

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)

28 februari 2002 *

In zaak T-155/98,

Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), gevestigd te Bagneux (Frankrijk), vertegenwoordigd door N. Coutrelis, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet en B. Mongin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door J.-F. Dobelle, G. de Bergues en F. Million als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van artikel 1, laatste volzin, van beschikking 1999/133/EG van de Commissie van 10 juni 1998 betreffende staatssteun ten gunste van Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (PB 1999, L 44, blz. 37),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: P. Mengozzi, kamerpresident, R. García-Valdecasas, V. Tiili, R. M. Moura Ramos en J. D. Cooke, rechters,

griffier: D. Christensen, administrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 4 juli 2001,

het navolgende

Arrest

De feiten

- 1 De vennootschap Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) is een in Frankrijk gevestigde exportagent, die zich vooral bezighoudt met de uitvoer van Franstalige boeken naar andere lidstaten van de Europese Unie en naar derde landen.

- 2 De in 1977 opgerichte CELF (Coopérative d'exportation du livre français, met als handelsnaam „Centre d'exportation du livre français”) is een coöperatieve naamloze vennootschap die — volgens de meest recente versie van de statuten — tot doel heeft „bestellingen uit het buitenland en uit de overzeese gebiedsdelen en departementen van boeken, brochures en alle andere dragers van informatie rechtstreeks uit te voeren, en meer in het algemeen alles te verrichten wat de verbreiding van de Franse cultuur over de wereld door middel van bedoelde informatiedragers bevordert”. De 101 leden van CELF zijn voor het merendeel in Frankrijk gevestigde uitgevers, ofschoon de coöperatie openstaat voor ieder bedrijf dat actief is in het uitgeven of verspreiden van het Franstalige boek, ongeacht de plaats van vestiging.

- 3 Evenals SIDE bedrijft CELF een commerciële activiteit van verspreiding van het boek naar hoofdzakelijk niet-Franstalige landen en gebieden, aangezien deze

activiteit in de Franstalige gebieden van met name België, Canada en Zwitserland wordt verzorgd door de distributienetten van de uitgevers.

- 4 Van de verschillende marktdeelnemers die bij de verspreiding van het boek een rol spelen, is de exportagent, die alleen met detailhandelaren of overheidsinstanties, maar niet met de eindverbruiker van doen heeft, in de positie om bestellingen uit te voeren waarvan de behandeling door de uitgevers of hun distributeurs te duur zou zijn. De exportagent verzamelt de van verschillende klanten afkomstige, elk op zich weinig omvangrijke bestellingen en wendt zich vervolgens tot de uitgever of distributeur, die aldus slechts aan één enkele afnemer hoeft te leveren. De exportagent bundelt eveneens de bestellingen van bibliotheken en instellingen die slaan op boeken van verschillende uitgevers, waardoor wordt vermeden dat deze klanten zich tot meerdere uitgevers hoeven te wenden. Doordat voor iedere bestelling vaste kosten in rekening worden gebracht, levert de activiteit van de exportagent zowel de distributeur als de klant een geldbesparing op, waardoor deze activiteit economisch interessant wordt.
- 5 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. Bijgevolg werd beslist compenserende subsidies voor de afhandeling van kleine bestellingen toe te kennen, waarmee in de huidige vorm in 1980 werd begonnen.
- 6 De aan CELF toegekende exploitatiesteun dient ter compensatie van de extra kosten van het verzorgen van kleine bestellingen van in het buitenland gevestigde boekhandels. CELF is daardoor in staat bestellingen uit te voeren, die wegens de hoge vervoerskosten in verhouding tot de gezamenlijke waarde van de bestellingen, door de uitgevers en de met hen samenwerkende distributeurs weinig rendabel worden geacht. Hierdoor wordt deze steunverlening geacht bij te dragen tot de verbreiding van de Franse taal en de Franstalige literatuur.

