

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 10 juni 1998

betreffende staatssteun ten gunste van Coopérative d'exportation du livre français (CELF)

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 1728)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/133/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN,

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

Na de belanghebbenden op grond van artikel 93 te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I. NIETIGVERKLARING VAN DE BESCHIKKING — CELF

In zijn arrest van 18 september 1995 in zaak T-49/93, SIDE/Commissie⁽¹⁾, heeft het Gerecht van eerste aanleg, hierna „Gerecht” genoemd, de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 houdende goedkeuring van bepaalde steunmaatregelen van de Franse regering ten behoeve van de exporteurs van Franstalige boeken ten dele nietig verklaard. Deze beschikking van de Commissie wordt nietig verklaard, voorzover deze betrekking heeft op de steun die aan Coopérative d'exportation du livre français (CELF) werd toegekend ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen geplaatst door in het buitenland gevestigde boekhandels.

II. PRECONTENTIEUZE FASE

Bij brief van 20 maart 1992 vroeg verzoekster, Société internationale de diffusion et d'édition, hierna „SIDE” genoemd, een concurrente van CELF, de Commissie of

aan en door CELF verleende steun al dan niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag was aangemeld.

Bij brieven van 2 april 1992 en 23 februari 1993 verzocht de Commissie de Franse regering om inlichtingen over de maatregelen ten gunste van CELF. De Franse autoriteiten zonden deze bij brief van 29 juni 1992 en fax van 19 april 1993 toe.

Bij schrijven van 7 augustus 1992 aan SIDE bevestigde de Commissie dat de onderhavige steunmaatregelen niet waren aangemeld en verzocht zij haar alle aanvullende informatie te verstrekken die zij nuttig achtte. Bij schrijven van 7 september 1992 zond SIDE de Commissie informatie toe.

Op 18 mei 1993 besloot de Commissie zich niet te verzetten tegen de toekenning van de onderhavige steun. Zij stelde SIDE hiervan in kennis bij brief van 27 mei 1993. De Franse regering werd bij schrijven van 10 juni 1993 op de hoogte gebracht van het besluit van de Commissie om deze steunmaatregelen toe te staan op grond van de afwijking van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag.

III. VOORNAAMSTE CONCLUSIES VAN HET GERECHT

Bij een op 2 augustus 1993 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift, heeft SIDE een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie. Zij heeft daartoe drie middelen aangevoerd.

⁽¹⁾ Jurisprudentie van 1995, blz. II-2501.

Het Gerecht, dat evenwel alleen het middel betreffende de schending van artikel 92, lid 3, heeft aanvaard, heeft de betreffende onderdelen van de beschikking van de Commissie wegens een procedurele fout nietig verklaard.

In de bestreden beschikking heeft de Commissie de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder c), toegepast wegens enerzijds de culturele doelstelling van de onderhavige steunregeling en anderzijds de bijzondere mededingingsverhoudingen in de boekensector. Het Gerecht heeft bijgevolg in de eerste plaats onderzocht, of de Commissie heeft kunnen nagaan of de doelstelling van de Franse autoriteiten inderdaad van culturele aard was en in de tweede plaats of zij een economische analyse van de betrokken sector heeft gemaakt op grond waarvan zij heeft kunnen concluderen dat de betwiste steunmaatregelen de mededingingsvoorwaarden en het handelsverkeer niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Wat de doelstelling van de steunmaatregelen aangaat, twijfelde het Gerecht niet aan het feit dat de Commissie met recht en reden overtuigd was van het culturele karakter ervan, maar ten aanzien van het tweede punt oordeelde het dat de informatie waarop de Commissie zich had gebaseerd voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt, niet toereikend was.

Het Gerecht is derhalve tot de slotsom gekomen, dat de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, had moeten inleiden, teneinde alle partijen in de gelegenheid te stellen hun opmerkingen te maken en zelf duidelijkheid te verkrijgen over de voornaamste aspecten van de zaak alvorens haar besluit te nemen, waardoor zij had kunnen nagaan of haar beoordeling, die ernstige problemen kon oproepen, wel juist was.

IV. PROCEDURE VAN ARTIKEL 93, LID 2, VAN HET VERDRAG

Bij schrijven van 17 oktober 1995 verzocht de Commissie de Franse autoriteiten haar in kennis te stellen van iedere wijziging die zij hadden aangebracht in de steunmaatregelen ten behoeve van CELF in het licht van het arrest van het Gerecht, alvorens zij de mogelijkheid zou overwegen om de onderzoeksprocedure in te leiden. De Franse autoriteiten antwoordden bij brief van 5 december 1995 dat zij hierin geen enkele wijziging hadden aangebracht.

Op 7 juni 1996 vond een bijeenkomst plaats van SIDE met de Commissie. Op 28 juni 1996 verstrekke SIDE de Commissie verdere gegevens die zij nuttig achtte.

Op 30 juli 1996 besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden ten aanzien van deze steunmaatregelen. De Franse regering werd hiervan bij brief van 21 augustus 1996 in kennis gesteld.

Naar aanleiding van de brief van de Franse regering van 23 september 1996 stond de Commissie bij schrijven van 1 oktober 1996 een verlenging toe van de termijn die de

Franse autoriteiten was gegeven om op haar besluit te reageren.

Bij schrijven van 13 oktober 1996 deelde SIDE mee, dat zij in eigen land een proces had aangespannen (Tribunal administratif de Paris) teneinde afschaffing van de compenserende subsidie voor kleine bestellingen en terugbetaling van de reeds uitgekeerde bedragen te krijgen.

De mededeling van de Commissie⁽²⁾ waarbij belanghebbende derden werden verzocht hun opmerkingen over de onderhavige steunmaatregelen kenbaar te maken, werd op 5 december 1996 gepubliceerd. Verscheidene derden (zie deel VII), die voor het merendeel de toekenning van deze steun aanvochten, zonden in de loop van december 1996 en januari 1997 hun opmerkingen toe. De Commissie zond deze vervolgens bij brief van 15 april 1997 aan de Franse regering door. In verband hiermee zij gepreciseerd, dat SIDE in een brief aan de Commissie van 6 januari 1997, waarin zij het trage verloop van de procedure in eigen land betreurde, haar verzocht met spoed maatregelen te nemen waarbij de Franse regering wordt gelast „de uitkering van alle steun voor de uitvoer van boeken en alle steun die de mededinging op de markt van exportagenten kan vervalsen, onmiddellijk op te schorten, ongeacht wie deze steun officieel ontvangt, en de terugbetaling te gelasten van alle steun die sedert 1980 onwettig is verleend”.

Bij schrijven van 2 juli en 25 juli 1997 wees SIDE de Commissie erop, dat de Franse autoriteiten CELF nog steeds onwettige steun verleenden en betreurde zij dat het zolang duurde voordat de Franse regering op de opmerkingen van derden antwoordde.

Deze laatste antwoordde bij lange brieven van respectievelijk 12 december 1996 en 1 oktober 1997 op het besluit van de Commissie om een procedure in te leiden en op de opmerkingen van derden. Op 29 oktober 1997 vond een bijeenkomst plaats van vertegenwoordigers van de Commissie en de Franse autoriteiten. Naar aanleiding van deze besprekingen zond de Franse regering de Commissie bij schrijven van 30 oktober en 21 november 1997 aanvullende informatie en opmerkingen toe.

Bij schrijven van 19 december 1997 zond SIDE de Commissie een afschrift van het verzoekschrift dat zij in december 1997 had ingediend in het kader van de nationale procedure tegen de Franse staat betreffende de onwettig verleende steun aan CELF. Op 10 februari 1998 ontving de Commissie een exemplaar van de memorie van dupliek die de Franse regering in die zaak had ingediend.

Op 13 februari 1998 vond een bijeenkomst plaats tussen enerzijds de vertegenwoordigers van de Commissie en anderzijds de Franse autoriteiten en de vertegenwoordigers van CELF, waar uitvoeriger werd ingegaan op het vraagstuk van de evenredigheid van de onderhavige steun.

Bij schrijven van 5 maart 1998 verstrekten de Franse autoriteiten de Commissie nadere inlichtingen over met name de compenserende aard van de steun. Bij faxberichten van 26 maart en 10 april zond CELF de

⁽²⁾ PB C 366 van 5. 12. 1996, blz. 7.

Commissie bijgewerkte gegevens betreffende de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen en de compenserende aard van de steun. Per fax van 17 april 1998 verstrekte het ministerie van Cultuur de Commissie eveneens aanvullende inlichtingen. Ten slotte zonden de Franse autoriteiten per fax van 19 mei 1998 andere inlichtingen aan de Commissie.

V. OPRICHTING EN TAKEN VAN DE COÖPERATIE CELF

CELF (Coopérative d'exportation du livre français, die handelt onder de handelsnaam „Centre d'exportation du livre français”) is een coöperatieve naamloze vennootschap die volgens de huidige statuten het volgende doel heeft „bestellingen 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”.

Het merendeel van de 101 leden van CELF zijn in Frankrijk gevestigde uitgevers, hoewel het lidmaatschap van de coöperatie openstaat voor eenieder die zich bezighoudt met het uitgeven of verspreiden van boeken in het Frans, ongeacht de plaats van vestiging. CELF houdt zich commercieel bezig met de verspreiding van boeken in hoofdzakelijk niet-Franstalige landen en gebieden, aangezien deze activiteit in Franstalige gebieden, met name België, Canada en Zwitserland, verloopt via de distributienetten die door de uitgever zelf zijn opgezet (zie marktstudie, deel X).

Volgens de Franse regering werd vóór de oprichting van CELF de afhandeling van kleine bestellingen ten dele verzorgd in het kader van de internationale activiteiten van Hachette, waarvan de structuur tot stand was gebracht in de periode tussen de twee wereldoorlogen toen de distributienetten nog niet bestonden. In 1976 besloot Hachette evenwel deze activiteiten te beëindigen omdat deze niet rendabel waren. Vervolgens werd in 1977 CELF opgericht. Toen CELF in 1979 met financiële moeilijkheden kampte, werd door de boekhandelaren, de uitgevers, het Syndicat nationale de l'édition en de overheid overeengekomen dat CELF moest blijven voortbestaan, met name omdat de uitvoering van kleine bestellingen als een dienst van algemeen economisch belang werd beschouwd, waartoe geen enkele andere onderneming bereid was. Met de toekenning van compenserende subsidies voor de afhandeling van kleine bestellingen in de huidige vorm werd dus pas in 1980 begonnen.

Thans houdt CELF zich bezig met de volgende activiteiten:

- *distributie*: dit is de voornaamste activiteit van CELF. Als groothandelaar bevoorraadt CELF uitsluitend uitgevers en boekhandelaren die definitieve bestellingen hebben geplaatst;
- *verspreiding*: dankzij deze activiteit, die van recentere datum is, kan CELF uitgevers een soort van uitvoerstructuur bieden, waardoor deze vertegenwoordigd kunnen worden in voor hen minder belangrijke geografische gebieden, zonder dat zij de risico's lopen die normaal verbonden met uitvoer verband houden;
- *beheer van overheidsprogramma's* waarvoor de staat financiële steun verleent, zoals de afhandeling van kleine bestellingen en bepaalde steunregelingen; deze laatste werden door het Gerecht toegestaan omdat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten niet nadelig beïnvloeden;
- *CD-ROM Cézame*: dit is een nieuwe activiteit waarvoor de staat geen financiële steun verleent. In 1996 besloot CELF een CD-ROM ten behoeve van de boekhandelaren in de handel te brengen. Met behulp van dit systeem kunnen zij langs elektronische weg hun bestellingen bij CELF of bij elke andere leverancier plaatsen.

