 90, stk. 2, da anvendelsen af artikel 92 ikke kan forhindre CELF i at ekspedere små ordrer, hvortil der ydes statsstøtte.

Kommissionen gør imidlertid i den henseende gældende, at en af betingelserne for at artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse er, at virksomheden ved en retsakt udstedt af en offentlig myndighed har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse⁽¹⁶⁾. Det er dog ikke et krav, at der er tale om en lov eller en administrativ retsakt, der kan ligeledes være tale om en offentligretlig koncession⁽¹⁷⁾.

Ifølge de franske myndigheder er retsgrundlaget dekret af 9. maj 1995 om de relevante myndigheders opgaver i forbindelse med bøger og trykt materiale og gennemførelsesdekreter for finanslovene for så vidt angår bevillinger til kulturministeriet. Det hedder i ovennævnte dekrets artikel 5 blandt andet, at »afdelingen for bogøkonomi bidrager til at udbrede kendskabet til fransksprogede bøger og det franske sprog i udlandet«. Kommissionen mener ikke, at den franske regering har godtgjort, at CELF's tjenester i forbindelse med ekspedition af små ordrer er baseret på en lov eller en administrativ retsakt, da ovennævnte retsakter vedrører bogsektoren generelt og ikke specielt henviser til eller nævner CELF.

Endvidere må det konstateres, at de franske myndigheders argumentation for, at artikel 90, stk. 2, skulle kunne finde anvendelse, er modstridende, da myndighederne påstår, at støttemekanismen er åben for andre virksomheder og ikke kun for CELF, samtidig med at det hævdes, at støtten ydes til CELF, da denne virksomhed udfører en opgave af almindelig økonomisk interesse.

⁽¹⁵⁾ EF-Domstolen, sag C-387/92, Banco Exterior de España mod Ayuntamiento de Valencia, Sml. 1994, s. I-0877 (præmis 21).

⁽¹⁶⁾ EF-Domstolen, sag 127/93, BRT mod SABAM og NV Fonio, Sml. 1974, s. 313 (præmis 20); sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen m.fl. mod Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs, Sml. 1989, s. 803.

⁽¹⁷⁾ EF-Domstolen, sag C-159/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1997, s. I-5815 (præmis 66).

XIII. ANDRE SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED PROCEDUREN EFTER ARTIKEL 93, STK. 2

De franske myndigheder understreger, at en række af de aspekter eller påstande, der er blevet nævnt i løbet af proceduren efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2, er irrelevante for proceduren. Kommissionen bemærker, at det væsentligste formål med proceduren ganske rigtigt er at sikre, at den støttemekanisme, ifølge hvilken der udbetales støtte til CELF til ekspedition af små ordrer, er forenelig, hvilket imidlertid ikke udelukker, at andre spørgsmål vedrørende CELF også undersøges. Da Kommissionen besluttede at indlede undersøgelsesproceduren, blev der henvist til en række forhold, som SIDE havde gjort Kommissionen opmærksom på, og som vedrørte CELF's aktiviteter⁽¹⁸⁾. Da disse forhold imidlertid ikke er direkte knyttet til støttemekanismen som sådan, behandles de særskilt nedenfor sammen med andre spørgsmål.

Hvad angår rekapitaliseringen af CELF i 1980 skal det bemærkes, at selskabets kapital på det tidspunkt blev øget fra 80 500 FRF til 1 280 500 FRF. Denne transaktion blev finansieret dels af Association pour le développement de l'édition française (ADEF) (50 %) og dels af (private) aktionærer i CELF (50 %). Hovedformålet med førstnævnte, der omfatter en række forlag, var at fremme tilstedeværelsen af franske bøger i udlandet og støtte investeringer foretaget af forlag og eksportører. Sammenslutningen modtog offentlig støtte (fra kulturministeriet). Efter opløsningen af ADEF i 1994 blev sammenslutningens andele i CELF overført til Syndicat national de l'édition (SNE). SNE kan overdrage sine andele til ethvert nyt medlem af CELF, når lejligheden giver sig. CELF's aktionærer er fortsat de samme, nemlig forlag, distributører og SNE. Efter at have gennemgået det materiale, den franske regering har fremsendt, er Kommissionen nået til den konklusion, at kapitalforøgelsen ikke udgjorde statsstøtte, men en simpel aktiepost, da der også deltog private investorer. De franske myndigheder har derfor optrådt efter det markedsøkonomiske investorprincip. Transaktionen indeholdt følgelig ikke elementer af statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