- 7 In de praktijk werkt de steunregeling als volgt. De boekhandels die uitgaven van verschillende uitgevers in kleine hoeveelheden nodig hebben, geven hun bestellingen door aan CELF, die dan de rol van exportagent naar het buitenland vervult. De subsidie is speciaal bedoeld voor de uitvoering van bestellingen van minder dan 500 Franse frank (FRF), exclusief vervoerkosten, die worden geacht beneden de rentabiliteitsdrempel te liggen. Een vierde van het bedrag van de in het voorgaande jaar toegekende subsidie wordt in het begin van het jaar overgemaakt, de rest wordt in de herfst uitbetaald, na controle door de overheid van de door CELF geplande activiteiten en van de schommelingen die tijdens het eerste deel van het boekjaar zijn geregistreerd. Binnen een periode van drie maanden na afloop van het boekjaar moet een verslag over de besteding van de subsidie met bewijsstukken worden ingediend bij het Franse ministerie van Cultuur en Francofonie.

- 8 Bij schrijven van 20 maart 1992 vestigde verzoeksters advocaat de aandacht van de diensten van de Commissie op de steun voor de bevordering, het vervoer en de verhandeling van het Franse boek die het Franse ministerie van Cultuur en Francofonie aan CELF verleende. In die brief vroeg hij de Commissie, of die steun overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) was aangemeld.

- 9 Bij schrijven van 2 april 1992 verzocht de Commissie de Franse autoriteiten om nadere inlichtingen omtrent de maatregelen ten gunste van CELF.

- 10 Op 7 april 1992 deelde de Commissie aan SIDE mede dat de betrokken steunmaatregel blijkbaar niet was aangemeld. Bij schrijven van 7 augustus 1992 aan SIDE werd dit bevestigd.

- 11 Op 18 mei 1993 gaf de Commissie een beschikking houdende goedkeuring van de betrokken steun, waarvan bericht werd geplaatst in het *Publicatieblad van de*

Europese Gemeenschappen van 25 juni 1993 onder de titel „steun voor exporteurs van Franse boeken”, nr. NN 127/92 (PB C 174, blz. 6).

- 12 Bij arrest van het Gerecht van 18 september 1995, *SIDE/Commissie* (T-49/93, Jurispr. blz. II-2501; hierna: „arrest *SIDE*”) werd de reeds aangehaalde beschikking nietig verklaard voorzover zij betrekking had op de steun die uitsluitend aan CELF wordt toegekend ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen van Franstalige boeken geplaatst door boekhandels in het buitenland.
- 13 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 *SIDE*, en gaf zij het voornemen te kennen anders de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. De Franse autoriteiten antwoordden bij brief van 5 december 1995 dat zij in de betrokken steunmaatregelen geen enkele wijziging hadden aangebracht.
- 14 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.
- 15 Op 30 juli 1996 besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. De Franse regering werd hiervan bij brief van 21 augustus 1996 in kennis gesteld.
- 16 Op 5 december 1996 publiceerde de Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* een mededeling waarbij belanghebbende derden werden verzocht hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregelen kenbaar te maken (PB C 366, blz. 7).

- 17 Verscheidene derden zonden de Commissie in de loop van december 1996 en januari 1997 hun opmerkingen toe. Verzoekster gaf haar opmerkingen bij schrijven van 6 januari 1997. De Commissie zond deze vervolgens bij brief van 15 april 1997 aan de Franse regering door.
- 18 Bij brieven van 2 en 25 juli 1997 aan de Commissie betreurde SIDE de traagheid van de procedure.
- 19 De Franse regering antwoordde bij 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. De Franse regering zond de Commissie bij brieven van 30 oktober en 21 november 1997 nog aanvullende informatie en opmerkingen toe.
- 20 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.
- 21 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 1998 zond CELF de Commissie bijgewerkte gegevens betreffende de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen en het feit dat de steun ter compensatie van die kosten was bedoeld. Bij faxbericht van 17 april 1998 verstreekte het ministerie van Cultuur de Commissie eveneens aanvullende inlichtingen. Bij faxbericht van 19 mei 1998 zonden de Franse autoriteiten de Commissie nog andere inlichtingen.

- 22 Op 10 juni 1998 gaf de Commissie beschikking 1999/133/EG betreffende staatssteun ten gunste van Coopérative d'exportation du livre français (CELF) (PB 1999, L 44, blz. 37; hierna: „bestreden beschikking”), die op 23 juli 1998 werd medegedeeld aan verzoeksters raadsman.
- 23 Artikel 1 van de beschikking luidt als volgt:

„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, sub d, van het Verdrag.”