VI. STEUN AAN CELF VOOR DE AFHANDELING VAN KLEINE BESTELLINGEN

De exploitatiesteun die aan CELF wordt verleend, is bedoeld als compensatie voor de extra kosten van de afhandeling van kleine bestellingen van in het buitenland gevestigde boekhandels. Aldus kan CELF bestellingen aanvaarden die door de uitgevers of de met hen verbonden distributiebedrijven niet rendabel worden geacht wegens de hoogte van de vervoerskosten in vergelijking tot de totale waarde ervan. Deze steun draagt derhalve bij tot de verspreiding van de Franse taal en letterkunde.

Andere manieren om de met de steun aan CELF beoogde doelstellingen te bereiken, zoals de toekenning van rechtstreekse steun aan de vele betrokken boekhandels of aan de uitgevers en distributiebedrijven die bereid zouden zijn deze kleine bestellingen uit te voeren, werden volgens de Franse regering als te begrotelijk en als moeilijk te controleren beschouwd. De autoriteiten hebben voor een vorm van steunverlening gekozen die hun vanuit economisch opzicht het rationeelste en vanuit het oogpunt van de besteding van overheidsmiddelen het veiligste leek, en die het minst van invloed zou zijn op de distributiekanaalen. De Franse autoriteiten vonden derhalve de compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen door middel van een speciale subsidie van het ministerie van Cultuur aan de exportagenten de beste oplossing.

Van de verschillende partijen in de sector boekendistributie voeren de exportagenten, die alleen met detailhandelaren of instanties maar niet met de eindconsument werken, de bestellingen uit, waarvan de afhandeling door de uitgevers of hun distributiebedrijven te duur wordt geacht. De exportagent neemt bij verschillende klanten bestellingen op die op zich onbeduidend zijn en wendt zich vervolgens tot de betrokken uitgevers of distributiebedrijven, die derhalve de bestelde werken slechts op een enkel adres behoeven af te leveren. Wanneer deze klanten boekhandels of overheidsinstellingen zijn die bij verschillende uitgeverijen werken wensen te bestellen, groepeerde de exportagent de bestellingen per uitgever en bespaart

daarmee zijn klanten de moeite om bij tal van leveranciers bestellingen te plaatsen. Doordat aan de afhandeling van elke bestelling vaste kosten verbonden zijn, kunnen zowel de distributiebedrijven als de klanten hun kosten verminderen door een beroep te doen op een exportagent, waardoor de bestelling economisch rendabel wordt.

In de praktijk verloopt de steunverlening als volgt: de boekhandelaars die kleine hoeveelheden boeken nodig hebben die door verschillende uitgeverijen worden gepubliceerd, plaatsen hun bestelling bij CELF, die vervolgens als exportagent optreedt. De subsidie is in het bijzonder bedoeld voor de uitvoering van bestellingen met een waarde van minder dan 500 FRF (exclusief de vervoerskosten), die als niet rendabel worden beschouwd. Aan het begin van het jaar wordt een bedrag betaald, dat overeenstemt met een kwart van de in het voorgaande jaar verleende subsidie, terwijl de rest in de herfst wordt uitbetaald na een onderzoek door de overheid van de financiële ramingen van CELF en de schommelingen die tijdens het eerste deel van het boekjaar zijn geregistreerd. Vervolgens moet CELF binnen een termijn van drie maanden vanaf het einde van het boekjaar een verslag indienen bij het ministerie van Cultuur en de Franstalige gemeenschap waarin wordt uiteengezet hoe de subsidie is aangewend.

Het op de begroting voor de steun uitgetrokken bedrag, bedraagt normaal 2 miljoen FRF per jaar. Wanneer dit echter niet volledig wordt gebruikt, wordt het resterende bedrag afgetrokken van de middelen die voor het volgende jaar zijn voorzien. De steun bedroeg 2 miljoen FRF in 1990, 2,4 miljoen FRF in 1991, 2,7 miljoen FRF in 1992 en 2,5 miljoen FRF in 1993. In feite bedroeg de werkelijk gebruikte steun in 1992 1,7 miljoen FRF (terwijl op de begroting hiervoor een bedrag van 2,7 miljoen FRF was uitgetrokken). Dezelfde tendens heeft zich in de daaropvolgende jaren voortgezet: in 1994 en in 1995 was het steunbedrag ongeveer 2 miljoen FRF, waarmee het gemiddelde ervan op 2,0675 miljoen FRF per jaar kwam voor de periode 1992-1995 (1,77 miljoen FRF in 1992 en 2,5 miljoen in 1993). Voor 1996 was er opnieuw 2 miljoen FRF aan steun voorzien, maar omdat de hoeveelheid kleine bestellingen dat jaar geringer was, heeft CELF in 1997 slechts 1,6 miljoen FRF ontvangen.

De Franse autoriteiten voeren aan, dat de afhandeling van kleine bestellingen gepaard gaat met een reeks manuele verrichtingen en werkzaamheden, waardoor de kosten ervan hoger liggen dan voor grote bestellingen. Omdat de gemiddelde waarde van kleine bestellingen gering is, maken deze extra kosten de afhandeling ervan goeddeels onrendabel. De Franse autoriteiten hebben de Commissie een raming van deze extra kosten voorgelegd, die gemaakt is aan de hand van een methode voor de kostenberekening, waarbij de kosten kunnen worden berekend voor de verschillende werkzaamheden die nodig zijn voor de afhandeling van kleine bestellingen. Deze werkzaamheden worden hieronder toegelicht.

De uitvoering van een kleine bestelling begint met de ontvangst van een door een boekhandel verzonden bestelbon. Dan worden meteen de gegevens betreffende de klant gecontroleerd (bijvoorbeeld de vaststelling van de identiteit van de boekhandel, de controle van de solvabiliteit van de klant en het nagaan of hij verzekerd is). CELF verricht deze werkzaamheden stelselmatig, ongeacht de

waarde van de onderhavige bestelling. Bij kleine afnemers worden deze werkzaamheden over het algemeen vaker uitgevoerd en nemen zij bijgevolg meer tijd in beslag.

De onderzoekswerkzaamheden bestaan uit het opzoeken van het juiste ISBN-nummer van de bestelde boeken, het opzoeken van de boeken in de catalogussen van de uitgeverijen en de gegevensbestanden (Électre, Cézame, Minitel) en het nagaan of zij in voorraad zijn. Daarbij zijn de juistheid van de gegevens op de bestelbon en de oorsprong van de kleine bestellingen belangrijke factoren. De grote uitgeverijen hebben de verwerking van bestellingen geautomatiseerd: met andere woorden, zij beschikken over moderne apparatuur, waardoor CELF gemakkelijk kan nagaan welke boeken de bestelling betreft. De meeste klanten van CELF zijn echter kleine boekhandelaars die niet altijd over moderne apparatuur beschikken, waardoor haar werklast toeneemt terwijl de omzet die met de kleine bestellingen wordt gemaakt slechts 4,8 % van de totale omzet van CELF bedraagt. Het onderzoekwerk en het feit dat de bestelde boeken niet in voorraad zijn, brengen voor CELF extra kosten mee.

Vervolgens wordt de bestelling hetzij langs elektronische weg (Édilectre of Allegro⁽³⁾), hetzij in de vorm van met een bon naar een uitgever doorgestuurd. De bestellingen voor grote uitgeverijen, zoals Point Seuil, Folio Gallimard of Hachette, leveren geen bijzondere problemen op. In de praktijk gaan echter de meeste bestellingen naar kleine uitgeverijen waarmee niet langs elektronische weg kan worden gecommuniceerd. Voorts gaat het aldus CELF bij kleine bestellingen vaak om boeken van uitgeverijen die binnen een structuur opereren, die een bijzondere behandeling vereist. CELF handelt 67 % van haar kleine bestellingen af zonder gebruik te maken van geautomatiseerde gegevensoverdracht. Bovendien hangt de wijze van betaling grotendeels van de grootte van de uitgeverijen af. De kleine uitgeverijen zijn bijvoorbeeld geneigd onmiddellijke betaling te verlangen.

Ten aanzien van de vervoerskosten zij opgemerkt dat de grote uitgeverijen thans 0,75 FRF per kilo in rekening brengen (door de branche overeengekomen prijs) voor leveringen in Parijs. De tarieven van expresbesteldiensten en de posttarieven voor de levering van boeken van kleine distributiebedrijven bedragen respectievelijk 6,5 FRF en 24 FRF per kilogram. Aangezien de bedragen die aan boekhandelaars in het buitenland in rekening worden gebracht, globaal worden vastgesteld, worden daardoor de marges voor de afhandeling van hun bestellingen verkleind, aldus de Franse regering.

Voor elke levering moeten de boeken zorgvuldig worden ingepakt en moet een gedetailleerde factuur in drievoud worden opgesteld, waarvan de eerste bij het pakket wordt gevoegd, de tweede per post aan de klant wordt toegezonden en de derde bestemd is voor de boekhouding.

⁽³⁾ De boeken die door grote uitgeverijen zijn gepubliceerd, kunnen automatisch met de optische lezer worden geïdentificeerd dankzij de streepjescode.

Ten slotte moet de boekhoudafdeling van CELF alle voornoemde handelingen registreren. Hieromtrent merkt de Franse regering op dat de registratie van een factuur voor een bedrag van 100 FRF dezelfde hoeveelheid werk meebrengt als voor een factuur van 10 000 FRF of meer.

De Franse regering stelt dat het aantal kleine bestellingen dat in 1994 verwerkt is, statistisch gezien op een normaal peil ligt. Dat jaar maakte CELF 9 725 facturen op voor kleine bestellingen (hetgeen 47 % van het totale aantal door haar uitgereikte facturen, te weten 20 672, uitmaakt). Deze kleine bestellingen werden geplaatst door 1 848 klanten en betroffen 19 761 verschillende bestelposten en in totaal 24 933 boeken. De omzet die betrekking had op facturen voor een bedrag van ten hoogste 500 FRF, bedroeg 2,28 miljoen FRF, hetgeen slechts 4,83 % van de totale omzet van CELF uitmaakte⁽⁴⁾.

Over de rentabiliteit van de kleine bestellingen merkt de Franse regering op dat bestellingen voor een waarde van minder dan 500 FRF soms wel rendabel kunnen zijn, terwijl andere dat niet zijn. Of een bestelling rendabel is, hangt af van het soort en het aantal bestelde boeken en van de juistheid van de gegevens op de bestelbon. De Franse autoriteiten houden niettemin staande dat de bestellingen voor een bedrag van ten hoogste 500 FRF, die CELF zonder uitzondering moet afhandelen, over het algemeen niet rendabel zijn. Deze drempel van 500 FRF is door de Franse autoriteiten vastgesteld aan de hand van objectieve criteria: op grond van zuiver economische criteria zijn bestellingen voor een waarde van 0 tot 500 FRF over het algemeen voor een particuliere onderneming niet rendabel; bovendien zijn de bestellingen voor een bedrag van minder dan 500 FRF in de meeste gevallen (67 %) bestemd voor ambachtelijke uitgeverijen; en ten slotte brengt de verwerking van deze kleine bestellingen het beheer van kleine rekeningen mee. Op louter economische gronden zou een onderneming dergelijke bestellingen niet aanvaarden. De Franse autoriteiten baseren deze redenering op hun kostprijsberekeningen.

Soort bestelling	Aantal boeken	Totale kosten ⁽¹⁾	Kosten per stuk ⁽¹⁾
Andere bestellingen	442 740	53 666 275	121,21
Kleine bestellingen	24 933	4 485 354	179,90
Totaal	467 673	58 151 629	124,34

⁽¹⁾ Voor de uitsplitsing van niet-toerekenbare kosten die verband houden met kleine bestellingen.