Hvad angår den fordel, som CELF skulle have haft ved at administrere offentlige programmer skal det bemærkes, at selskabet på nuværende tidspunkt kun har ansvaret for programmerne »Plus« og »À l'Est de l'Europe«, der erstattede programmet »Page à page«. Da Førsteinstansretten i sin dom af 18. september 1995 stadfæstede Kommissionens oprindelige beslutning om at godkende støtten til

⁽¹⁸⁾ Se fodnote 2.

CELF hvad angår administration af disse programmer, da de ikke henhørte under EF-traktatens artikel 92, stk. 1, ser Kommissionen ingen grund til fortsat at beskæftige sig med dette spørgsmål.

Det er ligeledes blevet påstået, at CELF har en fortrinsstilling på grund af sit forhold til visse offentlige organer, som France édition. Hexalivre kritiserer således holdningen hos France édition, der ifølge Hexalivre har givet CELF fortrinsbehandling, bl.a. ved at give selskabet adgang til sin stand på forskellige internationale messer, hvilket blev afvist for Hexalivres vedkommende. I den forbindelse skal Kommissionen bemærke, at CELF, der er medlem af France édition, betaler for disse tjenester, f.eks. ved at leje plads på standen, hvilket fremgår af bilagene. På samme måde betalte CELF de kataloger, der blev bestilt hos France édition.

Hvad angår disse påstande (nemlig CELF's forhold til France édition og Centrale de l'édition samt CELF's kommercielle aktiviteter med forlag) fastholder den franske regering, at de under ingen omstændigheder vedrører de offentlige myndigheder, da ovennævnte relationer ikke har forbindelse med de offentlige myndigheders foranstaltninger på det kulturelle område. Kommissionen konkluderer derfor, at CELF ikke i den forbindelse har modtaget ydelser efter artikel 92, stk. 1, da selskabet har betalt for de tjenester, som France édition har ydet.

De offentlige myndigheder bebrejdes ligeledes at have favoriseret CELF via offentlige ordrer. Disse påstande vedrører bl.a. støtte til gennemførelsen af programmet »nouveauautés«, der forvaltes af udenrigsministeriet, og ordrer afgivet af foreninger, der er tilknyttet udenrigsministeriet og ministeriet for samarbejde (f.eks. Association pour le développement de la pensée française (ADPF) og AUDECAM). ADPF's hovedopgave er regelmæssigt at levere til biblioteker i de franske kulturinstitutter i udlandet for ministeriets regning. CELF er kun en af de distributører, som ADPF anvender.

Hexalivre kritiserer ADPF for at favorisere CELF i forhold til konkurrenterne. Hexalivre citerer i den forbindelse et eksempel med en ordre afgivet af kulturafdelingen i den franske ambassade i Marokko, der normalt har benyttet Hexalivre, men som efter at være blevet kontaktet af

ADPF henvendte sig til CELF, der videregav ordren til Hexalivre. Kommissionen har erfaret, at de franske myndigheder på ingen måde forsøgte at favorisere CELF til skade for andre leverandører. Da CELF tværtimod videregav ordren til Hexalivre, kan sidstnævnte ikke påstå at have tabt ordren i denne forbindelse. Kommissionen mener således ikke, at det henhører under anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 92, stk. 1.

Til SIDE's kritik af »hele det støttekompleks, som ikke blot gælder for CELF, men også for andre organer, der på samme måde består af forlag og offentlige myndigheder på en meget ugenomsigtig måde«, og den kulturpolitik, de offentlige myndigheder fører generelt, svarer den franske regering, at en række dokumenter fra de kompetente myndigheder, bl.a. svar på parlamentarikers spørgsmål, hvert år informerer offentligheden om det relevante ministeriums aktiviteter på området. De offentlige myndigheder ønsker således gennemsigtighed på området —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

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

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. juni 1998.

På Kommissionens vegne

Karel VAN MIERT

Medlem af Kommissionen