Procesverloop en conclusies van partijen

- 24 Bij op 29 september 1998 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 25 Bij op 4 maart 1999 ter griffie van het Gerecht ingeschreven brief heeft de Franse Republiek het Gerecht verzocht om toelating tot interventie aan verweersters zijde.

- 26 Tegen de bestreden beschikking is eveneens beroep tot nietigverklaring ingesteld door de Franse Republiek, bij op 8 september 1998 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift (zaak C-332/98), op grond dat de Commissie de toepassing van artikel 90, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 86, lid 2, EG) heeft uitgesloten.
- 27 Aangezien beide beroepen de geldigheid van dezelfde handeling betreffen, heeft het Gerecht, bij beschikking van de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van 25 maart 1999, overeenkomstig artikel 47, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EG de behandeling van de zaak geschorst in afwachting van de einduitspraak van het Hof in zaak C-332/98.
- 28 Nadat het Hof het beroep van de Franse regering in die zaak bij arrest van 22 juni 2000, Frankrijk/Commissie (C-332/98, Jurispr. blz. II-4833) had verworpen, werd de onderhavige procedure voortgezet.
- 29 Bij beschikking van de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 3 juli 2000 is de Franse Republiek toegelaten tot interventie aan verweersters zijde.
- 30 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Verweester en interveniënte hebben de schriftelijke vragen beantwoord en de stukken overgelegd waar bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang om werd verzocht.
- 31 Partijen zijn ter terechtzitting van 4 juli 2001 gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

32 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— artikel 1, laatste volzin, van de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

33 Ter terechtzitting heeft verzoekster gepreciseerd dat zij de nietigverklaring van de bestreden beschikking ook vorderde, voorzover de Commissie in punt XIII, tweede alinea, van de considerans van deze beschikking heeft vastgesteld dat de herkapitalisatie van CELF in 1980 geen staatssteun vormde in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG).

34 Verweerster en interveniënte concluderen dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid van de conclusies tot nietigverklaring van de beoordeling door de Commissie in de bestreden beschikking van de herkapitalisatie van CELF in 1980

Argumenten van partijen

- 35 Zonder een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, betoogt verweerster dat de herkapitalisatie van CELF in 1980 los stond van de steunmaatregel voor de afhandeling van kleine bestellingen. Er zou dus geen verband zijn aangetoond tussen deze kapitaalsverhoging en de exploitatiesteun waarin de door de bestreden beschikking goedgekeurde steun zou bestaan.
- 36 In antwoord op een vraag van het Gerecht betreffende de ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring van de beoordeling door de Commissie in de bestreden beschikking van de herfinanciering van CELF in 1980, heeft verzoekster verklaard dat zij zich ter zake refereert aan het oordeel van het Gerecht.

Beoordeling door het Gerecht

- 37 Opgemerkt zij, dat de herkapitalisatie van CELF in 1980 werd behandeld in punt XIII, tweede alinea, van de considerans van de bestreden beschikking, en in het dispositief van de beschikking niet ter sprake is gekomen.
- 38 Dienaangaande moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof, dat het beroep van artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) slechts kan worden ingesteld tegen een bezwarende handeling, dat wil zeggen

tegen een handeling die een bepaalde rechtspositie kan aantasten. Ongeacht de overwegingen waarop een dergelijke handeling berust, kan alleen het dispositief rechtsgevolgen hebben en derhalve bezwarend zijn. De door de Commissie in de motivering van de bestreden beschikking geformuleerde beoordelingen zouden slechts aan de wettigheidscontrole van de gemeenschapsrechter kunnen worden onderworpen indien zij, als motivering van een bezwarende handeling, noodzakelijk waren ter ondersteuning van het dispositief (arrest Gerecht van 17 september 1992, NBV et NVB/Commissie, T-138/89, Jurispr. blz. II-2181, punt 31).