De kleine bestellingen waren in 1994 goed voor de verkoop van 24 933 boeken. De opbrengst hiervan bedroeg 2,5 miljoen FRF, ofwel 100,2 FRF per boek. De totale kosten van de afhandeling van deze bestellingen bedroegen daarentegen 4,48 miljoen FRF, ofwel 180 FRF per boek. Op grond van deze twee waarden kan het verlies per boek bij de afhandeling van een kleine bestelling worden geraamd op: $100,2 - 179,6 = 79,4$ FRF. Een kleine bestelling omvat gemiddeld 2,56 boeken, waarmee het gemiddelde verlies per bestelling op 203,2 FRF ($79,4 \times 2,56$) komt. De Franse regering wijst erop dat deze gegevens dezelfde zijn als die welke in april 1995 door de Franse autoriteiten aan het Gerecht zijn verstrekt.

De onderstaande tabel geeft globaal weer hoe de extra kosten worden gedekt door de aan CELF verleende steun. In de analytische exploitatieboekhouding wordt het surplus op omstreeks 50 000 FRF geraamd. Er zij evenwel opgemerkt dat ongeveer 44 000 FRF aan ontvangsten niet rechtstreeks afkomstig zijn uit de kleine bestellingen die CELF verwerkt heeft, maar hieraan niettemin zijn toegevoegd omwille van de doorzichtigheid⁽⁵⁾. Dit bedrag is daarom van het totaal afgetrokken, waarmee het resultaat vóór belasting komt op ongeveer 5 600 FRF, die rechtstreeks aan de kleine bestellingen is toe te rekenen.

Volgens de Franse regering blijkt uit dit resultaat dat het bedrag van de subsidie die verleend is ter compensatie van de extra kosten van de afhandeling van kleine bestellingen, juist geraamd is. In verband hiermee wijzen de Franse autoriteiten erop dat wanneer uit

⁽⁴⁾ CELF heeft bij de Commissie een lijst ingediend met informatie over alle bestellingen die zij in 1994 heeft afgehandeld (zoals de naam van de boekhandel, het land, het aantal facturen voor een bedrag van ten hoogste 500 FRF, het aantal bestelposten, het aantal bestelde boeken, de waarde in FRF, het aantal uitgevoerde bestelposten, enz.).

⁽⁵⁾ Volgens CELF zijn deze ontvangsten afkomstig uit andere activiteiten, met name het „Programme Plus”.

een controle achteraf van de activiteiten van CELF zou blijken dat de uitgekeerde subsidie te hoog was, het surplus ofwel wordt afgetrokken van het bedrag van de subsidie voor het volgende jaar, ofwel wordt terugbetaald. Zij wijzen er ook op dat deze subsidie volgens strenge regels en op zodanige wijze wordt verleend dat een volmaakte doorzichtigheid verzekerd is.

(in FRF)

Globale analyse van de dekking van de extra kosten door steun	Bedragen
Met kleine bestellingen van minder dan 500 FRF gemaakte omzet (1)	2 419 455
Andere producten	55 247
Steun	2 000 000
Totale omzet (I)	4 474 702
Aankoop van boeken, met inbegrip van vervoer	2 106 939
Personeelskosten	1 670 963
Algemene kosten	660 719
Totale kosten (II)	4 438 621
Bedrijfsresultaat (III) = (I) – (II)	36 082
Uitzonderlijke netto-opbrengsten (IV)	14 383
Resultaat (exploitatieboekhouding) vóór belasting van de sector kleine bestellingen (III) + (IV)	50 465
met inbegrip van de opbrengsten die niet rechtstreeks verband houden met kleine bestellingen	44 822
<i>Resultaat, vóór belastingen, dat rechtstreeks kan worden toegerekend aan de kleine bestellingen</i>	<i>5 643</i>

(1) Met inbegrip van verpakking, verzekering en transport.

VII. DOOR DE COMMISSIE IN HET KADER VAN DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 93, LID 2, ONTVANGEN OPMERKINGEN

In het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, heeft de Commissie van verschillende kanten talrijke opmerkingen ontvangen, waarop in de delen XI en XIII nader wordt ingegaan.

Het Syndicat national des importateurs et exportateurs de livres, hierna „SNIEL” genoemd, is van mening dat CELF alleen is opgericht voor de afhandeling van de kleine bestellingen waarvoor compenserende subsidie wordt verleend; volgens door hem overgelegde schattingen zouden deze kleine bestellingen een gemiddelde waarde van 300 FRF hebben en ongeveer 6 % van de omzet van CELF uitmaken, hetgeen dus volgens hem zou betekenen dat 94 % van de omzet van CELF wordt behaald met activiteiten die deze niet zou moeten verrichten.

SNIEL is van mening dat de onderhavige compenserende subsidie te hoog is, ten eerste omdat het bedrag ervan niet veel verschilt van de omzet die met deze kleine bestellingen wordt gemaakt, en het „onmogelijk lijkt dat de kosten van deze kleine facturen 3 miljoen FRF zouden kunnen bedragen (bedrag van de exploitatiesubsidie plus geschatte marge)”, en ten tweede omdat de drempel van 500 FRF die wordt gehanteerd om kleine bestellingen af te grenzen, te hoog zou zijn gezien het feit dat slechts 50 % van de bestellingen van sommige bedrijven boven deze drempel liggen. SNIEL is in principe niet tegen

steun voor niet-rendabele bestellingen, maar vindt dat CELF de subsidie thans gebruikt om diverse activiteiten met commerciële doeleinden te ontwikkelen.

De exportboekhandel „Aux Amateurs de livres international”, waarvan de afnemers universitaire bibliotheken zijn, voert aan dat hij zonder overheidssteuning bijdraagt tot de verbreiding van de Franse taal en cultuur. Hij is van mening dat CELF dankzij de compenserende subsidie, die volgens hem 3 % van de omzet van CELF uitmaakt, een extra korting van 3 % aan haar klanten kan verlenen. Hij beklemtoont dat CELF tegenwoordig zelf aan bibliotheken levert en vindt dat deze daarom niet langer subsidie kan ontvangen voor de afhandeling van de kleine bestellingen van boekhandels.

Aux Amateurs de livres international verklaart voorts dat „de steunverlening hypocriet is” en verbaast zich erover „dat de steun neerkomt op meer dan 60 % van het bedrag van de onderhavige bestellingen”. Hij oordeelt dat de steun door CELF wordt aangewend om commerciële activiteiten te ontplooiën. Aux amateurs de livres international concludeert dat deze steunverlening moet worden beëindigd, dat de reeds uitgekeerde bedragen moeten worden terugbetaald, dat de steun moet worden verdeeld „tussen de betrokken boekhandelaren evenredig aan de omzet die zij maken met de uitvoer naar derde landen” en dat CELF moet worden verboden aan andere klanten dan buitenlandse boekhandels te leveren.

Hexalivre, die eveneens een boekhandel is en die in het buitenland gevestigde instellingen tot klant heeft, is van mening dat CELF, die tot taak heeft buitenlandse boekhandels te bevoorraden, in principe niet zou mogen interfereren met haar eigen activiteiten. Hexalivre beweert dat de onderhavige subsidie ten goede komt aan een „door de overheid gesteunde particuliere onderneming met nagenoeg een monopoliepositie”. Maar volgens Hexalivre is de situatie in werkelijkheid anders, „ten eerste als gevolg van duidelijke afspraken tussen de verschillende gesubsidieerde instanties voor de verspreiding en verkoop van Franse boeken in het buitenland en ten tweede als gevolg van rechtstreekse inmenging van de overheid in onze activiteiten”.

Daarnaast heeft de directeur van Hexalivre, de heer Van Ginneken, namens een tweede onderneming die zijn naam draagt en die over het algemeen als uitvoergroothandel optreedt, zijn eigen opmerkingen ingediend. Om te beginnen maakt hij een historische schets van zijn betrekkingen met CELF, waarvan hij vroeger vertegenwoordiger was. De heer Van Ginneken verbaast zich met name over het feit dat hij kon worden aangetrokken (als „agent”) voor de verkoop in verband met kleine bestellingen, terwijl CELF hiervoor subsidie ontving.

De heer Van Ginneken spreekt over de „voortdurende dubbelzinnigheid” van CELF. Hij uit kritiek op het feit dat uitgeverijen belangen hebben in CELF wat er zijns inziens tot leidt dat zij deze onderneming bevoordelen, met name door de vestiging van permanente bureaus van CELF. Hij meent dat CELFs kwaliteit van beheerster van overheidsprogramma's, ook al zijn sommige daarvan aan andere ondernemingen toevertrouwd, haar bevoordelen.

Lavoisier/Tec et Doc, een uitgeverij en exportboekhandel die gespecialiseerd is in technische en wetenschappelijke werken en waarvan de directeur voorts ook bestuursvoorzitter van SNIEL en een van de aandeelhouders van CELF is, is van mening dat laatstgenoemde alleen als exportagent zou mogen optreden voor de afhandeling van de bestellingen van buitenlandse boekhandels en geen institutionele klanten zou mogen bevoorraden. Tec et Doc merkt op dat de uitgeverijen is verzocht CELF de gunstigste voorwaarden te verlenen, en wijst op gegevens volgens welke de condities die CELF aan buitenlandse boekhandels biedt, evenwel niet bijzonder voordelig zijn. Volgens Tec et Doc profiteert CELF van haar imago van „bevoorrecht partner van de uitgeverijen en de overheid”, dat zij ten behoeve van haar commerciële activiteiten aanwendt, alsmede van de bijzondere voorwaarden van uitgeverijen teneinde institutionele afnemers te bevoorraden.

Hoewel Tec et Doc het doel van de subsidie niet ter discussie stelt, acht zij het plafond voor kleine bestellingen van 500 FRF niet gerechtvaardigd. Uitgaande van de veronderstelling dat deze verkopen 3 tot 6 % van de omzet ofwel tussen de 1,5 en 3 miljoen FRF uitmaken, is volgens Tec et Doc een steun van 2 tot 2,4 miljoen FRF buitensporig, tenzij de productiviteit bijzonder gering zou zijn. In verband hiermee meent Tec et Doc dat een aandeel van 3 tot 6 % ⁽⁶⁾ aan kleine bestellingen geenszins een onoverkomelijke last vormt. Volgens Tec et Doc bestaat ongeveer 50 % van de door haar ontvangen bestellingen uit „kleine bestellingen”. Op basis van de bestellingen die CELF over een periode van twee maanden aan haar heeft gezonden, komt zij tot de conclusie dat CELF weinig kleine bestellingen ontvangt.

Tec et Doc verzoekt om „het herstel van normale mededingingsvoorwaarden voor de uitvoer, met name door de afschaffing van steun die niet gebaseerd is op een echte openbare dienstverplichting of een onbetwistbaar cultureel doel dat niet met de bestaande middelen kan worden bereikt”.

SIDE vindt om te beginnen dat er op de uitvoermarkt voor boeken een deelmarkt voor exportagenten bestaat waarop zij concurreert met CELF. Hoewel zij toegeeft dat exportagenten over het algemeen in boeken handelen die in eigen land zijn uitgegeven, vindt zij niettemin dat deze markt een communautaire dimensie bezit. SIDE beklemtoont dat CELF steeds meer actief is als een conventionele exportagent, aangezien de kleine bestellingen slechts 3 % van haar omzet uitmaken, en voert aan dat CELFs openbare dienstverplichting nergens duidelijk uit blijkt.