- 39 Om uit te maken of een handeling of besluit bindende rechtsgevolgen sorteert welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, moet bovendien ook te rade worden gegaan met de wezenlijke inhoud ervan (arrest Gerecht van 22 maart 2000, Coca-Cola/Commissie, T-125/97 en T-127/97, Jurispr. blz. II-1733, punten 77 en 78, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 In casu volgt hieruit dat het loutere feit dat de in 1980 doorgevoerde herkapitalisatie van CELF werd behandeld in punt XIII, tweede alinea, van de considerans van de bestreden beschikking en niet in het dispositief ervan, niet betekent dat die vaststelling geen voorwerp van een beroep tot nietigverklaring kan zijn. In punt XIII, tweede alinea, van de considerans van de bestreden beschikking 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”. Deze conclusie is evenwel niet noodzakelijk ter ondersteuning van het dispositief van de bestreden beschikking, omdat het dispositief enkel gaat over de aan CELF verleende steun voor de afhandeling van kleine bestellingen.
- 41 Bijgevolg dient het beroep tot nietigverklaring van de beoordeling door de Commissie in de bestreden beschikking van de herkapitalisatie van CELF in 1980 niet-ontvankelijk te worden verklaard.

De vordering tot nietigverklaring van artikel 1, laatste volzin, van de bestreden beschikking

- 42 Tot staving van haar vordering tot nietigverklaring voert verzoekster zeven middelen aan. Met het eerste middel, dat is ontleend aan een procedurefout, verwijt verzoekster de Commissie de klacht en de opmerkingen van de belanghebbenden niet onverwijld en onpartijdig te hebben onderzocht. Het tweede middel is ontleend aan ontoereikende motivering. Het derde en het vierde middel zijn respectievelijk ontleend aan feitelijke onjuistheden en kennelijke beoordelingsfouten. Het vijfde middel is ontleend aan schending van het non-discriminatiebeginsel. Het zesde middel is ontleend aan schending van artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag. Het zevende middel ten slotte is ontleend aan onverenigbaarheid van de bestreden beschikking met de artikelen 85 en 86 EG-Verdrag (thans de artikelen 81 en 82 EG).
- 43 Op het vierde middel behoeft nader te worden ingegaan.
- 44 Het vierde middel omvat vier onderdelen. In het kader van het eerste onderdeel betoogt verzoekster dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt bij de omschrijving van de relevante markt. Het tweede onderdeel is ontleend aan een kennelijke beoordelingsfout betreffende de evenredigheid van de betrokken steunmaatregel. Het derde onderdeel is ontleend aan een kennelijk onjuiste beoordeling van de invloed van deze steun op de mededinging. Met het vierde onderdeel stelt verzoekster dat de Commissie ten onrechte van mening was dat de herkapitalisatie van CELF in 1980 geen steun vormde in de zin van artikel 92 van het Verdrag.
- 45 Nader dient te worden ingegaan op het eerste onderdeel van het middel, volgens hetwelk de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen als relevante markt te kiezen.

Argumenten van partijen

- 46 Verzoekster herinnert eraan, dat de betrokken markt de specifieke markt voor de activiteit van exportagenten is, en niet die van de export van Franstalige boeken in het algemeen, en nog minder de boekenmarkt zonder meer. Zij merkt op dat de Commissie zelf het begrip exportagent heeft gebruikt om de steun aan CELF te beschrijven. Volgens verzoekster verwisselt de Commissie aldus de markt voor een product — het boek — met de in casu aan de orde zijnde markt voor een dienstverrichting, met name de markt voor de activiteit van exportagenten.
- 47 Verzoekster betoogt dat de klant die kiest voor een distributeur dan wel een agent, zich bij deze keuze laat leiden door de bijzondere kenmerken van zijn vraag, en niet door een vergelijking van de prijs of de kwaliteit van twee onderling substitueerbare diensten; de reden hiervoor is dat het in werkelijkheid gaat om twee diensten van een verschillende aard, die beantwoorden aan verschillende behoeften en dus twee afzonderlijke markten vormen. Het onderscheid hangt samen met de aard van de respectievelijk door een agent en door een exporteur aangeboden diensten. De exportagent biedt een specifieke dienst aan, die erin bestaat afzonderlijke bestellingen rendabel te maken door ze te bundelen om ze uit het oogpunt van prijs en kosten onder aanvaardbare economische voorwaarden af te handelen. Het criterium voor de omschrijving van een afzonderlijke markt zou aldus de substitueerbaarheid (of niet) van de diensten vanuit het oogpunt van de vraag zijn. Overigens, vanuit het oogpunt van het aanbod, zouden uitgevers weigeren bestellingen beneden een bepaald bedrag uit te voeren, wat het beroep op een agent noodzakelijk maakt. Het feit dat de exportagenten zich niet tot deze activiteit beperken, doet volgens verzoekster niet af aan de specificiteit van deze markt.
- 48 Volgens verzoekster heeft de Commissie de markt waarop de litigieuze steunmaatregel betrekking had, „verdronken” in de ruimere exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen, zodat zij geen werkelijke beoordeling heeft gemaakt van de invloed van deze steunmaatregel op de mededinging en de steunmaatregel dus niet echt heeft getoetst aan artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag.

- 49 Door deze onjuiste beoordeling heeft de Commissie volgens verzoekster gedacht dat kleine bestellingen een specificiteit vertonen, terwijl die specificiteit gewoon een kenmerk is van de markt voor de activiteit van exportagenten. De verbintenis van CELF om alle kleine bestellingen uit te voeren is dienaangaande niet relevant, omdat de aanvaarding van alle bestellingen, hoe klein ook, juist de specificiteit uitmaakt van de agent in vergelijking met de distributeur. Zo slaat volgens verzoekster ook het feit dat de bestelde boeken niet in voorraad zijn, niet in het bijzonder op kleine bestellingen, aangezien elke agent per definitie slechts een tussenpersoon is die bestellingen van zijn klanten doorgeeft aan de uitgevers en dus geen goederen in voorraad heeft. Bovendien zou deze miskennis van de specifieke markt de Commissie tot de conclusie hebben gebracht dat twee ondernemingen, die op een bepaald moment van de betrokken steunmaatregel hebben geprofiteerd, in een situatie verkeerden die vergelijkbaar was met die van verzoekster.
- 50 Ten slotte betoogt verzoekster dat de Commissie de gegevens had moeten opvragen die volgens haar ontbreken om een specifieke markt voor de activiteit van exportagenten te omschrijven. Dat moeilijk aan informatie is te komen over de markt voor de activiteit van exportagenten, heeft geen gevolgen voor de bepaling van die markt, maar alleen voor de vaststelling van de omvang ervan.
- 51 Volgens verweerster bestaat er geen afzonderlijke en specifieke markt voor de activiteit van exportagenten van Franstalige boeken. Wel zou er een exportmarkt voor dergelijke boeken bestaan, waarop CELF zich in concurrentie met andere ondernemingen bevindt. De exportagent is immers slechts een tussenpersoon: het verkochte product is niet specifiek voor zijn activiteit. Daarenboven wordt niet betwist dat de exportagenten naast die activiteit ook andere activiteiten, zoals die van een klassieke boekhandelaar, uitoefenen. Daarom was volgens de Commissie moeilijk aan informatie te komen over een eventuele markt voor de activiteit van exportagenten in de strikte zin. Zij merkt op dat noch SIDE, noch de andere ondernemingen die verklaren dat zij op deze markt actief zijn, enig element hebben aangevoerd aan de hand waarvan kan worden vastgesteld wat hun omzet is uit de activiteit van exportagent in vergelijking met hun omzet uit hun andere activiteiten.