SIDE betoogt dat de Commissie bij haar beoordeling niet alleen rekening moet houden met de compenserende subsidie voor kleine bestellingen, maar ook met „het complexe geheel van steunmaatregelen niet alleen ten behoeve van CELF maar ook verschillende andere instanties waarin evenals bij CELF de uitgevers en de overheid op de meest ondoorzichtige wijze zijn vertegenwoordigd”. Met betrekking tot de andere instanties is SIDE van mening dat alle staatssteunmaatregelen ten behoeve van de uitvoer van Franstalige boeken de mededinging op de markt van exportagenten vervalsen.

Voorts betwist SIDE ook dat de onderhavige steun bedoeld is ter bevordering van de cultuur. Om te beginnen is het volgens haar misplaatst het begrip kleine bestelling te hanteren in het geval van een exportagent, die uiteraard kleine bestellingen afhandelt zonder daarvoor enige subsidie nodig te hebben. De rentabiliteit van

⁽⁶⁾ In dit verband preciseert de Franse regering dat het in werkelijkheid gaat om 3 tot 6 % van de omzet en niet van 3 tot 6 % van de kleine bestellingen. Bijna 50 % van de bestellingen van CELF zijn kleine bestellingen.

de activiteit zou globaal moeten worden gezien, los van de individuele waarde van elke bestelling. Zij stelt dat de door de Franse autoriteiten gehanteerde drempel van 500 FRF willekeurig is. Derhalve is de onderhavige steun haars inziens louter exploitatiesteun. De Franse regering zou voorts nooit hebben aangegeven op welke rechtsgrondslag de steun is gebaseerd en al helemaal niet welke criteria voor de toekenning ervan worden gehanteerd. SIDE acht de steun aan CELF niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Bovendien voert zij aan dat de steun volstrekt niet vergelijkbaar is met die welke verleend is aan de andere marktdeelnemers die de Franse regering in de loop van de procedure heeft genoemd.

CELLF citeert verscheidene brieven van uitgeverij die hun tevredenheid uitspreken over haar diensten en over de onderhavige steunregeling.

VIII. ARGUMENTEN VAN DE FRANSE AUTORITEITEN

In de brief waarbij de Franse regering in kennis wordt gesteld van de inleiding van de procedure, merkt de Commissie op dat de steun wegens de doelstelling ervan in aanmerking kan komen voor een uitzondering op het principiële verbod op staatssteun van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. De Commissie wijst erop dat de steun kennelijk een cultureel doel heeft in de zin van artikel 92, lid 3, onder d), aangezien deze tot doel heeft de Franse taal te verbreiden en meer bekendheid aan de Franse letterkunde te geven.

De Commissie vraagt zich evenwel af of deze steun niet een dusdanige invloed op de mededinging heeft, dat ondanks het beoogde doel het gemeenschappelijke belang wordt geschaad; zij denkt in dit verband zowel aan de gevolgen ervan voor de uitgeverijsector in eigenlijke zin als aan de gevolgen voor de diverse ondernemingen die zich bezighouden met de distributie en uitvoer van boeken. De Commissie wijst er echter op, dat de mededinging in de boekensector als gevolg van bepaalde belemmeringen van taalkundige en culturele aard beperkt kon zijn en dat de invloed op het intracommunautaire handelsverkeer derhalve beperkt is.

Ten aanzien van het eerste punt merkt de Franse regering op dat niet uit het oog mag worden verloren, dat de substitueerbaarheid van producten in de boekensector zeer gering is, aangezien de inhoud van elk werk specifiek is. Deze substitueerbaarheid bestaat slechts in beperkte mate in bepaalde subcategorieën boeken die over het algemeen van technische en zeer zelden van letterkundige aard zijn. Op communautair en internationaal vlak is deze substitueerbaarheid wegens de taalbarrières nog kleiner. Er is dus alleen echte concurrentie tussen boeken waarvoor de redactionele kwaliteiten van de schrijver van weinig belang zijn en die in dezelfde taal worden gepubliceerd.

Gezien de doelstelling ervan zou de steun alleen de mededinging tussen Franstalige boeken nadelig kunnen beïnvloeden. Zoals de Commissie bekend is, staat de steunre-

geling waarvan CELF gebruik maakt, evenwel open voor elk boek in de Franse taal, ongeacht het land waar het uitgegeven is en ongeacht of de uitgever al dan niet aandeelhouder van CELF is. Bovendien is deze steunregeling wegens haar specifieke kenmerken niet van toepassing in de vier landen waar de concurrentie tussen Franstalige boekwerken het hevigst is en die het leeuwendeel van de markt vormen, te weten Frankrijk, België, Zwitserland en Canada. De gevolgen voor de mededinging in de uitgeverijsector zijn derhalve zeer marginaal.

Ten aanzien van het tweede punt beklemtoont de Franse regering allereerst dat deze steunregeling in geen geval van invloed kan zijn op de activiteiten van uitgeverijen die zelf de distributie van hun boeken verzorgen noch op die van klassieke distributiebedrijven. Enerzijds verwerken deze marktdeelnemers nooit het soort bestellingen waarvoor de steun bedoeld is omdat zij deze te gering achten en anderzijds profiteren zij indirect van de steun aangezien CELF zich bij hen bevoorradt. De steun kan dus alleen van invloed zijn op de mededinging tussen marktdeelnemers die als exportagent werkzaam zijn.

De bestellingen waarvan de uitvoering door deze steunregeling mogelijk moet worden gemaakt, vallen niet onder de normale markt, zelfs al kunnen de marktdeelnemers zich hiermee incidenteel belasten. Zij maken slechts een zeer gering aandeel van de omzet van de exportagenten uit (voor CELF was dit in 1994 minder dan 5 %, ondanks de toegekende steun). De steun vermindert de afzet van de marktdeelnemers in het onderhavige marktsegment dus niet aanmerkelijk. Bovendien is de expeditie van Franstalige boeken voor de meeste concurrenten van CELF slechts een onderdeel van hun activiteiten, in die zin dat zij een andere klantenkring (instellingen) hebben, andere boeken verkopen (SIDE erkent bijvoorbeeld dat de verkoop van Franstalige boeken slechts 50 % van haar omzet uitmaakt) of een andere activiteit (klassieke boekhandel) uitoefenen. Voor alles staat deze regeling open voor iedere marktdeelnemer die een voldoende mate van doorzichtigheid aanvaardt.

In het licht van het voorgaande is de Franse regering, gezien het beoogde doel, van mening dat de invloed van de steun op de mededinging niet kan worden geacht de voorwaarden inzake het handelsverkeer zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De steun bevordert juist het handelsverkeer tussen Franstalige en niet-Franstalige lidstaten op het betrokken gebied.

Op de beweringen van derden antwoordt de Franse regering dat het feit dat CELF aanvankelijk belast was met de afhandeling van kleine bestellingen van in het buitenland gevestigde boekhandels, haar geenszins belet haar activiteiten te diversifiëren en uit te breiden tot andere gebieden zoals iedere andere marktdeelnemer doet. De Franse regering beklemtoont in het bijzonder, dat de

overheid ten tijde van de goedkeuring van de steunregeling heeft geoordeeld dat CELF hoofdzakelijk als exportagent optrad en aldus ervoor wilde zorgen dat CELF haar taak, de bevoorrading van kleine boekhandels in het buitenland, naar behoren kon vervullen. Dit sluit evenwel niet uit dat CELF andere activiteiten kan bedrijven, zolang dit niet ten koste gaat van haar openbare dienstverplichting.

De Franse regering verklaart derhalve dat de onderhavige steun onontbeerlijk is voor en evenredig⁽⁷⁾ is aan de vervulling van een openbare dienstverplichting. Zij voert aan, dat niet aan deze verplichting zou worden voldaan zonder deze steun aangezien deze bedoeld is ter compensatie van de verliezen bij de afhandeling van niet-rendabele bestellingen. De Franse regering is derhalve van mening dat deze steun onder artikel 90, lid 2, van het Verdrag en niet onder artikel 92, lid 1, valt, zoals de Commissie had gemeend ten aanzien van de afwijkende plaatselijke belastingregeling die van toepassing is op de Franse posterijen wegens de voor hen geldende verplichting op het hele grondgebied vertegenwoordigd te zijn.

De Franse regering betoogt voorts, dat ook al is de exportagentuur de voornaamste activiteit van CELF, het haar geenszins verboden is de bestellingen uit te voeren van eindconsumenten, zoals boekhandels. Haar algemene activiteiten mogen evenwel geen belemmering vormen voor de vervulling van de openbare dienstverplichting die haar door de nationale autoriteiten is opgelegd, te weten de afhandeling van kleine bestellingen van boekhandelaars. De overheidssteun voor de afhandeling van deze kleine bestellingen is bedoeld om de verspreiding van Franstalige boeken te bevorderen en de basis te leggen voor het distributienet van boekhandels die dit soort boeken in het buitenland verkopen.

CELF biedt zonedig haar diensten aan de eindgebruiker aan wanneer de plaatselijke distributienetten beperkt zijn. Twee jaar geleden is CELF met instemming van de uitgeverijen begonnen bibliotheken te bevoorraden. Zo heeft zij bijvoorbeeld boeken geleverd aan universiteitsbibliotheken en de nationale bibliotheek van Algerije. CELF voldoet aan de vraag van deze bibliotheken zonder met de plaatselijke boekhandels te concurreren, aangezien in 1994 en 1995 invoer door de particuliere ondernemingen in Algerije niet was toegestaan.

Ten aanzien van de toekomstige toepassing van de steunregeling ten slotte, overwegen de Franse autoriteiten, voorzover deze regeling verenigbaar met de werking van de gemeenschappelijke markt zou worden geacht, een aanbesteding uit te schrijven teneinde de verplichting aan kleine bestellingen te voldoen, toe te vertrouwen aan een exportagent die gekozen is aan de hand van de criteria die thans reeds worden aangewend. Al zou het bedrag van de subsidie misschien worden gewijzigd of aangepast, de criteria voor de regeling blijven grosso modo dezelfde als

nu en als medegedeeld aan SIDE door de bevoegde autoriteiten in een vergadering op 24 september 1996.

Zo zullen de gegadigden ten minste gegevens moeten verstrekken over:

- hun omzet (de totale omzet en de omzet van Franstalige boeken in het buitenland) uitgesplitst per land;
- het aantal boeken in het Frans dat per land wordt verkocht;
- het aantal reeds verrichte kleine bestellingen en het aantal dat de betrokkene met de ondersteuning van de staat denkt te verrichten;
- een nauwkeurige berekening van de inkomstendering bij de afhandeling van een kleine bestelling, het aantal betrokken uitgeverijen en de mate van bereidheid tot samenwerking met Franstalige uitgevers.

De gegadigden moeten bereid zijn zich aan controleprocedures te onderwerpen die het volgende inhouden:

- de opstelling binnen drie maanden na afloop van het boekjaar van een boekhoudkundige verantwoording van het gebruik van de subsidie met een overzicht van de bewijsstukken en een gedetailleerd verslag van de subsidiemaatregel met inbegrip van met name een financiële balans;
- de verspreiding van het verslag in de hele branche zo nodig na weglating van de gegevens die als zakengeheimen kunnen worden aangemerkt;
- naast de controles op het gebruik van overheidsmiddelen, het verlenen van toegang aan de overheid tot documenten, met name boekhoudkundige bescheiden, waaruit de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten blijkt.

De Franse autoriteiten wijzen erop dat het tot dusverre niet nodig was bekendheid te geven aan de voorwaarden voor deelname aan de steunregeling, aangezien de regeling openstaat voor iedere marktdeelnemer die hieraan op dezelfde voorwaarden als CELF wenst deel te nemen. Bovendien is de zaak SIDE-CELF voldoende bekend in de betrokken kringen zodat iedere geïnteresseerde zich bij de Franse autoriteiten kenbaar had kunnen maken.