- 52 Inzake de stelling dat alle exportagenten zich bezig houden met kleine bestellingen, verklaart de Commissie dat bestellingen van minder dan 500 FRF een zeer klein aandeel vormen van de omzet van de exportagenten (minder dan 5 % van de omzet van CELF, terwijl de betrokken steunmaatregel voor haar geldt), dat enkel CELF ten aanzien van het ministerie van Cultuur de contractuele verbintenis heeft aangegaan om kleine bestellingen te aanvaarden, welke verbintenis trouwens een van de redenen voor de steunmaatregel was, en dat de exportagenten vooral belangstelling hebben voor de institutionele klanten. Volgens de Commissie kon zij op goede gronden hieruit afleiden dat de andere exportagenten dan CELF weinig bestellingen beneden de 500 FRF krijgen.
- 53 De Franse Republiek merkt op, dat de Commissie in punt x van de bestreden beschikking niet alleen de door de Franse regering maar ook de door verzoekster toegezonden informatie in bijzonderheden heeft onderzocht.
- 54 De Franse Republiek is van mening dat, om het bestaan van een specifieke markt voor de activiteit van exportagenten aan te tonen, moet worden bewezen dat de export van Franstalige boeken en de activiteit van exportagenten dienstverrichtingen zijn die elkaar wederzijds uitsluiten. Zij voegt hieraan toe dat, langs de vraagzijde, een belangrijk deel van de bestellingen uit het buitenland rechtstreeks wordt gericht aan de traditionele distributeurs, zonder tussenkomst van de exportagenten. Zij benadrukt dat, langs de aanbodzijde, de exportagenten gewoonlijk nog andere economische activiteiten hebben. Bijgevolg zou het niet mogelijk zijn het bestaan van een specifieke markt voor de activiteiten van exportagenten in Franstalige boeken vast te stellen.

Beoordeling door het Gerecht

- 55 Artikel 92, lid 1, van het Verdrag luidt als volgt: „Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.” Lid 3, sub d, van dit artikel bepaalt dat als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd „steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”.
- 56 Om vast te stellen of in casu de mededingingsvoorwaarden zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad in de zin van artikel 92, lid 3, sub d, van het Verdrag, moet eerst de omschrijving van de markt voor de betrokken dienstverrichtingen worden onderzocht. In dit verband zij eraan herinnerd, dat de Commissie de markt waarop zij de gevolgen van de betwiste steun heeft onderzocht, heeft omschreven als de markt voor de uitvoer van Franstalige boeken in het algemeen.
- 57 Wat de materiële omschrijving van de markt betreft, dient eraan te worden herinnerd dat slechts dan van een voldoende afzonderlijke markt voor het betrokken product of de betrokken dienst kan worden gesproken, indien dit product of deze dienst bijzondere kenmerken heeft, waardoor het product of de dienst dermate duidelijk onderscheiden is van andere producten of diensten, dat deze onderling slechts in beperkte mate substitueerbaar zijn en de concurrentie daarvan nauwelijks merkbaar is. In dat kader moet de mate van substitueerbaarheid van producten of diensten worden beoordeeld aan de hand van de

objectieve kenmerken van die producten of diensten, alsmede aan de hand van de structuur van de vraag en van het aanbod op de markt en van de mededingingsverhoudingen (arrest Gerecht van 21 oktober 1997, Deutsche Bahn/Commissie, T-229/94, Jurispr. blz. II-1689, punt 54, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 58 In casu zij eraan herinnerd, dat blijkens artikel 1 van de bestreden beschikking, de betwiste steun aan CELF werd toegekend voor de afhandeling van kleine bestellingen van Franstalige boeken. De Commissie heeft ter terechtzitting uitgelegd dat de betrokken steunmaatregel bedoeld was ter compensatie van een deel van de afhandelingskosten van kleine bestellingen van dergelijke boeken, zodat CELF niet de volledige kosten aan zijn klanten zou factureren.
- 59 Onderzocht dient dus te worden of diensten van uitvoer van Franstalige boeken in het algemeen en diensten van een exportagent onderling substitueerbaar zijn wat de afhandeling van bestellingen van minder dan 500 FRF betreft.
- 60 Dat deze diensten niet onderling substitueerbaar zijn, blijkt reeds uit de motivering van de betrokken steunmaatregel. Volgens punt VI, eerste alinea, van de bestreden beschikking stelt de aan CELF verleende exploitatiesteun deze in staat „bestellingen te 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”. Hieraan is in punt VI, derde alinea, van de bestreden beschikking toegevoegd, dat „van de verschillende partijen in de sector boekendistributie de exportagenten, die alleen met detailhandelaren of instanties maar niet met de eindconsument werken, de bestellingen uitvoeren waarvan de afhandeling door de uitgevers of hun distributiebedrijven te duur wordt geacht”.
- 61 De Franse regering heeft bovendien zelf benadrukt, 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 het volume ervan te gering achten, en