IX. TOEPASSING VAN ARTIKEL 92, LID 1, VAN HET VERDRAG

De intracommunautaire mededinging in de boekensector is om redenen van taalkundige en culturele aard beperkt. Het is evenwel onjuist te denken dat in deze sector geen enkele concurrentie bestaat. Boeken die uit hoofde van verschillende regelingen worden gesubsidieerd, kunnen concurreren met ongesubsidieerde boeken over hetzelfde onderwerp of in dezelfde categorie. Het kan hierbij gaan om fictie, non-fictie of boeken die tot elke andere categorie behoren. Steun ter bevordering van de uitgave, verspreiding of marketing van bepaalde boeken kan derhalve een, zij het beperkte, weerslag hebben op de

⁽⁷⁾ De Franse regering wijst er andermaal op dat het gebruik van de subsidie achteraf wordt gecontroleerd en dat de niet-gebruikte bedragen worden verrekend met de subsidie die voor het volgende jaar wordt toegekend.

intracommunautaire mededinging. Bovendien kan dit soort steun niet alleen de mededinging bij de verkoop en de uitvoer ongunstig beïnvloeden, maar ook de activiteiten van andere marktdeelnemers, zoals exportagenten, uitgeverijen met eigen distributiekanaalen in het buitenland en distributiebedrijven die contractueel gebonden zijn aan uitgeverijen.

De onderhavige steun wordt CELF verleend om haar in staat te stellen kleine bestellingen van buitenlandse boekhandels af te handelen. De Commissie erkent weliswaar dat dit steunmechanisme ten goede kan komen aan de kopers van boeken alsmede aan de uitgevers van Franstalige boeken aangezien eerstgenoemden niet de volle prijs behoeven te betalen en laatstgenoemden hun verkoop gestimuleerd zien, maar zij blijft erbij dat CELF de voornaamste begunstigde is, te meer daar de andere exportagenten die Franstalige boeken leveren, voor de afhandeling van hun kleine bestellingen niet een dergelijke steun ontvangen.

Derhalve is de aan CELF verleende steun staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag.

Ten aanzien van de inbreuken op de artikelen 85 en 86 waarvan SIDE in de loop van de gerechtelijke procedure gewag maakte, wordt in dit verband opgemerkt dat de Commissie zich het recht voorbehoudt in voorkomend geval de activiteiten van CELF afzonderlijk te onderzoeken in het licht van deze Verdragsbepalingen⁽⁸⁾. Deze beschikking betreft derhalve alleen de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunregeling met artikel 92 van het Verdrag.

Overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag zijn de lidstaten gehouden de Commissie tijdig van steunvoornemens op de hoogte te brengen. Aangezien de Franse regering de steun aan CELF voor de afhandeling van kleine bestellingen niet van tevoren heeft aangemeld, is deze steun onwettig verleend. Omdat het Gerecht in zaak T-49/93 bovendien de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 houdende goedkeuring van de steun aan CELF ten dele nietig heeft verklaard, is en blijft de steun aan deze laatste voor de afhandeling van kleine bestellingen onwettig⁽⁹⁾.

Daar deze steunregeling onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt, is het aan de Commissie om te bepalen of een van de afwijkingen van artikel 92, leden 2 en 3, hierop van toepassing is zodat een vrijstelling van het algemene verbod van lid 1 van dit artikel mogelijk is.

⁽⁸⁾ De Commissie heeft in de zaak La Poste (staatssteunmaatregel NN 135/92, Frankrijk) de toepassing van de artikelen 92 en 90, lid 2, en van de artikelen 85 en 86 afzonderlijk behandeld.

⁽⁹⁾ Aangezien het Gerecht het besluit van de Commissie tot goedkeuring van de steun aan CELF voor het beheer van overheidsprogramma's, d.w.z. de andere steunmaatregelen dan die ten behoeve van de afhandeling van kleine bestellingen, heeft bevestigd met het argument dat deze geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, inhielden omdat deze het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden, zijn deze maatregelen in deze beschikking niet in aanmerking genomen en vallen deze derhalve niet onder de bepalingen inzake staatssteun.

De Commissie merkt op dat de afwijkingen van artikel 92, lid 2, in dit geval niet van toepassing zijn, aangezien met de onderhavige steunregeling niet de verwezenlijking van de hierin genoemde doelstellingen wordt beoogd. De steun voldoet niet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder a), aangezien deze niet bedoeld is ter bevordering van de ontwikkeling in gebieden die voor de toepassing van deze bepaling in aanmerking komen. De afwijking in het eerste deel van artikel 92, lid 3, onder b), inzake het bevorderen van de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk belang is niet van toepassing op de aan CELF toegekende steun, omdat daarmee niet wordt beoogd een dergelijk project te bevorderen. Aangezien de steun evenmin bedoeld is om een ernstige verstoring in de Franse economie op te heffen, is de afwijking van het tweede deel van artikel 92, lid 3, onder b), evenmin van toepassing. Ten slotte kan ook geen beroep worden gedaan op artikel 92, lid 3, onder c), betreffende de vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën, aangezien met deze steun niet de hier genoemde doelstellingen worden nagestreefd.

Zoals reeds opgemerkt, heeft het Gerecht in het arrest in zaak T-49/93 (punt 62) bevestigd, dat het doel dat de Franse regering met de verlening van deze steun aan CELF beoogde van culturele aard was in de zin dat daarmee de verbreding van de Franse taal en cultuur werd nagestreefd. De Commissie beaamt dat dit een geldig argument is voorzover de steun uitsluitend wordt gebruikt voor de uitvoering van kleine bestellingen en niet dient om andere commerciële activiteiten van CELF te subsidiëren. Wanneer dit het geval is, is enkel de afwijking van artikel 92, lid 3, onder d), mogelijk, volgens welke steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, 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.

Om te kunnen vaststellen of de steun die aan CELF wordt verleend voor de afhandeling van kleine bestellingen in aanmerking komt voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder d), van het Verdrag, moet de Commissie nagaan of het nagestreefde doel werkelijk van culturele aard is en zo ja, of de steun de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededinging niet zodanig beïnvloedt, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Met het oog hierop wordt in deel X een evaluatie gemaakt van de betrokken markt en wordt in deel XI de steunregeling onderzocht met betrekking tot de evenredigheid van de steun, het nagestreefde doel en de gevolgen ervan op communautair vlak.

X. ANALYSE VAN DE BOEKENMARKT

De Commissie heeft de uitgebreide informatie die de partijen haar hebben toegezonden over de op de boekenmarkt heersende voorwaarden onderzocht. Zij merkt in dit verband op dat de analyse ervan gecompliceerd is wegens de specifieke kenmerken van de onderhavige sector. De ontwikkeling op de markt voor boeken, tijdschriften en kranten is onderhevig aan het complexe samenspel van talrijke factoren. Voor particuliere afnemers spelen onder meer sociaal-economische factoren een rol, zoals demografische gegevens, onderwijs, trends in de vrijetijdsbesteding, het aantal openbare bibliotheken en de koopkracht. De Europese drukkerij- en uitgeverijsector is nog steeds meer een optelsom van nationale markten dan een over het gehele continent geïntegreerde markt, zoals uit het geringe aandeel van de uitvoer in de omzet blijkt. De vele talen die in de Gemeenschap worden gesproken staan de „vereuropesing” van de markt in de weg⁽¹⁰⁾.

In casu moet worden nagegaan of de steun een dussdanige invloed op de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer heeft dat daardoor de mededinging zozeer wordt vervalst dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Met andere woorden de vraag is of CELF een ongerechtvaardigd voordeel heeft genoten ten opzichte van andere marktdeelnemers die Franstalige boeken uitvoeren, of het nu gaat om exportagenten, distributiebedrijven of uitgeverijen. Voor deze beschikking moet worden beoordeeld welke werking de steun mogelijk kan hebben op het segment van de boekenmarkt dat bestaat uit de bestellingen van Franstalige boeken voor een bedrag van minder dan 500 FRF.

In haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, heeft de Commissie verklaard dat de steun aan CELF een weerslag kon hebben zowel op de uitgeverijen zelf als op de verschillende marktdeelnemers die zich bezighouden met de distributie en de uitvoer van boeken.

Op de boekenmarkt waarvoor het duidelijk is dat er een intracommunautaire handel bestaat concurreert CELF met andere marktdeelnemers die Franstalige boeken uitvoeren. Volgens de statistieken van het Syndicat national de l'édition⁽¹¹⁾ bedroeg de totale jaaromzet van de boekensector in Frankrijk 14 192 000 000 FRF in 1993. 7,8 % daarvan betrof de uitvoer van Franse boeken naar andere landen van de Gemeenschap, waarbij bijna de helft voor België bestemd was. De uitvoer naar Europese landen buiten de Gemeenschap maakte 2,9 % van deze omzet uit.

In 1994, het laatste jaar waarvoor het Syndicat national de l'édition statistieken heeft opgesteld, beliep de totale uitvoer van boeken uit Frankrijk 2 978 501 000 FRF. De omzet van CELF bedroeg 50 miljoen FRF, ofwel ongeveer 1,7 % van het voornoemde bedrag. De kleine bestellingen van minder dan 500 FRF bedroegen minder dan 5 % van de omzet van CELF (2,3 miljoen FRF op een totaal van 50 miljoen), hetgeen neerkomt op 0,08 % van de uitvoer van Franse boeken.

De onderstaande tabel bevat gegevens betreffende de uitvoer van boeken, brochures en soortgelijke drukwerken uit Frankrijk naar andere lidstaten van de Gemeenschap en berust op andere bronnen dan het Syndicat national de l'édition. Uit deze gegevens blijkt eveneens dat Frankrijk hoofdzakelijk naar België (en Luxemburg) uitvoert.

Uitvoer⁽¹⁾ uit Frankrijk naar de andere lidstaten van de Gemeenschap tussen 1993 en 1996

(in duizend ECU)

Lidstaat	1993	1994	1995	1996
België/Luxemburg	88 465,75	98 392,47	112 953,67	115 192,55
Nederland	12 305,33	9 866,07	12 745,27	12 914,60
Duitsland	30 966,57	35 623,91	30 944,99	27 992,26
Italië	10 440,52	15 023,02	12 375,61	13 246,71
Verenigd Koninkrijk	13 218,16	16 994,67	17 800,70	19 278,79
Ierland	305,93	341,61	475,28	2 669,94
Denemarken	1 103,78	880,79	874,53	1 505,46
Griekenland	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⁾ Commissie van de Europese Gemeenschappen: *Panorama van de EU-industrie, 1997*.

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

(in duizend ECU)

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

(¹) Uitvoer van boeken, brochures en dergelijk drukwerk (GN-code 4901).

Bron: Eurostat (Comext-gegevensbank).

Volgens de Franse regering moet bij de distributie van boeken in een aantal verschillende behoeften worden voorzien naargelang de soort afnemer, waarbij het kan gaan om een tussenpersoon of een eindconsument (groot-handelaren, traditionele boekhandels, particulieren, institutionele klanten). Deze verscheidenheid komt tot uiting in de culturele en technische behoeften en wordt beïnvloed door de economische context. De distributie en afzet verlopen niet op dezelfde wijze voor wetenschappelijke werken voor universitair gebruik, kunstboeken voor een specifiek publiek of romans die in de boekhandel worden verkocht. Zonder overheidsbemoeienis zou de markt derhalve niet al deze verschillende behoeften kunnen dekken en zou het aanbod bijvoorbeeld beperkt blijven tot de meest winstgevende activiteiten ten koste van de bevordering van de cultuur.