anderzijds profiteren zij indirect van de steun aangezien CELF zich bij hen bevoorraadt. De steun kan dus alleen van invloed zijn op de mededinging tussen marktdeelnemers die als exportagent werkzaam zijn” (punt VIII, vijfde alinea, van de bestreden beschikking). De Franse regering voegt daar aan toe, dat „de bestellingen waarvan de uitvoering door deze steunregeling mogelijk moet worden gemaakt, niet vallen onder de normale markt, zelfs al kunnen de marktdeelnemers zich hiermee incidenteel belasten” (punt VIII, zesde alinea, van de bestreden beschikking).

- 62 Ter terechtzitting tenslotte heeft de Commissie erkend dat voorzover de uitgevers en distributeurs bestellingen van minder dan 500 FRF aanvaarden, zij dit enkel doen tegen betaling van een dusdanig hoge toeslag dat de bestelling voor de klanten te duur wordt.
- 63 Aangezien de uitgevers en distributeurs kleine bestellingen niet aanvaarden zonder dergelijke toeslag, is de dienst van een exportagent een dienst van een andere aard, die beantwoordt aan andere behoeften. Vanwege die meerprijs volstaat het feit dat de uitgevers en distributeurs in theorie bestellingen van minder dan 500 FRF aanvaarden immers niet om aan te tonen dat hun diensten en die van exportagenten onderling substitueerbaar zijn. Op de markt waarop de invloed van de betrokken steunmaatregel moet worden onderzocht, mogen geen ondernemers in aanmerking worden genomen die niet werkelijk actief zijn op die markt. Aangezien enkel de exportagenten werkelijk betrokken zijn bij de afhandeling van bestellingen van minder dan 500 FRF, gaat het om een andere markt dan de exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen, en is de relevante markt bijgevolg die voor activiteiten van exportagenten.
- 64 Het feit dat de uitgevers en distributeurs die bestellingen slechts aanvaarden tegen betaling van een toeslag, toont bovendien aan dat zij die bestellingen zelf anders behandelen dan in het kader van hun algemene activiteit van het uitgeven en verdelen van Franstalige boeken gebruikelijk is. Dergelijke verschillende behandeling is een element dat het bestaan van een specifieke markt bevestigt.

- 65 Met betrekking tot de stelling van de Commissie dat zij niet over precieze gegevens beschikte om de markt voor de activiteit van exportagenten als relevante markt te omschrijven, moet worden vastgesteld dat deze instelling dit probleem ook aan de orde heeft gesteld in het kader van de zaak die heeft geleid tot het arrest SIDE. Zoals blijkt uit punt 70 van dat arrest betoogde de Commissie dat het aan de verzoekende partij staat om het bestaan van een specifieke deelmarkt voor de activiteit van exportagenten belast met de expeditie van boeken naar het buitenland aan te tonen, en voerde zij aan, dat zij pas gehouden is tot een diepgaand onderzoek van de marktverhoudingen wanneer haar in de administratieve fase gedetailleerde informatie wordt verstrekt.
- 66 Het Gerecht heeft deze redenering afgewezen. In punt 71 van het arrest SIDE oordeelde het, dat „de redenering van de Commissie er op neer kwam, dat van de concurrenten van de ondernemingen die een niet-aangemelde staatssteun genieten, wordt verlangd dat zij gegevens verstrekken waartoe zij in de meeste gevallen geen toegang hebben en die zij slechts via de Commissie zelf kunnen verkrijgen van de lidstaten die steun toekennen”.
- 67 Tot staving van haar keuze van de relevante markt beperkt de Commissie zich in casu ertoe de verklaringen van de Franse regering over te nemen. Zo heet het in punt X, twintigste alinea, van de bestreden beschikking, dat „de Franse regering evenwel betwijfelt of het mogelijk is anders dan louter theoretisch een markt af te grenzen voor exportagenten die Franstalige boeken uitvoeren”. Zij voegt daar in punt X, zesentwintigste alinea, van de beschikking aan toe dat „de Franse autoriteiten het derhalve niet mogelijk achten gegevens betreffende een eventueel bestaande, afzonderlijke markt voor exportagenten te verkrijgen”. Volgens haar is het „zelfs wanneer alle marktdeelnemers die deze activiteit beweren uit te oefenen, afzonderlijk zouden worden ondervraagd, [...] weinig waarschijnlijk dat zij allen een voldoende nauwkeurige exploitatieboekhouding bijhouden om over cijfers voor deze activiteit alleen te kunnen beschikken”. Ten slotte stelt zij in punt X, zevenentwintigste alinea, van de beschikking vast, dat de Franse regering haar alleen de cijfers heeft kunnen geven voor de omzet uit export van in