Als belangrijkste partijen bij de verkoop van boeken noemt de Franse regering: i) de uitgeverijen die de boeken publiceren; ii) de marketingmensen die al dan niet verbonden zijn aan uitgeverijen en die tot taak hebben de verkoop van boeken aan boekhandels of institutionele klanten te bevorderen; iii) de distributiebedrijven die al dan niet aan uitgeverijen verbonden zijn en die belast zijn met de feitelijke distributie van boeken. Zij ontvangen bestellingen van boekhandels, sommige grote institutionele klanten of verschillende tussenpersonen en worden bevoorrad door de uitgeverijen; iv) de groothandelaren die niet altijd een schakel zijn in de distributieketen en die de rol vervullen van tussenpersoon tussen de distributiebedrijven enerzijds en de boekhandels en sommige grote institutionele klanten anderzijds. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de volgende categorieën: v) de exportagenten die alleen aan detailboekhandels maar niet aan eindconsumenten leveren; vi) de boekhandels die hoofdzakelijk rechtstreeks leveren aan grote institutionele afnemers en vii) de detailboekhandels die aan de traditionele eindconsument verkopen ongeacht of het om particulieren of bedrijven gaat (deze categorie omvat zowel traditionele boekwinkels als warenhuizen).

Er bestaan bovendien distributienetten die de verkoop langs een minder traditionele weg verzekeren, zoals boekenclubs, postorderbedrijven of verkoopkantoren die

de rechtstreekse verkoop van de uitgeverij aan de eindconsument verzorgen.

SIDE geeft een soortgelijke beschrijving van de Franse boekensector, maar legt meer de klemtoon op het onderscheid tussen de binnenlandse markt en de uitvoermarkt. Zij stelt dat de activiteit van CELF, evenals die van haarzelf, bestaat uit de uitvoer van boeken uit Frankrijk. Bij de marktdeelnemers (in Frankrijk, d.w.z. op de binnenlandse markt) die actief zijn in de uitvoerlanden, onderscheidt SIDE de volgende categorieën:

- de uitgeverijen die over hun eigen uitvoerstructuur beschikken: uitgeverijen als Gründ, Picard of Vrin voeren de boeken die zij uitgeven zelf uit. Voorts zijn er sommige groepen uitgeverijen, zoals Hachette of Gallimard, die de uitvoer van verschillende uitgeverijen groeperen bij distributiebedrijven zoals Hachette Livre Diffusion Internationale, die tot de Groupe Hachette behoort. Dit distributiebedrijf voert niet alleen de boeken uit, die door Hachette en Fayard, die deel uitmaakt van de groep, worden uitgegeven, maar ook bijvoorbeeld die van Ramsay of Calmann-Lévy, die niet tot de groep behoren;
- de distributiebedrijven die geen deel uitmaken van uitgeversbedrijven en die zich alleen bezighouden met de distributie en uitvoer van boeken van uitgeverijen waarmee zij een overeenkomst hebben gesloten (DISTIQUE, DIFF-EDIT, enz.);
- de exportagenten die boeken van alle uitgeverijen in de handel brengen, d.w.z. verkopen en leveren. De dienst die de exportagent biedt, bestaat uit het in ontvangst nemen van de bestellingen van boekhandels, scholen of instellingen in het buitenland, waarna deze per uitgever worden gegroepeerd. Hij beschikt niet over een voorraad en betreft de bestelde boeken bij Franstalige uitgeverijen of distributiebedrijven. Nadat de bestellingen per klant zijn gesorteerd, maakt de exportagent de factuur op en zendt hij de gevraagde boekwerken toe.

Volgens SIDE is het voor de klant interessant een beroep op een exportagent te doen, omdat hij dan slechts één in plaats van verschillende bestellingen hoeft te plaatsen, bijvoorbeeld wanneer hij een twintigtal boeken van vijftien verschillende uitgeverijen nodig heeft, aangezien

de rest van het werk door de exportagent wordt gedaan. De klant bespaart zich aldus tijd en geld dankzij bijvoorbeeld lagere vervoerskosten. Zonder de exportagenten zou de uitvoering van kleine bestellingen voor de uitgeverijen te duur zijn omdat zij deze wegens hun logge structuur niet naar behoren kunnen afhandelen. Vele uitgeverijen verlangen derhalve een minimumomzet alvorens een rekening te openen. Wanneer de klant geen rekening bij de uitgeverij heeft, krijgt hij eerst de factuur toegestuurd alvorens hem de bestelling wordt toegezonden, waardoor de afhandeling nog moeizamer en duurder wordt.

Doordat de exportagent eerst alle kleine bestellingen groepeerd alvorens deze aan de uitgeverij door te geven, is het voor laatstgenoemde mogelijk deze uit te voeren. Dankzij dit systeem behoeven klanten in het buitenland niet van tevoren één of meer betalingen te doen.

Volgens SIDE bestaat de clientèle van exportagenten uit boekhandels, scholen of instellingen zoals universiteitsbibliotheken, overheidsdiensten enz., die eindgebruikers zijn. De exportagenten leveren alle soorten boeken die in Frankrijk worden gepubliceerd en bij uitgeverijen verkrijgbaar zijn, met inbegrip van specifieke boekwerken zoals kunstboeken of technische publicaties, alsmede boeken die niet meer bij de uitgeverijen voorradig zijn.

SIDE is derhalve van mening dat zij op dezelfde deelmarkt actief is als CELF. De namen van de in Frankrijk actieve exportagenten worden hierna genoemd met wat door SIDE als hun voornaamste activiteit wordt beschouwd. Deze exportagenten onderscheiden zich van elkaar door het soort klanten waaraan zij leveren en het soort boeken dat zij verkopen.

- Aux amateurs de livres international levert alle boeken die verkrijgbaar zijn bij Franse uitgeverijen en verkoopt deze aan universiteitsbibliotheken.
- CELF voert Franstalige werken uit, hoofdzakelijk naar buitenlandse boekhandels.
- Eska en Lavoisier zijn in de eerste plaats uitgevers van technische boeken, die wetenschappelijke en technische werken verkopen aan instellingen in het buitenland, vooral universiteitsbibliotheken.
- SFL is vooral een groothandel die actief is in het gebied van Parijs en die met haar eigen voorraad werkt, in tegenstelling tot de andere exportagenten.
- SIDE treedt op als exporteur van Franse boeken die voorradig zijn bij uitgeverijen, en als wederuitvoerder en distributeur van Engelse boeken in Frankrijk. SIDE voert hoofdzakelijk uit naar buitenlandse boekhandels.
- Touzot is een uitgeverij die gespecialiseerd is in de uitvoer van haar eigen publicaties en van boeken die niet meer worden gedrukt.
- Van Ginneken is gespecialiseerd in kunstboeken. Deze onderneming voert uitsluitend boeken uit, die verkrijgbaar zijn bij bepaalde uitgeverijen van kunstboeken. Als exportagent levert zij de bij genoemde uitgeverijen verkrijgbare boeken eveneens aan in het buitenland gevestigde boekhandels en instellingen.

Volgens SIDE omvat de uitvoermarkt, d.w.z. de landen die boeken uit Frankrijk invoeren, twee categorieën: de Franstalige gebieden en de niet-Franstalige gebieden. Bij de eerste categorie lijkt aldus SIDE de markt op de binnenlandse boekenmarkt. Alle belangrijke uitgeverijen hebben filialen of vertegenwoordigers in de Franstalige landen (Canada, Zwitserland, België enz.) om in de behoeften van de plaatselijke markt te voorzien. De exportagenten spelen er een zeer beperkte rol. Deze opmerking gaat evenwel alleen op voor de voornoemde Franstalige landen. In de andere spelen de exportagenten die gespecialiseerd zijn in de levering aan instellingen, een belangrijke rol.

In de Franstalige landen (Zwitserland, België en Canada) zijn de volgende marktdeelnemers vertegenwoordigd: i) plaatselijke distributiebedrijven, ii) plaatselijke groothandels, iii) detailhandelaren (boekhandels, warenhuizen), iv) instellingen (bibliotheken, scholen en overheidsdiensten) en v) boekenclubs, postorderbedrijven en rechtstreekse-verkoopdiensten.

SIDE stelt dat de aanwezigheid van uitgeverijen in niet-Franstalige landen daarentegen beperkt is. De exportagenten in het algemeen, en met name die welke aan boekhandels leveren, spelen daar dan ook een belangrijke rol.

De Franse regering merkt op dat de exportagenten slechts een marginaal aandeel hebben op de voornaamste markten voor Franstalige boeken⁽¹²⁾ (Frankrijk, België, Zwitserland en Canada) en dat de Franse uitvoer naar landen buiten deze geografische markten in 1994 1 506 514 000 FRF beliep, waarbij het aandeel van CELF ongeveer 3,25 % bedroeg. Wanneer ook Franstalige boeken uit België, Zwitserland en Canada die naar andere landen dan Frankrijk, België, Zwitserland en Canada worden uitgevoerd, worden meegerekend (waarvoor de omzet ongeveer 521 miljoen FRF bedraagt), daalt het aandeel van CELF tot 2,47 %. De kleine bestellingen van minder dan 500 FRF die door CELF worden uitgevoerd, maken 0,074 % uit van de totale uitvoer van Franstalige boeken naar andere landen dan Frankrijk, België, Canada en Zwitserland.

De Franse regering betwijfelt evenwel of het mogelijk is anders dan louter theoretisch een markt af te grenzen voor exportagenten die Franstalige boeken uitvoeren.

Ten eerste wordt het onderhavige product niet uitsluitend door exportagenten verkocht.

Ten tweede is het duidelijk dat de uitvoer van Franse boeken naar andere landen dan de vier voornaamste Franstalige landen niet uitsluitend via de exportagenten

⁽¹²⁾ Op deze markten zijn de bestellingen van boekhandels bijna altijd groot genoeg om rechtstreeks aan de uitgeverijen en de klassieke distributiebedrijven te worden toegezonden.

verloopt. Een niet te verwaarlozen gedeelte van de bestellingen uit deze landen is groot genoeg om rechtstreeks naar de traditionele distributiebedrijven te worden gezonden zonder dat een beroep behoeft te worden gedaan op exportagenten, zoals zeer duidelijk blijkt uit een aan de Commissie toegezonden tabel waarin de totale Franse uitvoer wordt vergeleken met de uitvoer van CELF naar de 50 landen die het meeste afnemen⁽¹³⁾.

De Commissie merkt dienaangaande op, dat de gegevens in deze tabel voor het jaar 1994 zijn bijeengebracht door het Syndicat national de l'édition (SNE). De Franse autoriteiten hebben zelf een tabel opgesteld waarin deze gegevens van het SNE gecombineerd zijn met de cijfers voor 1994 betreffende de omvang van de uitvoer door CELF naar deze zelfde landen.

Uit deze gegevens blijkt dat CELF, die toch een belangrijke exportagent is, in het gunstigste geval slechts 20,7 % van de uitvoer van Franstalige boeken naar eenzelfde land (Japan) voor haar rekening neemt en dat haar aandeel over het algemeen tussen nog geen 1 % en 5 % schommelt en bijvoorbeeld voor Duitsland 1,03 %, voor de Verenigde Staten 0,88 % en voor Mexico 2,73 % bedraagt. Het gebeurt dat buitenlandse boekhandels naargelang de omvang van de bestelling zich ofwel rechtstreeks tot de klassieke distributiebedrijven wenden ofwel een beroep op exportagenten doen. Evenmin kan de klantenkring als een specifieke markt worden beschouwd, behalve misschien in het geval van zeer kleine boekhandels.