Frankrijk gevestigde ondernemingen waarvan bekend is dat zij het soort bestellingen uitvoeren dat gewoonlijk aan exportagenten wordt toevertrouwd.

- 68 Deze citaten tonen aan dat de Commissie zelfs geen poging heeft gedaan om na te gaan of zij de relevante inlichtingen kon verkrijgen om een onderscheid te maken tussen de markt voor de activiteit van exportagenten en de exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen. Nochtans is blijkens punt X, vijftiende, zesentwintigste en zevenentwintigste alinea, van de bestreden beschikking bekend hoeveel ondernemingen als exportagent optreden.
- 69 Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting niet geantwoord op de vraag van het Gerecht, of zij aan verzoekster en de andere ondernemingen had gevraagd de informatie te bezorgen om hun omzet uit de activiteit van exportagent afzonderlijk te berekenen ten opzichte van de omzet uit hun andere activiteiten.
- 70 Blijkens de door verzoekster tussen 1 april 1999 en 31 maart 2000 uitgevoerde facturatie betreffende haar activiteiten als exportagent is het echter zeer wel mogelijk deze omzet afzonderlijk te berekenen. Bovendien werd in punt VI, dertiende alinea (voetnoot 4), van de bestreden beschikking ditzelfde onderscheid gemaakt ten opzichte van de omzet van CELF.
- 71 Bijgevolg had de Commissie de invloed moeten onderzoeken van de betrokken steunmaatregel op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de andere ondernemingen die dezelfde activiteit uitoefenen als die waarop de steunmaatregel betrekking heeft, in casu de afhandeling van kleine bestellingen van Franstalige boeken. Door de exportmarkt voor Franstalige boeken in het algemeen als relevante markt te kiezen, heeft de Commissie de werkelijke invloed van de steunmaatregel op de mededinging niet kunnen beoordelen. De Commissie

heeft dus een kennelijke beoordelingsfout gemaakt bij de omschrijving van de markt.

- 72 Gelet op een en ander, dienen de gegevens betreffende de concurrenten van CELF niet te worden onderzocht. Nu de omschrijving van de markt als onjuist wordt beschouwd, dient immers ook het aandeel van CELF in de betrokken markt te worden herberekend.
- 73 In die omstandigheden moet het eerste onderdeel van het vierde middel, betreffende de omschrijving van de markt, worden aanvaard. Hieruit volgt dat het verzoek tot nietigverklaring van artikel 1, laatste volzin, van de bestreden beschikking gegrond moeten worden verklaard, zonder dat verzoeksters andere middelen en argumenten behoeven te worden onderzocht.

Kosten

- 74 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, moet zij, naast haar eigen kosten, overeenkomstig verzoeksters vordering ook in de kosten van verzoekster worden verwezen.
- 75 De Franse Republiek, interveniënte in het geding, zal overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig artikel 1, laatste volzin, van beschikking 1999/133/EG van de Commissie van 10 juni 1998 betreffende staatssteun ten gunste van Coopérative d'exportation du livre français (CELF).
- 2) Verwijst verweerster in haar eigen kosten en in die van verzoekster.
- 3) Verstaat dat de Franse Republiek haar eigen kosten zal dragen.

Mengozzi

García-Valdecasas

Tiili

Moura Ramos

Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 februari 2002.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

P. Mengozzi