Ten slotte zij opgemerkt dat, in tegenstelling tot CELF, de bedrijven die als exportagent optreden, zich niet beperken tot deze activiteit die bestaat uit het leveren van uitsluitend Franstalige boeken aan buitenlandse boekhandels. Sommige, zoals SIDE, leveren gewoonlijk aan institutionele afnemers (Alliance française en bibliotheken), terwijl andere een activiteit in Frankrijk zelf ontplooiën, maar geen enkele beperkt zich tot de uitvoer van Franstalige boeken.

De Franse autoriteiten achten het derhalve niet mogelijk gegevens betreffende een eventueel bestaande, afzonderlijke markt voor exportagenten te verkrijgen. Zelfs wanneer alle marktdeelnemers die deze activiteit beweren uit te oefenen, afzonderlijk zouden worden ondervraagd, dan is het nog weinig waarschijnlijk dat zij allen een voldoende nauwkeurige exploitatieboekhouding bijhouden om over cijfers voor deze activiteit alleen te kunnen beschikken.

De Franse autoriteiten hebben de Commissie alleen de cijfers kunnen geven voor de met de uitvoer behaalde omzet van in Frankrijk gevestigde ondernemingen waarvan bekend is dat zij het soort bestellingen uitvoeren

dat gewoonlijk aan exportagenten wordt toevertrouwd. De Franse regering is van oordeel dat deze parameter kan worden gebruikt om de gevolgen van de steun voor de concurrenten van CELF te beoordelen. De concurrentiële gevolgen voor de activiteiten van deze marktdeelnemers moeten worden beoordeeld in het licht van al hun uitvoeractiviteiten, aangezien deze een coherent geheel vormen, dat berust op de verkoop op uiteenlopende wijze van boeken in het buitenland.

Met uitvoer gemaakte omzet in 1995

(in miljoenen FRF)

Exportagenten	Met uitvoer gemaakte omzet
Amateurs de livres international	17,2
Boussac/LSA	16
CELLF	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⁾ Cijfer voor 1994.

Bronnen: infogrefe/euridile.

Frankrijk telt een beperkt aantal (een tiental) marktdeelnemers waarvan bekend is dat zij als exportagent optreden, maar met uitzondering van CELF houden zij zich weinig bezig met bestellingen van minder dan 500 FRF, die economisch gezien niet rendabel zijn, maar zij richten zich, zoals reeds gezegd, vooral op institutionele klanten⁽¹⁴⁾.

Om een nauwkeuriger beeld te krijgen van de „concurrentie”, moet tevens een deel van de uitvoer door sommige Franse boekhandels en door de exportdiensten van sommige uitgeverijen in aanmerking worden genomen. De grote boekhandels in de belangrijkste Europese steden, die gespecialiseerd zijn in de verkoop van Franstalige boeken, worden immers meestal rechtstreeks bevoorrad door de Franse uitgeverijen of door boekhandels in Frankrijk.

⁽¹³⁾ Deze tabel omvat de landen van West-Europa, Noord-Amerika, talrijke Afrikaanse landen (voor het merendeel Franstalige) en nog andere landen (zoals Japan, Brazilië, Mexico en Rusland).

⁽¹⁴⁾ Het gebeurt soms bij uitzondering dat CELF aan klanten levert die geen wederverkopers zijn, hetzij omdat er geen plaatselijke wederverkoper is hetzij omdat zij namens uitgeverijen optreedt die sommige specifieke bestellingen die zij ontvangen, aan haar doorgeven.

Op grond van het voorgaande kan de totale jaaromzet van alle concurrenten op de markt worden geschat op ongeveer 200 miljoen FRF. Deze schatting is gemaakt aan de hand van vergelijkingen van kerngetallen. Het aandeel van CELF in dit totaal bedraagt ongeveer 25 %. Het aandeel van de door CELF uitgevoerde kleine bestellingen bedraagt 0,75 % van het totaal.

Wanneer alleen naar de Gemeenschap wordt gekeken, komt de omzet van CELF op ongeveer 12 miljoen FRF, ofwel 24 % van haar totale omzet. Voor Franse marktdeelnemers die als agent optreden voor de uitvoer naar de landen van de Gemeenschap, bedraagt deze uitvoer volgens schattingen ongeveer 55 % van hun totale activiteiten, ofwel ongeveer 110 miljoen FRF. De omzet die CELF in de Gemeenschap maakt, bedraagt slechts 10,9 % van de totale omzet van deze marktdeelnemers.

Met betrekking tot de concurrentiesituatie kan het volgende worden opgemerkt:

- het aandeel van buiten Frankrijk gepubliceerde Franstalige boeken die van de steunregeling profiteren, kan op 3 à 4 % worden geschat. De Franse regering wijst erop dat het vanzelfsprekend is, dat boekhandels in het buitenland zich over het algemeen tot de distributiebedrijven en exportagenten wenden die in het land van publicatie gevestigd zijn en niet tot die van een ander land. Er dient evenwel te worden gelet op de volgende cijfers betreffende de uitvoer van de voornaamste landen die Franstalige boeken publiceren: in 1994 bedroeg de totale uitvoer van Franstalige boeken 2 978 miljoen FRF voor Frankrijk, tegen 524 miljoen FRF voor België, 376 miljoen FRF voor Zwitserland en 315 miljoen FRF voor Canada;
- om de hierboven uiteengezette redenen is het niet mogelijk het aandeel van de exportagenten en het aandeel van de uitgeverijen of hun distributiebedrijven te bepalen;
- 60,4 % van de totale uitvoer van Franstalige boeken is in 1994 naar Franstalige landen gegaan (tegen 60,9 % in 1993). 16,1 % van de uitvoer van CELF ging naar Franstalige landen (tegen 13,6 % in 1993).

XI. ANALYSE VAN DE VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN IN HET LICHT VAN ARTIKEL 92 VAN HET VERDRAG

Evenredigheid van de steun

De Commissie heeft de zeer volledige documentatie onderzocht die de Franse regering haar heeft toegezonden over de dekking van de extra kosten door middel van steun, met name de methode van kostenberekening. Aan de hand hiervan kunnen de kosten worden geraamd en uitgesplitst naar de verschillende werkzaamheden die

verband houden met de afhandeling van een bestelling (zie deel VI). De Franse regering heeft 1994 als referentiejaar genomen voor de berekening van de extra kosten. Teneinde na te gaan hoe betrouwbaar de analyse van de Franse autoriteiten was, verzocht de Commissie om extra inlichtingen over de afhandeling van kleine bestellingen door CELF voor andere tijdvakken. Uit de documentatie die de Franse regering voor verschillende andere boekjaren heeft verstrekt, blijkt dat de omzet uit kleine bestellingen, de hoeveelheid bestelde boeken, het aantal uitgereikte facturen, het aantal klanten, alsmede het aantal posten per bestelling, van jaar tot jaar min of meer gelijk blijven.

Deze inlichtingen van de Franse autoriteiten zijn dus voldoende om een schatting te maken van de werkelijke extra kosten die CELF maakt voor de afhandeling van bestellingen voor een bedrag van minder dan 500 FRF. Daar de steun alleen bestemd is ter dekking van de extra kosten van deze bestellingen en ieder eventueel overschot wordt verrekend met de steun die voor het volgende jaar wordt uitgekeerd, dient deze niet tot financiering van andere commerciële activiteiten van CELF, in tegenstelling tot wat sommige derden beweren.

Criteria voor de steunregeling

SIDE beweert dat de steunregeling uitsluitend bedoeld is voor CELF en stelt de criteria voor de steunverlening ter discussie. De Commissie deelt dit standpunt niet om de hierna uiteengezette redenen.

Ten eerste werd in 1991 zeer terecht geweigerd SIDE voor de steunregeling in aanmerking te laten komen, omdat zij niet de vereiste doorzichtigheid kon bieden daar zij geen gegevens voor de bestellingen per land kon verstrekken. In verband hiermee zij eraan herinnerd, dat het de nationale autoriteiten vrij staat de criteria voor de toekenning van steun voor een bepaald doel vast te stellen, op voorwaarde dat deze verenigbaar is met artikel 92 van het Verdrag. Dit geldt met name voor de controlemaatregelen die door de nationale autoriteiten worden overwogen om te verzekeren dat de steun daadwerkelijk wordt gebruikt voor het doel waarvoor deze is uitgekeerd, zoals hier het geval is.

Ten tweede werd SIDE de mogelijkheid geboden steun te ontvangen mits zij zich zou houden aan de regels van de steunregeling.

Ten derde hebben twee andere ondernemingen soortgelijke steun ontvangen als CELF voor de afhandeling van kleine bestellingen. Het feit dat de gesubsidieerde activiteiten alleen bepaalde geografische gebieden en bepaalde

soorten boeken betroffen, is geen doorslaggevende factor. Belangrijker is dat deze ondernemingen aan de regels van de steunregeling voldeden, met name door doorzichtige afrekeningen te verstrekken. SIDE betoogt dat de aan SERVEDIT en aan Ecole des loisirs verstrekte steun volstrekt niet te vergelijken valt met die voor CELF. Zelfs wanneer de steun aan de twee voornoemde ondernemingen beperkt zou zijn tot bepaalde geografische gebieden of bepaalde soorten drukwerk, is de Commissie niettemin van mening dat deze bestemd was ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen en bijgevolg deelt zij niet de mening van SIDE.

Cultureel karakter van de steun

Sommigen, en met name SIDE, betwisten de bewering dat de steun zou bijdragen tot de verbreiding van de cultuur. Zoals hierboven is opgemerkt, heeft het Gerecht de culturele aard van de onderhavige steun onderkend. De Commissie is van oordeel dat de steun aan CELF voor de afhandeling van kleine bestellingen alleen kan worden toegestaan op grond van de afwijking van artikel 92, lid 3, onder d), volgens welke „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” als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

Op basis van de inlichtingen van de Franse regering is de Commissie tot de conclusie gekomen, dat de steun werkelijk een culturele doelstelling heeft. Enerzijds levert CELF alle in het Frans verkrijgbare boeken. De Commissie kan zich dus vinden in het argument van de Franse regering dat de Franse taal wordt bevorderd, aangezien de steunregeling specifiek bedoeld is om klanten in het buitenland in de gelegenheid te stellen boeken te kopen die in die taal gepubliceerd zijn. Aangezien boeken in andere talen niet voor de steun in aanmerking komen, wordt alleen het Frans bevorderd. Anderzijds zij opgemerkt dat de kleine bestellingen soms gespecialiseerde werken en literatuur (poëzie, romans, essays of kunstboeken) betreffen. Derhalve blijkt ook duidelijk uit de aard van de boeken die in kleine aantallen worden besteld, dat de steun een culturele dimensie heeft. Hieraan moet worden toegevoegd dat schoolboeken jaarlijks in grote hoeveelheden worden besteld en dus niet onder de steunregeling voor kleine bestellingen vallen.

De onderhavige steun bezien in communautair verband

Zoals hierboven gezegd, is CELF inderdaad de voornaamste begunstigde van de steunregeling. Deze steun is echter alleen bedoeld ter compensatie van de extra kosten

die verband houden met de uitvoering van kleine bestellingen. CELF verzorgt hoofdzakelijk bestellingen voor niet-Franstalige landen en gebieden. In de Franstalige landen zoals België, Canada en Zwitserland wordt namelijk de plaatselijke markt door de grote uitgeverijen bediend via hun dochterondernemingen of hun vertegenwoordigers. De exportagent speelt daarom slechts een beperkte rol op de voornaamste afzetmarkten voor Franstalige boeken, te weten de drie voornoemde landen. CELF had in 1994 slechts een aandeel van 0,2 % in de totale uitvoer uit Frankrijk naar deze landen.

De Commissie merkt op dat de mededingingsvoorwaarden op de markt door het bestaan van CELF, niet nadelig worden beïnvloed, aangezien de boeken van de tot CELF behorende uitgeverijen ook langs andere kanalen kunnen worden besteld, met name bij andere exportagenten. Het lidmaatschap van CELF is geen vereiste voor een bestelling. CELF behandelt alle bestellingen op dezelfde manier ongeacht wie de uitgever is: het doet er dus weinig toe of deze al dan niet lid van de coöperatie is. De boekhandels kunnen vrijelijk hun bevoorradingskanaal kiezen. CELF behandelt alle bestellingen die zij ontvangt.

De steun aan CELF betreft een segment buiten de traditionele markt, te weten de bestellingen voor een bedrag van minder dan 500 FRF. De Franse autoriteiten beweren dat de drempel van 500 FRF is vastgesteld aan de hand van objectieve criteria. CELF behaalt slechts 2 % van haar omzet met boeken die in andere lidstaten (België) worden gepubliceerd. De gevolgen van de steunregeling voor de mededinging doen zich derhalve hoofdzakelijk gevoelen voor de marktdeelnemers die Franstalige boeken verspreiden. Over het algemeen wendt de klant zich tot het distributiebedrijf dat in zijn land gevestigd is. Op grond van bovenstaande overwegingen en met name gezien het feit dat de steun evenredig is en bijgevolg alleen bestemd is voor de extra kosten van de afhandeling van kleine bestellingen door CELF, kan worden geconcludeerd dat de steun niet een zodanige invloed heeft dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Conclusie

Gelet op het voorgaande is de Commissie tot de volgende conclusie gekomen: de steun aan CELF voor de afhandeling van kleine bestellingen is op grond van artikel 92, lid 3, onder d), verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, omdat hiermee een cultureel doel wordt beoogd; met deze steun worden namelijk de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed bevorderd zonder de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

XII. TOEPASSING VAN ARTIKEL 90, LID 2, VAN HET VERDRAG

De Commissie is hierboven tot de slotsom gekomen dat de steun aan CELF staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag is en dat deze op grond van artikel 92, lid 3, onder d), verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Bijgevolg is er, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen⁽¹⁵⁾, voor haar geen reden de gesubsidieerde activiteiten van CELF verder te beoordelen in het licht van artikel 90, lid 2, aangezien de toepassing van artikel 92 van het Verdrag niet tot gevolg mag hebben dat CELF wordt belet kleine bestellingen af te handelen, een activiteit waarvoor zij staatssteun ontvangt.

De Commissie merkt evenwel in verband hiermee op, dat een van de voorwaarden voor de toepassing van artikel 90, lid 2, is dat de onderneming krachtens een overheidsbesluit met het beheer van diensten van algemeen economisch belang moet zijn belast⁽¹⁶⁾. Dit behoeft niet noodzakelijkerwijs bij wet of bestuursbesluit te geschieden, maar kan ook bestaan uit een publiekrechtelijke concessie⁽¹⁷⁾.

Volgens de Franse autoriteiten is de rechtsgrondslag voor de steunmaatregel vervat in het besluit van 9 mei 1995 betreffende de organisatie van het directoraat voor het boek en het lezen (arrêté relatif à l'organisation de la direction du livre et de la lecture) en in de uitvoeringsbesluiten die in het kader van de begroting zijn vastgesteld voor de verdeling van de begrotingsmiddelen van het ministerie van Cultuur. In artikel 5 van het voornoemde besluit wordt onder andere het volgende bepaald: „de afdeling voor het boekwezen... draagt ertoe bij de aanwezigheid van het Franse boek en de Franstaligheid in het buitenland te stimuleren...”. De Commissie is van oordeel dat de Franse regering niet heeft aangetoond dat de dienst die CELF levert met de afhandeling van kleine bestellingen op een wet of bestuursbesluit berust, aangezien de voornoemde besluiten betrekking hebben op de boekensector in het algemeen en geen enkele verwijzing naar CELF bevatten noch haar uitdrukkelijk aangaan.

Bovendien moet worden vastgesteld dat de argumenten die de Franse autoriteiten aanvoeren voor de toepasbaarheid van artikel 90, lid 2, tegenstrijdig zijn in die zin dat zij stellen dat de steunregeling voor andere ondernemingen, en niet alleen voor CELF, openstaat, maar tevens staande houden dat de steun aan CELF wordt verleend omdat zij een openbare dienstverplichting van algemeen economisch belang op zich heeft genomen.

⁽¹⁵⁾ HvJEG, zaak C-387/92, Banco Exterior de España tegen Ayuntamiento de Valencia, Jurisprudentie 1994, blz. I-877 (punt 21).

⁽¹⁶⁾ HvJEG, zaak 127/73, BRT tegen SABAM en NV Fonior, Jurisprudentie 1974, blz. 313 (punt 20); zaak 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen e.a. tegen Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs, Jurisprudentie 1989, blz. 803.

⁽¹⁷⁾ HvJEG, zaak C-159/94, Commissie tegen Frankrijk, Jurisprudentie 1997, blz. I-5815 (punt 66).

XIII. ANDERE IN HET KADER VAN DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 93, LID 2, AAN DE ORDE GESTELDE VRAAGSTUKKEN

De Franse autoriteiten beklemtonen dat talrijke vragen of beweringen die naar voren zijn gebracht buiten het toepassingsgebied vallen van de procedure overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag. De Commissie merkt op dat deze procedure weliswaar als voornaamste doel heeft de verenigbaarheid na te gaan van de steunregeling uit hoofde waarvan steun aan CELF wordt verleend voor de afhandeling van kleine bestellingen, maar dat daarmee niet de mogelijkheid is uitgesloten andere vraagstukken te onderzoeken die met CELF verband houden. In haar besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure heeft de Commissie namelijk verschillende vraagstukken genoemd die SIDE onder haar aandacht had gebracht en die betrekking hebben op de activiteiten van CELF⁽¹⁸⁾. Aangezien deze niet rechtstreeks verband houden met de steunregeling, worden zij hierna afzonderlijk behandeld, tezamen met andere aanverwante vraagstukken.

Ten aanzien van de herkapitalisatie van CELF in 1980 zij opgemerkt dat haar kapitaal op dat moment werd verhoogd van 80 500 FRF tot 1 280 500 FRF. Deze operatie werd enerzijds gefinancierd door de Association pour le développement de l'édition française (ADEF — Vereniging voor de bevordering van het Franse uitgeverijwezen) (voor 50 %) en anderzijds door (particuliere) aandeelhouders van CELF (voor 50 %). Het voornaamste doel van ADEF, waarin een aantal uitgeverijvertegenwoordigers waren, was de aanwezigheid van Franstalige boeken in het buitenland te bevorderen en de investeringen van uitgeverij of exporteurs te ondersteunen. De vereniging ontving overheidssteun van het ministerie van Cultuur. Na de ontbinding van ADEF in 1994 werden haar aandelen in CELF overgedragen aan het Syndicat national de l'édition (SNE). SNE kan deze aan elk nieuw lid van CELF verkopen indien zich de gelegenheid daartoe voordoet. CELF heeft nog steeds dezelfde aandeelhouders, te weten uitgeverijen, distributiebedrijven en het SNE. Na bestudering van de documentatie die de Franse regering aan haar had voorgelegd, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat deze kapitaalverhoging geen staatssteun behelsde maar gewoon een deelname in het aandelenkapitaal was, aangezien hierbij ook particuliere investeerders betrokken waren. De Franse autoriteiten hebben dus gehandeld volgens het principe van de investeerder in een markteconomie. De operatie behelsde dan ook geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Ten aanzien van het voordeel dat CELF zou onttelen aan het beheer van overheidsprogramma's, zij opgemerkt dat zij thans alleen verantwoordelijk is voor de programma's „Plus” en „À l'Est de l'Europe”, de opvolger van het programma „Page à page”. Aangezien het Gerecht in zijn arrest van 18 september 1995 zich niet verzet heeft tegen het aanvankelijke besluit

⁽¹⁸⁾ Zie voetnoot 2.

van de Commissie haar goedkeuring te verlenen aan de steun die aan CELF was verleend voor het beheer van deze programma's omdat deze niet onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vielen, ziet de Commissie geen enkele reden zich nog verder met dit vraagstuk bezig te houden.

Voorts werd beweerd dat CELF door haar betrekkingen met bepaalde overheidsinstanties, zoals France édition, werd bevoordeeld. Zo heeft Hexalivre kritiek op de houding van France édition, die CELF een voorkeursbehandeling zou geven, door haar met name een plaats te geven op haar stand op internationale beurzen, terwijl Hexalivre dit wordt geweigerd. Ten aanzien hiervan merkt de Commissie op dat CELF, die lid is van France édition, hiervoor betaalt door de plaats op de stand te huren, zoals blijkt uit de bijgevoegde bewijsstukken. Ook heeft CELF betaald voor de bij France édition bestelde catalogussen.

Met betrekking tot deze beweringen (te weten de betrekkingen tussen CELF en France édition of Centrale de l'édition en de zakelijke betrekkingen van CELF met uitgeverijen) betoogt de Franse regering dat de overheid hier in geen geval in het geding is, aangezien de voornoemde betrekkingen los staan van de activiteiten die de nationale autoriteiten in het kader van hun cultuurbeleid ontplooiën. De Commissie concludeert derhalve dat CELF in dit verband niet heeft geprofiteerd van voordelen in natura die onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, aangezien zij betaald heeft voor de diensten die France édition haar heeft verstrekt.

Ook wordt het verwijt gemaakt dat de overheid CELF bevoordeelt door bestellingen van overheidswege. Het gaat hierbij met name om de steun die verleend is voor de tenuitvoerlegging van het door het ministerie van Buitenlandse Zaken beheerde programma „nouveauautés” en de bestellingen die worden gedaan door verenigingen die met dit ministerie en het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking verbonden zijn (zoals de Association pour le développement de la pensée française (ADPF) en (AUDECAM). De voornaamste taak van ADPF is om regelmatig de bibliotheken van de Franse culturele instellingen in het buitenland te bevoorraden voor rekening van het ministerie. CELF is slechts een van de distributiebedrijven waarop ADPF een beroep doet.

Hexalivre verwijt ADPF dat zij CELF bevoorrecht ten opzichte van haar concurrenten. Om dit te illustreren haalt Hexalivre het voorbeeld aan van een bestelling van de culturele dienst van de Franse ambassade in Marokko, die traditioneel een beroep doet op Hexalivre, maar die,

na door ADPF te zijn gecontacteerd, zich tot CELF heeft gewend, die de bestelling heeft doorgegeven aan Hexalivre. De Commissie heeft vernomen dat de Franse autoriteiten op geen enkele wijze hebben getracht CELF te bevoordelen ten koste van andere leveranciers. Omdat CELF juist de bestelling aan Hexalivre heeft doorgegeven, kan deze niet beweren er slechter van te zijn geworden. De Commissie vindt daarom dat deze feiten niet onder de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen.

Aangaande de kritiek van SIDE ten slotte op „het complexe geheel van steunmaatregelen, niet alleen ten behoeve van CELF maar ook ten behoeve van verschillende organen waarin, evenals bij CELF, de uitgevers en de overheid op de meest ondoorzichtige wijze zijn vertegenwoordigd” alsmede op het cultuurbeleid van de overheid in het algemeen, merkt de Franse regering op dat het publiek elk jaar op de hoogte wordt gebracht van de activiteiten van het terzake verantwoordelijke ministerie door middel van verschillende publicaties van de bevoegde autoriteiten, met name antwoorden op parlementaire vragen. De overheid streeft dus naar doorzichtigheid en niet naar ondoorzichtigheid op dit gebied,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

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.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 10 juni 1998.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie