

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
18 september 1995 *

In zaak T-49/93,

Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), vennootschap naar Frans recht, gevestigd te Bagneux (Frankrijk), vertegenwoordigd door J.-M. Meffre, C. Adenis-Lamarre en N. Coutrelis, advocaten te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Loesch, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin en B. Smulders, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

* Procestaal: Frans.

Fransen Republiek, vertegenwoordigd door C. de Salins, adjunct-directeur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J.-M. Belorgey, chargé de mission bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

interveniente,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 waarbij door de Franse regering toegekende steun voor exporteurs van Franse boeken verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard (NN 127/92) (PB 1993, C 174, blz. 6),

wijst

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

samengesteld als volgt: J. L. Cruz Vilaça, president, D. P. M. Barrington, A. Saggio, A. Kalogeropoulos en V. Tiili, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 april 1995,

het navolgende

Arrest

De aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 1 Verzoekster in de onderhavige zaak, de vennootschap Société internationale de diffusion et d'édition (hierna: „SIDE”), is een in Frankrijk gevestigde expediteur, die zich onder meer bezighoudt met de uitvoer van Franse boeken naar andere Lid-Staten van de Europese Unie en naar derde landen. Volgens verzoekster beslaat de uitvoer van Franstalige boeken 50 % van haar omzet en gaat 96,75 % van de uitgeoefde boeken naar niet-Franstalige gebieden.

- 2 CELF (Coöperative 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”. Volgens de Franse autoriteiten is CELF in 1980 in het leven geroepen op initiatief van het Ministerie van Cultuur en van het Syndicat national de l'édition „om te voldoen aan de behoeften van de kleinverbruiker waar deze zich ook bevindt, en daarmee tevens de verbreiding van de Franse taal te stimuleren”. De 85 leden van CELF zijn voor het merendeel in Frankrijk gevestigde uitgevers, ofschoon de coöperatie openstaat voor ieder bedrijf dat enige band heeft met de uitgave of verspreiding van het 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 die door de uitgevers zijn opgezet.

- 4 Met het onderhavig beroep verzoekt SIDE het Gerecht om nietigverklaring van de beschikking van de Commissie waarbij door het Franse Ministerie van Cultuur verleende steun voor de uitvoer van Franse boeken, met toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard; bedoelde steun komt uitsluitend aan CELF ten goede of wordt door deze gedistribueerd.

Doeleinden en kenmerken van de litigieuze subsidie

- 5 De subsidie waarop de bestreden beschikking betrekking heeft, bestaat enerzijds uit steun die uitsluitend aan CELF wordt toegekend ter ondersteuning van een openbare dienstverlening, namelijk het verzorgen van kleine bestellingen van buitenlandse boekhandels, en anderzijds uit een drietal steunregelingen die CELF voor rekening van de staat beheert, namelijk steun voor de kosten van vervoer per vliegtuig of als luchtpost naar de overzeese departementen en gebiedsdelen of naar ver verwijderde buitenlandse bestemmingen (4,2 miljoen FF per jaar, waarvan 2 miljoen FF voor de overzeese departementen), voor het programma „Page à page” waardoor aan de lezers in Centraal- en Oost-Europa Franstalige uitgaven voor de helft van de prijs kunnen worden aangeboden (5,2 miljoen FF over drie jaar, van 1990 tot en met 1993) en het programma „Plus”, dat bedoeld is om studenten aan universiteiten in de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara universitaire leerboeken voor de eerste cyclus te verschaffen tegen de helft van de prijs (4 miljoen FF per jaar).
- 6 Van de laatstgenoemde drie steunregelingen wordt alleen het programma „Plus” nog door CELF uitgevoerd in samenwerking met het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Het programma „Page à page” is slechts gedurende één periode van drie jaar uitgevoerd, namelijk van 1990 tot en met 1993. De steun voor het vervoer per vliegtuig van boekenzendingen werd tot 1993 door CELF beheerd; het beheer ervan is thans aan een andere entiteit opgedragen.
- 7 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 te voldoen aan een vraag die wegens de

stijgende kosten van het vervoer en de gezamenlijke waarde van de bestellingen door de uitgevers en de bij hen aangesloten distributeurs niet rendabel wordt geacht. Hierdoor draagt die steunverlening bij tot de verbreiding van de Franse taal en de uitstraling van de Franstalige literatuur.

8 Naar de Franse regering voor het Gerecht heeft toegelicht, zijn andere mogelijke oplossingen ter bereiking van het met de subsidiëring van CELF nagestreefde doel, zoals rechtstreekse steunverlening aan de vele betrokken boekhandels of aan uitgevers en distributeurs die zich ertoe verbinden kleine bestellingen uit te voeren, te bezwaarlijk bevonden, ook op het punt van de controle. De gekozen oplossing diende zich volgens de Franse regering aan als de meest rationele in economisch opzicht, de betrouwbaarste uit het oogpunt van de besteding van de overheidsmiddelen en de minst verstorende voor de distributiecircuits. Volgens deze oplossing wordt het stelsel beheerd op het niveau van de expeditie, waarbij de extra kosten die aan de uitvoering van de kleine bestellingen van de boekhandels zijn verbonden, worden gecompenseerd door een specifieke subsidie van het Ministerie van Cultuur.

9 Van de verschillende marktdeelnemers die bij de verspreiding van het boek een rol spelen, is de expediteur, die alleen met detaillisten of overheidsinstanties, maar niet met de eindverbruiker van doen heeft, in de positie om bestellingen uit te voeren waarvan de rechtstreekse uitvoering door de uitgevers of hun distributeurs niet interessant wordt gevonden. De expediteur verzamelt de van verschillende klanten afkomstige, elk op zich weinig omvattende bestellingen en wendt zich vervolgens tot de uitgever of distributeur, die daardoor slechts aan één enkele afnemer hoeft te leveren. Bestellingen van bibliotheken en instellingen, waarbij het om boeken van verschillende uitgevers gaat, worden door de expediteur gebundeld, waardoor deze klanten zich niet tot talloze uitgevers hoeven te wenden. Doordat voor iedere bestelling vaste kosten in rekening worden gebracht, levert de activiteit van de expediteur zowel de distributeur als de klant een geldbesparing op, waardoor deze activiteit economisch interessant wordt.

10 Nog steeds volgens de Franse regering 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 expediteur naar het buitenland vervult. De subsidie is speciaal bedoeld voor de uitvoering van bestellingen van minder dan 500 FF, exclusief vervoerkosten, die worden geacht beneden de rentabiliteitsdrempel te liggen. Die transacties vertegenwoordigden 27 % van de bestellingen in 1992, namelijk meer dan 9 000, ofschoon zij maar 3 % van de totale omzet van CELF uitmaken. 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 uitgaven over het eerste deel van het boekjaar. Drie maanden na afloop van het boekjaar moet een verantwoording van de besteding van de subsidie met bewijsstukken worden ingediend bij het Ministerie van Cultuur en Francophonie.

- 11 De Franse regering had de Commissie en het Gerecht aanvankelijk meegedeeld, dat de aan CELF toegekende exploitatiesubsidie in 1991 2,4 miljoen FF bedroeg, in 1992 2,7 miljoen FF en in 1993 2,5 miljoen FF. Ter terechtzitting heeft de Franse regering daaraan toegevoegd, dat er in 1992 slechts 1,7 miljoen FF daadwerkelijk is gebruikt, ofschoon de staat aan het begin van dat jaar 2,7 miljoen subsidie voor dat doel aan CELF had vooruitbetaald. Het ongebruikt gebleven restant is door CELF blijkbaar niet terugbetaald; in plaats daarvan wordt het verrekend met de voor de volgende jaren toe te kennen bedragen.

De klacht en de procedure bij de Commissie

- 12 Bij schrijven van 20 maart 1992 vestigde de advocaat van verzoekster 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 aan CELF verleent. In die brief vroeg hij de Commissie, of die steun overeenkomstig het bepaalde in artikel 93, lid 3, EG-Verdrag was aangemeld.

- 13 Bij schrijven van 2 april 1992 verzocht de Commissie de Franse autoriteiten om nadere inlichtingen omtrent de maatregelen ten gunste van CELF. Na te hebben herinnerd aan de verplichtingen van de Lid-Staten uit hoofde van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, gaf zij de Franse autoriteiten een termijn van vijftien werkdagen om een afdoend antwoord te geven; bleven zij daarmee in gebreke, dan zou de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, inleiden. Hoewel een boek „als produkt uit het oogpunt van de mededinging een uitzonderingspositie inneemt”, zo heette het in deze brief, „wil de Commissie niet bij voorbaat uitsluiten, dat een dergelijke steun de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag”.
- 14 Op 7 april 1992 antwoordde de Commissie de advocaat van SIDE, dat de betrokken steun blijkbaar niet was aangemeld. Voorts liet zij hem weten, dat zij, ofschoon een boek „als produkt uit het oogpunt van de mededinging een uitzonderingspositie inneemt, de Franse autoriteiten om de nodige informatie heeft gevraagd om te kunnen beoordelen, of die steun zich met de gemeenschappelijke markt verdraagt”, en zegde zij hem toe, de uitkomst van haar onderzoek te zullen meedelen.
- 15 Bij schrijven van 29 juni 1992 zonden de Franse autoriteiten de Commissie informatie omtrent de statuten, de oprichting en de activiteiten van CELF, alsmede omtrent het doel en de modaliteiten van de door de Franse Staat aan deze toegekende subsidies.
- 16 Op 7 augustus 1992 zonden de diensten van de Commissie de advocaat van verzoekster een schriftelijke bevestiging, dat de betrokken steun niet tevoren was aangemeld. In diezelfde brief deelden zij de hoofdpunten van de door de Franse autoriteiten verschaft informatie mee, en schreven zij dat op het eerste gezicht „de steun niet van dien aard lijkt te zijn, dat de voorwaarden van het handelsverkeer in de Gemeenschap zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”. Alvorens de Commissie evenwel voor te stellen ter zake een formele beschikking te geven, nodigden zij verzoekster uit hun alle aanvullende informatie te verstrekken die zij nuttig achtte, onder meer met betrekking tot het effect van de steun op het intracommunautaire handelsverkeer, de concurrentiepositie van SIDE en de mogelijkheid van deze laatste om voor de via CELF verdeelde subsidies in aanmerking te komen.

- 17 Bij schrijven van 7 september 1992 beantwoorde verzoeksters advocaat de vragen die hem door de diensten van de Commissie waren gesteld, waarbij hij hun signaleerde, dat de aan CELF verleende steun „voor de verbreiding van de Franse taal en literatuur” rechtstreekse gevolgen had voor het intracommunautaire handelsverkeer, aangezien een kwart van de omzet van deze coöperatie werd behaald met uitvoer naar Italië en Spanje. Voorts benadrukt de advocaat van verzoekster in die brief, dat SIDE evenals twee andere boekenexpediteurs in Frankrijk — Hexalivre en Amateur du livre international — met CELF concurreert voor kleine bestellingen van buitenlandse bibliotheken. Hij concludeert uit een en ander, dat zijn cliënte niet opgewassen is tegen de concurrentie van CELF op sommige markten (met name de Spaanse en Italiaanse), hetgeen een verschraving van het aanbod van Franse boeken en de handhaving van hoge prijzen voor boeken uit andere landen van de Gemeenschap met zich brengt. Die hoge prijzen vinden hun oorzaak in het feit dat de concurrenten van CELF zich aanzienlijke financiële inspanningen moeten getroosten om zich op de markt voor Franse boeken te handhaven. De advocaat van verzoekster wees er bovendien op, dat zijn cliënte niet in aanmerking kon komen voor een soortgelijke steun als CELF geniet; als bijlage voegde hij bij zijn brief afschriften van de correspondentie tussen SIDE en het Ministerie van Cultuur over deze aangelegenheid.
- 18 Bij schrijven van 23 februari 1993 verzochten de diensten van de Commissie de Franse autoriteiten nog drie aanvullende vragen te beantwoorden, zodat zij zouden kunnen nagaan of de betrokken steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Zij wensten verduidelijking over de vraag, of CELF openstaat voor alle uitgevers in Frankrijk, of in andere Lid-Staten gevestigde uitgevers van Franstalige uitgaven ook aan CELF kunnen deelnemen en ook voor die subsidies in aanmerking komen, en of de maatregelen ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen zich beperken tot uitgaven van enige culturele waarde of zich integendeel tot alle soorten boeken uitstrekken.
- 19 De Franse autoriteiten beantwoordden bovengenoemde vragen per fax van 19 april 1993. Zij legden uit dat CELF een coöperatie is die openstaat voor alle Franstalige uitgevers, ongeacht hun plaats van vestiging, zodat ook in andere Lid-Staten gevestigde uitgevers van haar activiteiten gebruik kunnen maken. De steun ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen wordt alleen

verstrekt naar rato van de gemaakte kosten, zonder dat de culturele waarde van de desbetreffende boeken of daarmee gelijkgestelde produkten wordt beoordeeld.

- 20 Op 18 mei 1993 gaf de Commissie een beschikking houdende goedkeuring van de betrokken steun, waarvan bericht werd geplaatst in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 25 juni 1993 onder de titel „steun voor exporteurs van Franse boeken”, genummerd „NN 127/92” (PB 1993, C 174, blz. 6).
- 21 Bij schrijven van 27 mei 1993 deelde de Commissie de advocaat van SIDE mee, dat zij een beschikking had gegeven met betrekking tot de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de steun voor uitvoer van boeken die de Franse autoriteiten via CELF verlenen. De diensten van de Commissie voegden daarbij de tekst van de brief die dienaangaande aan de Franse regering was gestuurd.
- 22 Bij brief van 10 juni 1993 deelde de Commissie de Franse regering mede, dat zij „gelet op de bijzondere mededingingsverhoudingen in de boekensector en het culturele oogmerk van de betrokken steunregeling, besloten heeft op die regeling de uitzondering van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag toe te passen”. De Commissie schreef niettemin, te betreuren dat de Franse regering zich niet had gehouden aan haar verplichting de steun overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag vooraf aan te melden.

Procesverloop

- 23 In die omstandigheden heeft SIDE bij een op 2 augustus 1993 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag een beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 inzake de litigieuze staatssteun (NN 127/92).

- 24 Bij een op 10 januari 1994 ter griffie ingeschreven brief heeft de Franse Republiek het Gerecht verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van verweerster. De president van de Tweede kamer van het Gerecht heeft dit verzoek bij beschikking van 7 februari 1994 ingewilligd.
- 25 De schriftelijke procedure is normaal verlopen; de memorie van dupliek is op 8 maart 1994 door de Commissie ter griffie van het Gerecht ingediend. De memorie in interventie van de Franse regering is op 15 april 1994 ter griffie ingeschreven. De schriftelijke procedure is gesloten op 24 juni 1994, toen verzoekster haar opmerkingen over de memorie in interventie indiende.
- 26 Bij beschikking van het Gerecht van 2 juni 1994 werd de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Eerste kamer (uitgebreid), waarnaar de zaak bijgevolg werd verwezen. Het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) heeft op rapport van de rechter-rapporteur besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het partijen verzocht een aantal vragen te beantwoorden en bepaalde documenten over te leggen.
- 27 Ter terechtzitting van 25 april 1995 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht.

Conclusies van partijen

- 28 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 waarbij steunmaatregel NN 127/92 werd goedgekeurd, nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

29 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ten dele niet-ontvankelijk en ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

30 Interveniente verzoekt het Gerecht het door SIDE ingestelde beroep te verwerpen.

De ontvankelijkheid

31 Verweerster vraagt zich af — zonder een formele exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen — of verzoekster ontvankelijk kan worden geacht voor wat betreft de steun die niet uitsluitend aan CELF ten goede komt en die geen rechtstreekse invloed heeft op het intracommunautaire handelsverkeer, te weten de steun voor verzending als luchtpost, de op Centraal- en Oost-Europa gerichte steun en de steun voor de verkoop van universitaire leerboeken in Afrikaanse landen beneden de Sahara. De Commissie erkent weliswaar dat verzoekster enige grond heeft voor haar stelling, dat haar situatie door die steunverlening nadelig wordt beïnvloed en dat zij uit dien hoofde rechtstreeks en individueel wordt geraakt, maar zij merkt daarbij op, dat verzoekster in haar antwoord op het verzoek van 7 augustus 1992 om aanvullende informatie alleen bezwaar had gemaakt tegen de jaarlijkse subsidie die CELF ontvangt ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen, daarbij erkennend dat de andere steunmaatregelen uitsluitend het extracommunautaire handelsverkeer lijken te raken.

- 32 SIDE stelt door de bestreden beschikking rechtstreeks en individueel te zijn geraakt, omdat de klacht naar aanleiding waarvan de Commissie de betrokken steunmaatregelen heeft onderzocht, van haar afkomstig was, en omdat zij zich bezighoudt met de uitvoer van Franse boeken en uit dien hoofde wordt geraakt door de goedkeuring van steunmaatregelen die de Commissie als „steun voor exporteurs van Franse boeken” heeft bestempeld. Zij meent daarom te voldoen aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid zoals deze door het Hof zijn geformuleerd in het arrest van 28 januari 1986 (zaak 169/84, Cofaz e. a., Jurispr. 1986, blz. 391).
- 33 In repliek herinnert verzoekster er bovendien aan, dat haar klacht betrekking had op alle steunmaatregelen ten gunste van CELF; zij was op dat moment niet in staat deze precies van elkaar te onderscheiden, maar ondervond er wel de gevolgen van, met name door de distortie van de mededinging op de exportmarkt. Dat haar antwoord van 7 september 1992 alleen het rechtstreekse effect van de steun op de intracommunautaire handel betrof, vond zijn oorzaak in de formulering van de vragen die de Commissie die in haar verzoek om aanvullende informatie had gesteld.

Beoordeling rechtens

- 34 Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat het door de Commissie aangevoerde middel betreffende de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep een beperkte draagwijdte heeft en onbetwist laat, dat verzoekster door de omstreden beschikking rechtstreeks en individueel wordt geraakt in de zin van artikel 173 van het Verdrag. Verweerster voert immers geen verweer tegen de argumenten waarmee SIDE wil aantonen dat zij voldoet aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid die het Hof in het reeds aangehaalde arrest Cofaz heeft geformuleerd en die gelden wanneer een onderneming een door de Commissie in het kader van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag gegeven beschikking wil aanvechten. De door dit middel opgeworpen vraag is, of verzoekster ontvankelijk is waar zij de gehele omstreden beschikking aanvecht, nu zij in de precontentieuze fase niet heeft gesteld dat de drie door CELF beheerde steunregelingen haar concurrentiepositie of de intracommunautaire handel konden aantasten.

- 35 In dit verband dient eraan te worden herinnerd, dat de klacht die de advocaat van verzoekster op 20 maart 1992 bij de Commissie indiende, een aantal steunmaatregelen van uiteenlopende inhoud ten gunste van CELF noemde, waaronder steun voor bevordering, vervoer en verkoop. Vastgesteld moet derhalve worden, dat zoals verzoekster verklaart, de klacht betrekking had op alle steunmaatregelen ten gunste van CELF.
- 36 Ook moet worden erkend, dat de uitleg die verzoekster geeft voor het feit, dat zij in de precontentieuze fase onvoldoende was geïnformeerd omtrent de drie steunregelingen en de gevolgen daarvan voor de mededingingsverhoudingen, overtuigend voorkomt. De door de Franse regering verschaftte gegevens die de Commissie in haar brief van 7 augustus 1992 aan verzoekster heeft overgenomen, toonden immers aan dat die drie steunregelingen uitsluitend subsidie voor bepaalde vormen van uitvoer van boeken naar derde landen behelsden. Op grond van die gegevens is het begrijpelijk, dat verzoeksters antwoord betreffende de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer was toegespitst op de steun van de meest algemene strekking, die aan CELF werd toegekend ter ondersteuning van haar activiteiten ten behoeve van de verbreiding van de Franse taal en literatuur.
- 37 Ten slotte zij opgemerkt, dat de beschikking die de Commissie na de ontvangst van aanvullende informatie van de Franse regering heeft gegeven, niet alleen betrekking heeft op de steun die rechtstreeks aan CELF wordt toegekend, maar ook op de drie steunregelingen die deze instelling beheert, en daarop dezelfde uitzondering toepast, namelijk die van artikel 92, lid 3, sub c.
- 38 Op grond van een en ander is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie geen goede gronden heeft voor haar stelling dat verzoekster niet kan worden ontvangen waar zij opkomt tegen alle steunmaatregelen waarop de beschikking betrekking heeft. Het middel van de Commissie moet dus worden verworpen en verzoekster dient in haar gehele vordering ontvankelijk te worden verklaard.

Ten gronde

- 39 Verzoekster baseert haar vordering op drie middelen. Het eerste middel betreft een schending van de in artikel 190 EG-Verdrag vervatte motiveringsplicht. Het tweede middel, waarin schending van artikel 92, lid 3, sub c, EG-Verdrag wordt gesteld, bestaat uit twee onderdelen: enerzijds heeft de Commissie in rechte gedwaald door ten onrechte aan te nemen dat aan de voorwaarden voor toepassing van de uitzondering van artikel 92, lid 3, sub c, was voldaan wegens het culturele doel van de in geding zijnde steunmaatregelen, en anderzijds heeft zij de feiten met betrekking tot de mededingingsverhoudingen in de betrokken sector kennelijk onjuist beoordeeld. Het derde middel, dat eveneens uit twee onderdelen bestaat, betreft enerzijds een schending van de procesregels, doordat de Commissie, alvorens de beschikking te geven, de procedure van artikel 93, lid 2, had moeten inleiden, en anderzijds een schending van de artikelen 93, lid 3, en 155 EG-Verdrag, doordat de Commissie in strijd met haar verplichtingen niet van de Franse Republiek heeft geëist, dat deze de uitbetaling zou opschorten en de steun die niet in de ontwerpfase was aange-meld, zou terugvorderen.
- 40 Volgens het Gerecht dient eerst het eerste onderdeel van het derde middel te worden onderzocht, waarin verzoekster een wezenlijke vormfout stelt die de onwet-tigheid van de beschikking met zich brengt.

Het eerste onderdeel van het derde middel: schending van procesregels

Argumenten van partijen

- 41 In het eerste onderdeel van dit middel stelt verzoekster, dat de Commissie artikel 93, lid 3, van het Verdrag heeft geschonden waar zij de litigieuze steunmaat-regelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard zonder de in

artikel 93, lid 2, bedoelde procedure te hebben ingeleid. Volgens verzoekster vereisten de mededingingsverhoudingen in de sector uitvoer van boeken immers een veelomvattende analyse en mocht de Commissie, nu zij bovenbedoelde procedure niet heeft ingeleid, niet stellen dat haar beschikking was gebaseerd op de bijzondere mededingingsverhoudingen in de boekensector.

- 42 In het bijzonder meent verzoekster, dat gezien de gegevens die zij de Commissie had verstrekt, waaronder ernstige aanwijzingen voor overtreding van de artikelen 85 en 86 EG-Verdrag, de Commissie niet had mogen volstaan met „enkele zeer oppervlakkige antwoorden van de Franse regering”. SIDE wijst in dit verband op de rechtsoverwegingen 41 tot en met 45 van het arrest van 15 juni 1993 (zaak C-225/91, *Matra*, *Jurispr.* 1993, blz. I-3203), waarin het Hof verklaarde, dat de Commissie bij het geven van een beschikking over de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt erop dient toe te zien, dat de in de artikelen 92 en 93 geregelde procedure niet leidt tot een resultaat dat in strijd is met andere verdragsbepalingen, en zich er met name van moet vergewissen dat de ontvanger van de steun zich niet in de situatie bevindt dat hij de artikelen 85 en 86 van het Verdrag overtreedt. Door het ontbreken van een ernstig onderzoek leefde de Commissie in de overtuiging, dat zij een steunregeling voor de exporteurs van Franse boeken goedkeurde, terwijl het in werkelijkheid ging om steun voor de werking van een enkele onderneming, CELF, één expeditie uit meerdere. Door uitsluitend aan CELF de steun ter compensatie van de uitvoering van kleine bestellingen alsmede het beheer van de drie specifieke steunregelingen toe te kennen, zou de Franse regering het ontstaan van een mededingingsregeling tussen de uitgevers die lid van die coöperatie zijn, aanmoedigen, waardoor de boekhandel niet meer vrij zou zijn in de keuze van de bevoorradingskanalen, hetgeen in strijd is met artikel 85 van het Verdrag. Verzoekster wijst in dit verband op beschikking 82/123/EEG van de Commissie van 25 november 1981 inzake een procedure op grond van artikel 85 van het Verdrag (IV/428 — VBBB/VBVB) (PB 1982, L 54, blz. 36), die door het Hof is bekrachtigd in het arrest van 17 januari 1984 (gevoegde zaken 43/82 en 63/82, VBBB/VBVB, *Jurispr.* 1984, blz. 19). De verlening van de omstreden steun zou ook de machtspositie versterken die CELF volgens verzoekster inneemt op de markt voor expeditie van boeken naar het buitenland. Die steun stelt haar in staat prijzen toe te passen die, omdat zij voor andere expediteurs naar het buitenland niet haalbaar zijn, tot uitschakeling van onafhankelijke concurrenten op deze markt en dus tot misbruik van machtspositie kunnen leiden.

- 43 Uit de briefwisseling tussen de Commissie en de Franse autoriteiten zou blijken, dat het eerste onderzoek niet alle twijfel omtrent de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de aan CELF verleende steun heeft kunnen weg nemen; een dergelijke omstandigheid werd door het Hof als veelbetekenend aangemerkt in het arrest van 20 maart 1984 (zaak 84/82, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1984, blz. 1451). Bovendien verwijt verzoekster de Commissie, dat deze haar niet in de gelegenheid heeft gesteld zich uit te spreken over de aanvullende informatie die de Franse regering op 19 april 1993 had verschaft, te meer daar de Commissie zelf aan die informatie veel gewicht hechtte. De antwoorden die de Franse regering heeft gegeven, zijn onjuist en bovendien zijn de door de Commissie gestelde vragen niet relevant voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel die bestemd is ter ondersteuning van de uitvoer en niet van de uitgave van boeken. Zij herinnert eraan dat CELF, hoewel bestaande uit uitgevers, als exporteur op de markt aanwezig is en dus rechtstreeks in concurrentie staat met SIDE en de andere onafhankelijke exporteurs.
- 44 Het inleiden van de in artikel 93, lid 2, van het Verdrag bedoelde procedure zou de Commissie de gelegenheid hebben gegeven de relatie tussen CELF en de overheid (die zij als weinig doorzichtig bekritiseert) grondiger te onderzoeken en, zo nodig, richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven (PB 1980, L 195, blz. 35) daarop toe te passen. Uit verschillende documenten met betrekking tot CELF, die ter griffie van het Tribunal de commerce de Paris zijn neergelegd, zou blijken dat de Franse autoriteiten in 1980 en 1981 hebben deelgenomen aan de financiële redding van CELF en aan de verhoging van haar maatschappelijk kapitaal.
- 45 Verzoekster is derhalve van mening, dat de Commissie op grond van de rechtspraak van het Hof (arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald; arrest van 19 mei 1993, zaak C-198/91, Cook, Jurispr. 1993, blz. I-2487, en arrest Matra, reeds aangehaald) verplicht was de contradictoire procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden teneinde alle belanghebbenden in staat te stellen hun opmerkingen te maken, en zich voor haar beschikking volledig te laten voorlichten over alle relevante aspecten van de zaak.

- 46 De Commissie meent daarentegen, dat zij niet gehouden was de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden, aangezien zij geen enkele twijfel koesterde omtrent de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt.
- 47 Aangaande de gestelde schendingen van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag merkt de Commissie om te beginnen op, dat dit punt niet aan de orde is geweest in de administratieve procedure die aan de goedkeuring van de steunmaatregelen is voorafgegaan. Dit middel is derhalve niet-ontvankelijk, omdat de klacht en het verzoekschrift niet overeenstemmen. Ter terechtzitting voegde de Commissie daaraan toe, dat de onderhavige zaak een belangrijke principiële vraag doet rijzen, namelijk aan welke voorwaarden klachten wegens staatssteunmaatregelen, ingediend door concurrenten van de ondernemingen die de steun ontvangen, moeten voldoen. Volgens haar staat het aan de klagers om haar voldoende nauwkeurige, concrete, gedetailleerde en door bewijs gestaafde inlichtingen te verstrekken over de steunmaatregelen waarvan zij naar hun zeggen nadeel ondervinden, bij gebreke waarvan zij niet mogen verwachten dat diepgaand onderzoek wordt verricht of dat de Commissie zich uitspreekt over grieven die haar niet zijn medegedeeld.
- 48 In ieder geval acht de Commissie de beschikking en het arrest inzake de overeenkomst „VBVB-VBBB”, die door verzoekster worden aangehaald, in casu niet relevant. De bij die overeenkomst ingevoerde stelsels van exclusiviteit en prijsbinding hielden een aanzienlijke beperking van de mededinging op de gemeenschappelijke markt in, terwijl in de thans voor het Gerecht dienende zaak door verzoekster niet is aangetoond, in welk opzicht de activiteiten van CELF de mededinging aanzienlijk kunnen beperken of de handel in Franstalige boeken ongunstig kunnen beïnvloeden. Volgens de Commissie is de onderhavige situatie veeleer vergelijkbaar met die welke heeft geleid tot een verklaring van geen bezwaar ten gunste van de Société anonyme de fabricants de conserves alimentaires (SAFCO) [beschikking 72/23/EEG van de Commissie van 16 december 1971 inzake een procedure op grond van artikel 85 EEG-Verdrag (IV/23514 — SAFCO) (PB 1972, L 13, blz. 44)]. In die beschikking heeft de Commissie overwogen, dat de bundeling van kleine produktie-eenheden van een plaatselijke of zuiver nationale markt, de mededinging zelfs kan versterken dankzij een nieuwe of toegenomen exportactiviteit.

- 49 De Commissie komt ook op tegen de door verzoekster voorgestelde afbakening van de relevante markt, en stelt dat er geen sprake is van machtsmisbruik door CELF. Anders dan SIDE, beschouwt zij de markt voor expeditie van boeken niet als een specifieke markt die moet worden onderscheiden van de markt voor export van Franse boeken.
- 50 Dat zij de Franse autoriteiten aanvullende vragen heeft gesteld, duidt niet op bijzondere problemen, maar komt overeen met een gangbare en gevestigde praktijk.
- 51 Zij meent overigens, dat voor haar beschikking een nader onderzoek van de betrekkingen tussen CELF en de overheid niet nodig was, evenmin als toepassing van de door verzoekster genoemde richtlijn 80/723 van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven.
- 52 De Commissie benadrukt, dat de enige grief die verzoekster in de administratieve procedure heeft aangevoerd, betrekking had op de discriminatoire aard van de uitsluitend aan CELF toegekende steun, namelijk dat die steun niet gelijkelijk aan alle exporteurs van Franse boeken werd toegekend volgens objectieve, niet-discriminerende criteria. Zij meent evenwel, dat een dergelijke discriminatie geen schending meebrengt van andere bepalingen van het EG-Verdrag, met name niet van de artikelen 48, 52, 59 en 95. Zij stelt, dat zij zich ervan heeft vergewist dat CELF openstaat voor deelneming door alle Franstalige uitgevers in de Gemeenschap, waaruit blijkt dat het door de Franse autoriteiten ingevoerde stelsel geen discriminatie kent naar de plaats van vestiging van de uitgever die van haar activiteiten gebruik kan maken.
- 53 Concluderend meent de Commissie, dat zij op het punt van het door de artikelen 92 en 93 van het Verdrag voorgeschreven onderzoek naar de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt aan haar verplichtingen heeft voldaan. In de eerste plaats is zij nagegaan, of met de aan CELF toegekende steun een legitiem cultureel doel wordt nagestreefd — hetgeen door verzoekster

overigens niet is weersproken — en of de steun noodzakelijk is om dat doel te verwerkelijken. Vervolgens heeft zij het nagestreefde doel afgewogen tegen de gevolgen van die steunmaatregelen voor de mededinging en het handelsverkeer. In het kader van dat tweede onderzoek is zij tot de conclusie gekomen, dat er geen ernstige beperking van de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer te duchten viel. Zij meent daarom dat zij over voldoende gegevens beschikte om op die steunmaatregel de uitzondering van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag toe te passen.

54 Interveniente, de Franse regering, wijst op de rechtsoverwegingen 33 en 34 van het reeds aangehaalde arrest *Matra* en concludeert, dat de Commissie niet gehouden was de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Zij meent dat, zoals de Commissie heeft verklaard, bij het eerste onderzoek geen problemen aan het licht zijn gekomen die het inleiden van een dergelijke procedure konden rechtvaardigen; dat aan de Franse autoriteiten nadere verduidelijking is gevraagd, is in het kader van deze eerste beoordeling niet uitzonderlijk.

55 De Franse regering verwerpt in ieder geval verzoeksters stelling, dat de Franse autoriteiten steun zouden verlenen aan een mededingingsregeling die de in CELF verenigde uitgevers zouden hebben opgezet. Zij onderstreept, dat SIDE niet voldoende gegevens heeft aangedragen om onderling afgestemd concurrentiegedrag of concurrentiebeperking tussen die uitgevers dan wel een schending van artikel 86 van het Verdrag door CELF aan te tonen. Ook verwerpt de Franse regering het argument dat verzoekster meent te kunnen ontleen aan de rol die CELF in het beheer van de drie andere steunregelingen speelt. Volgens haar beperkt die coöperatie zich tot het toepassen van de door de overheid vastgelegde criteria voor toewijzing van de subsidie en heeft zij nooit over enige beoordelingsvrijheid beschikt ter zake van de toekenning of de weigering van de betrokken steun.

56 Voorts merkt de Franse regering op, dat de kapitaalbreng van de Franse autoriteiten in CELF hier niet in geding is; in deze zaak gaat het om de steunregeling voor de uitvoer van Franse boeken. De overheid heeft naar eigen zeggen slechts een aandeel van 500 FF in het kapitaal van CELF, hetgeen in redelijkheid geen steunmaatregel kan worden genoemd.

57 Tegen het argument van verzoekster, dat de beslissing om de betrokken steun uitsluitend aan CELF toe te kennen, discriminatoir zou zijn, brengt de Franse regering in, dat de artikelen 92 en 93 van het Verdrag de Lid-Staten niet verbieden individuele steun toe te kennen en hun de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid bij de uitvoering van een steunregeling niet ontzeggen. Verder stelt zij, dat die beslissing gerechtvaardigd was, omdat moest worden gegarandeerd, dat de overheidsgelden, uitgetrokken voor subsidie van kleine bestellingen van Franse uitgaven door buitenlandse boekhandels, daadwerkelijk voor dat doel worden aangewend. De Franse regering verklaart, dat het niet onmogelijk is dat aan SIDE soortgelijke steun wordt toegekend als CELF ontvangt, maar op dit moment geeft verzoekster haar, in tegenstelling tot CELF, geen garantie dat zij eventuele steun zal gebruiken voor de verbreiding van in het Frans gestelde boeken.

Beoordeling rechtens

58 In het kader van de wettigheidstoetsing van beschikkingen tot goedkeuring van steunmaatregelen van de staten, die door de Commissie na een onderzoek als bedoeld in artikel 93, lid 3, waren gegeven, heeft het Hof in zijn arrest Duitsland/Commissie (reeds aangehaald, r. o. 13) het beginsel geformuleerd, dat de procedure van artikel 93, lid 2, „waarin de Lid-Staten en de belanghebbende kringen de zekerheid hebben dat zij gehoord zullen worden, en de Commissie de mogelijkheid heeft om zich voor haar beslissing volledig over alle relevante aspecten van de zaak te laten voorlichten, (...) noodzakelijk [wordt] wanneer de Commissie op ernstige problemen stuit bij de beoordeling van de vraag of een voorgenomen steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. In geval van een positieve beslissing over een voorgenomen steunmaatregel mag de Commissie zich dus slechts tot het in artikel 93, lid 3, bedoelde vooronderzoek beperken indien zij na een eerste onderzoek tot de overtuiging kan komen dat die maatregel verenigbaar is met het Verdrag. Brengt het eerste onderzoek de Commissie echter tot de tegenovergestelde conclusie of heeft zij niet alle problemen weten op te lossen die zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt voordoen, dan is zij verplicht alle nodige adviezen in te winnen en hiertoe de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden.”

- 59 In het arrest Cook (reeds aangehaald, r. o. 30) verklaarde het Hof: „De Commissie [behoort] op grond van de feitelijke en juridische gegevens van de zaak te beslissen, onder controle van het Hof, of de problemen waarmee de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel zijn gepaard gegaan, de inleiding van die procedure wettigen.”
- 60 Derhalve dient te worden onderzocht, op grond van welke beoordelingen de Commissie na het vooronderzoek een positieve beschikking heeft gegeven, om te bepalen of die beoordelingen, gelet op de bezwaren die zijn geopperd in verband met de beperkingen van de mededinging waartoe de litigieuze steunmaatregelen zouden leiden, met zodanige moeilijkheden gepaard zijn gegaan dat de procedure van artikel 93, lid 2, had moeten worden ingeleid. Of zich dergelijke moeilijkheden hebben voorgedaan, moet door het Gerecht objectief worden beoordeeld, waarbij de motivering van de beschikking moet worden gerelateerd aan de gegevens waarover de Commissie beschikte toen zij zich uitsprak over de verenigbaarheid van de omstreden steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt.
- 61 Bij de bestreden beschikking wordt de in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag voorziene uitzondering toegepast, op grond van enerzijds het culturele doel van de betrokken steunregelingen en anderzijds de bijzondere mededingingsverhoudingen in de boekensector. Gelet op deze motivering dient het Gerecht eerst te onderzoeken, of de Commissie heeft kunnen verifiëren of het door de Franse autoriteiten nagestreefde doel werkelijk van culturele aard is, en vervolgens of de Commissie een economische analyse van de betrokken sector heeft gemaakt op grond waarvan zij heeft kunnen concluderen, dat de omstreden steunmaatregelen de mededingingsvoorwaarden en het handelsverkeer niet zodanig beïnvloeden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- 62 Aangaande het culturele doel van de omstreden steunmaatregelen is tussen partijen niet in geding, dat de Franse regering daarmee de verbreiding van de Franse taal en literatuur nastreeft. In dit verband stelt het Gerecht eveneens vast, dat de gegevens waarover de Commissie beschikte bij het geven van haar beschikking, waaronder de gegevens vervat in de brief van de advocaat van verzoekster van 7 september 1992, voldoende steun boden voor haar bevinding, dat dit doel reëel en legitiem was. In die omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat de beoordeling van het doel van de omstreden steunmaatregelen de Commissie niet voor bijzondere

problemen heeft gesteld, en dat zij geen andere inlichtingen nodig had om de culturele aard van dat doel te erkennen.

- 63 Met betrekking tot de beoordeling van de gevolgen van de omstreden steunmaatregelen voor de mededinging en het intracommunautaire handelsverkeer meent het Gerecht, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de drie door CELF beheerde steunregelingen en anderzijds de subsidie die uitsluitend aan CELF wordt toegekend ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen.
- 64 Naar immers uit het dossier blijkt, heeft de Commissie bij haar onderzoek naar de verenigbaarheid van de drie steunregelingen met de gemeenschappelijke markt van de Franse autoriteiten voldoende inlichtingen gekregen om de vaststelling te wettigen, dat de weerslag hiervan op de mededinging en de handel tussen Lid-Staten verwaarloosbaar was. Geen van de drie steunregelingen had immers betrekking op de uitvoer van boeken naar andere Lid-Staten en iedere marktdeelnemer die aan de specifieke voorwaarden van die regelingen voldeed, kon bij CELF een subsidieaanvraag indienen.
- 65 Tijdens de schriftelijke procedure heeft verzoekster weliswaar gesteld, dat de controle die CELF over de verdeling van die steun uitoefende, haar machtspositie op de relevante markt versterkte, onder meer doordat haar concurrenten genoodzaakt waren haar hun zakengeheimen te onthullen om subsidie te kunnen krijgen, en dat het de regeling voor de toekenning van de betrokken steun in haar geheel aan doorzichtigheid ontbrak. Het Gerecht constateert evenwel, dat deze argumenten van verzoekster door verschillende vaststaande gegevens in het dossier worden ontkracht. In de eerste plaats blijkt daaruit, dat verzoekster in overleg met CELF een oplossing heeft kunnen vinden waardoor ook zij voor steun voor luchtpostvervoer in aanmerking kon komen zonder door haar als gevoelig beschouwde informatie te hoeven verstrekken. In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd, dat twee van die steunregelingen, met name die voor luchtvervoer waarvoor verzoekster in aanmerking wilde komen, sinds 1993 niet meer door CELF worden beheerd. In de derde plaats heeft de Franse regering aangetoond, dat CELF geen enkele beoordelingsvrijheid genoot bij de verdeling van de subsidie waarin die regelingen voorzien. Ten slotte heeft verzoekster geen enkel gegeven aangevoerd waarmee kan worden aangetoond dat de toepassing van die drie steunregelingen de handel

tussen Lid-Staten ongunstig kan beïnvloeden en heeft zij evenmin uitgelegd, in welk opzicht zij daardoor wordt bezwaard, hetgeen argumenten oplevert voor de positieve beschikking die de Commissie ter zake heeft gegeven.

- 66 Op grond van bovenstaande overwegingen moet worden vastgesteld, dat de Commissie in staat was een positieve beschikking te geven ten aanzien van de door CELF beheerde steunregelingen, en moet het betoog waarmee verzoekster de bestreden beschikking op het punt van de verenigbaarheid van de drie steunregelingen met de gemeenschappelijke markt aanvecht, worden verworpen.
- 67 Wat betreft de uitsluitend aan CELF toegekende steun, zij eraan herinnerd, dat verzoekster verschillende argumenten naar voren heeft gebracht voor haar stelling, dat de Commissie de mededingingsverhoudingen in de betrokken sector grondig had moeten onderzoeken alvorens een uitspraak te doen over de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van die steunmaatregel. Met name wijst zij het Gerecht erop, dat de Commissie niet voldoende was voorgelicht over bepaalde essentiële gegevens, waaronder de kenmerken van de relevante markt, de precieze hoogte van de betrokken subsidie en de betrekkingen van CELF en haar leden met de Franse overheid. Het Gerecht heeft het daarom nuttig geoordeeld partijen, inzonderheid verweerster, schriftelijke vragen te stellen om de feitelijke gegevens waarop verweerster haar bevindingen had gebaseerd, op hun waarheid te toetsen.
- 68 Het Gerecht stelt evenwel vast, dat de antwoorden van de Commissie op die vragen niet alle door verzoekster geopperde twijfel hebben kunnen wegnemen, en laten zien, dat de voor de bestreden beschikking bepalende informatie op meerdere punten gebrekkig was. De Commissie heeft immers gezegd geen cijfers te bezitten omtrent het percentage Franstalige werken die buiten Frankrijk verschijnen en waarvoor CELF subsidie ontvangt, noch omtrent het gehele aanbod van uitgaven in het Frans uit andere Franstalige landen dan Frankrijk. Evenmin beschikte zij over cijfers met betrekking tot het aandeel in de uitvoer van Franse boeken die de expediteurs respectievelijk de uitgevers of hun distributiemaatschappijen voor hun rekening nemen. Ook heeft de Commissie het Gerecht geen cijfers kunnen

verstrekken over de omvang van de export naar Franstalige landen en gebieden enerzijds en niet-Franstalige landen en gebieden anderzijds. Met betrekking tot de intensiviteit van de steun en het percentage van de gesubsidieerde verkoop ten opzichte van de totale uitvoer van Franse boeken heeft de Commissie haar antwoorden uitsluitend gebaseerd op de cijfers die de Franse regering in haar memorie in interventie had genoemd. Ook waar zij tot de slotsom is gekomen, dat de steunmaatregel niet kan leiden tot een situatie die in strijd is met de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, heeft zij hoofdzakelijk verwezen naar het betoog van interveniënte, dat CELF slechts een aandeel van 2,25 % heeft in de totale omzet van de uitvoer van boeken uit Frankrijk.

69 Uit de antwoorden van de Commissie komt naar voren, dat de beoordeling van de mededingingsverhoudingen in de sector uitvoer van boeken ernstige problemen met zich brengt. Er zijn evenwel nog andere elementen aan te wijzen op grond waarvan het Gerecht mag concluderen, dat de Commissie die moeilijkheden, die nog voortduurden aan het einde van de procedure voor het Gerecht, niet heeft weten op te lossen.

70 In de eerste plaats heeft de Commissie zelf in de loop van de mondelinge behandeling erkend, niet over precieze gegevens te beschikken om de relevante markt te kunnen afbakenen. Zij stelt dienaangaande, dat het aan verzoekster is om het bestaan van een specifieke deelmarkt voor expeditie van boeken naar het buitenland aan te tonen, en voert aan, dat zij pas gehouden is tot een diepgaand onderzoek van de marktverhoudingen wanneer haar in de administratieve fase gedetailleerde informatie wordt verstrekt.

71 Het Gerecht is geenszins blind voor de omvang en de moeilijkheid van de taak waarmee het Verdrag de Commissie ter zake van het onderzoek van steunmaatregelen van de staten heeft belast, maar is niettemin van oordeel, dat in een geval als het onderhavige geen van de twee hierboven genoemde argumenten houdbaar is.

De redenering van de Commissie komt er immers op neer, 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 Lid-Staten die steun toekennen. Wanneer de Commissie bovendien besluit het onderzoek van een klacht voort te zetten, kennelijk overtuigd van de aanwezigheid van voldoende communautair belang, en die klacht ernstige twijfel doet rijzen omtrent de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt, lijkt het niet overdreven of onredelijk om te stellen, dat zij een contradictoir onderzoek moet inleiden teneinde zich voor haar beslissing volledig over de essentiële aspecten van de zaak te laten voorlichten.

72 Vervolgens zij opgemerkt, dat ook al heeft verzoekster de vraag van een eventuele schending van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag pas in de contentieuze fase expliciet aan de orde heeft gesteld, de Commissie in staat moet zijn te onderzoeken, of de ontvanger van de steun al dan niet in een zodanige situatie verkeert dat hij die verdragsbepalingen overtreedt. Uit de rechtspraak van het Hof (zie arrest *Matra*, reeds aangehaald, r. o. 42) blijkt immers, dat de verplichting, voor de Commissie, „om de samenhang tussen de artikelen 92 en 93 en andere verdragsbepalingen te respecteren, in het bijzonder [geldt] wanneer deze andere bepalingen, zoals in casu, eveneens een niet-vervalste mededinging binnen de gemeenschappelijke markt tot doel hebben”. In de onderhavige zaak heeft de Commissie evenwel niet kunnen aantonen, dat zij in de gelegenheid is geweest „op basis van een economische analyse van de situatie die geen enkele kennelijke beoordelingsfout bevat, tot de overtuiging [te komen], dat de ontvanger van de steun zich niet in een situatie bevindt die in strijd is met de artikelen 85 en 86 van het Verdrag” (arrest *Matra*, reeds aangehaald, r. o. 45).

73 Overigens is het argument van de Commissie, dat er op dit punt een discrepantie bestaat tussen de klacht die verzoekster haar had doen toekomen, en het beroep dat verzoekster bij het Gerecht had ingesteld, niet houdbaar. In casu heeft de Commissie geen contradictoire procedure ingeleid alvorens haar beschikking te geven. Zij heeft verzoekster dus niet het recht gegeven haar standpunt naar voren te brengen over alle vaststaande gegevens van het dossier, met name over de aanvullende gegevens van de Franse regering. Het Gerecht is van oordeel, dat de Commissie in die omstandigheden niet mag verlangen, dat verzoekster zich houdt aan de regel dat de

in de administratieve fase aangevoerde middelen strikt moeten overeenstemmen met die welke in het verzoekschrift zijn geformuleerd, zoals die in de rechtspraak in ambtenarenzaken is erkend (zie onder meer arresten Gerecht van 3 maart 1993, zaak T-58/91, Booss en Fischer, Jurispr. 1993, blz. II-147; 30 maart 1993, zaak T-4/92, Vardakas, Jurispr. 1993, blz. II-357, en 26 oktober 1993, gevoegde zaken T-6/92 en T-52/92, Reinarz, Jurispr. 1993, blz. II-1047).

- 74 Ten slotte is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie de ontoereikendheid van de informatie waarover zij beschikte, nog eens heeft getoond door overdreven gewicht te hechten aan de vraag, of alle Franstalige uitgevers, ongeacht hun plaats van vestiging, lid konden worden van CELF. De aan CELF toegekende steun strekt tot subsidiëring van de door deze coöperatie uitgevoerde uitvoertransacties en kan dus alleen op indirecte wijze aan de uitgevers ten goede komen. De Commissie had dus niet uitsluitend op grond van het ontbreken van formele discriminatie jegens buiten Frankrijk gevestigde uitgevers mogen uitsluiten, dat de steun de mededinging op de exportmarkt ongunstig kon beïnvloeden. Enerzijds blijkt uit het dossier, dat alle uitgevers van Franstalige boeken als leveranciers indirect van de subsidie profiteren wanneer er uitgaven van hen bij CELF worden besteld, waarbij het lidmaatschap hun geen enkel specifiek voordeel oplevert ter zake van de besteding van de steun. Anderzijds blijkt, dat de verkoop van buiten Frankrijk uitgegeven boeken niet meer dan 4 % van de totale omzet van CELF bedraagt, en dat — hoewel de coöperatie openstaat voor deelneming door niet-Franse uitgevers — er slechts één Belgische uitgever lid is geworden, en dan nog via een in Frankrijk gevestigde dochtermaatschappij.

- 75 Uit een en ander volgt, dat de Commissie in omstandigheden als die van de onderhavige zaak, waarin zij haar goedkeuring van de betrokken steunmaatregel heeft willen baseren op de bijzondere mededingingsverhoudingen in de boekensector, over vollediger gegevens omtrent die verhoudingen had moeten beschikken en niet had mogen volstaan met de gegevens die haar in de voorfase van het onderzoek bedoeld in artikel 93, lid 3, van het Verdrag, hadden bereikt. Zoals het Hof overwoog in het arrest Cook (reeds aangehaald, r. o. 38), „had de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag moeten inleiden teneinde, na ontvangst van alle nodige adviezen, vast te stellen, of haar beoordeling — die ernstige problemen kon oproepen — wel juist was”.

- 76 Aangezien de Commissie de verplichting om de contradictoire procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden, niet is nagekomen, moet het eerste onderdeel van het derde door verzoekster aangevoerde middel worden aanvaard en moet de beschikking nietig worden verklaard, voor zover zij betrekking heeft op de steun die uitsluitend aan CELF wordt toegekend ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen van Franstalige boeken geplaatst door in het buitenland gevestigde boekhandels.
- 77 Daarnaast moet ook het tweede onderdeel van dit middel worden onderzocht, aangezien verzoekster stelt, dat de Commissie tevens gehouden was van de Franse regering te eisen dat deze de uitbetaling van de steun onmiddellijk opschort en de in strijd met de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag bedoelde aanmeldingsplicht toegekende bedragen terugvordert.

Het tweede onderdeel van het derde middel: schending van de artikelen 93, lid 3, en 155 van het Verdrag

Argumenten van partijen

- 78 Verzoekster stelt, dat de Commissie de artikelen 93, lid 3, en 155 van het Verdrag heeft geschonden door de Franse regering niet te gelasten, de uitbetaling van de steun op te schorten en die steun terug te vorderen. Volgens SIDE volgt uit de mededeling van de Commissie van 24 november 1983 (PB 1983, C 318, blz. 3), dat steun die door een Lid-Staat wordt toegekend zonder in het ontwerpstadium te zijn aangemeld, onwettig is, aangezien het Verdrag geen enkele uitzondering kent op de verplichting om de Commissie van dergelijke maatregelen in kennis te stellen. De Commissie had derhalve ter uitvoering van de haar bij artikel 155 toebedeelde taak, overeenkomstig het zogenoemde „Boussac”-arrest (arrest van 14 februari 1990, zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307) de Franse regering moeten gelasten, de betaling van de steun op te schorten tot aan de uitkomst van het onderzoek van de verenigbaarheid van de steunmaatregel en de onwettig verleende steun terug te vorderen. Door niet meer te doen dan de schending van artikel 93, lid 3, door de betrokken Lid-Staat te betreuren, heeft de Commissie die bepaling haar nuttige werking ontnomen en haar verplichtingen

verzuimd. De door de Commissie in haar verweerschrift aangehaalde rechtspraak, volgens welke de nationale rechter bevoegd is om de terugbetaling van onwettig verleende steun te gelasten, ontslaat de Commissie niet van haar verplichtingen ter zake.

79 De Commissie is het oneens met verzoeksters standpunt inzake de verplichting om een bevel te richten tot de Franse regering. Haars inziens eist het arrest „Boussac” niet, dat de Commissie de betrokken Lid-Staat automatisch gelast, de betaling van een niet-aangemelde steun op te schorten. De Commissie kan immers pas een bevel geven nadat zij de betrokken Lid-Staat in de gelegenheid heeft gesteld zijn standpunt te bepalen over de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt en wanneer die Lid-Staat haar niet alle nodige inlichtingen heeft verstrekt om die verenigbaarheid te kunnen beoordelen.

80 Met betrekking tot de terugbetaling van de steun betoogt de Commissie, dat zij dit alleen eist wanneer de onwettige, want niet aangemelde, steunmaatregelen tevens onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, hetgeen in casu niet het geval was. Zij wijst erop, dat verzoekster in elk geval, zonder daarmee haar recht van beroep op grond van artikel 173 van het Verdrag te beperken, voor de nationale rechter terugbetaling van de omstreden steun had kunnen vorderen met een beroep op het arrest van het Hof van 21 november 1991 (zaak C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et Transformateurs de saumon*, Jurispr. 1991, blz. I-5505, hierna: „arrest ‚Transformateurs de saumon’”).

81 Ook de Franse regering stelt, onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Frankrijk/Commissie en naar het arrest van het Hof van 21 maart 1990 (zaak C-142/87, *België/Commissie*, Jurispr. 1990, blz. I-959), dat de bevoegdheid om

opschorting van de betaling van niet-aangemelde steun te gelasten voor de Commissie slechts een mogelijkheid is, waarvan zij niet stelselmatig gebruik hoeft te maken jegens Lid-Staten die de aanmelding achterwege hebben gelaten. Bovendien mag van deze mogelijkheid alleen gebruik worden gemaakt wanneer de Commissie, na de betrokken Lid-Staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn standpunt te bepalen, de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt acht.

- 82 Ter zake van de terugbetaling van de steun beklemtoont de Franse regering, dat „het Hof de Commissie (...) niet de bevoegdheid [heeft] ingeruimd, steunmaatregelen onwettig te verklaren op de enkele grond dat de verplichting tot aanmelding niet is nageleefd, zonder dat zij hoeft te onderzoeken of de steunmaatregel al dan niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt” (arrest „Transformateurs de saumon”, r. o. 13). Interveniente concludeert hieruit, dat het ontbreken van aanmelding niet volstaat om de Commissie te verplichten terugbetaling van de omstreden steun te vorderen, te meer daar de Commissie in casu heeft geoordeeld dat de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Beoordeling rechtens

- 83 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof de rechtstreekse werking van het in de laatste zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag geformuleerde verbod tot tenuitvoerlegging zich uitstrekt tot iedere steunmaatregel die zonder aanmelding tot uitvoering is gebracht; wanneer zodanige aanmelding wel heeft plaatsgehad, blijft zij in stand tijdens de inleidende fase en wel, indien de Commissie de contradictoire procedure inleidt, tot aan de eindbeslissing (zie arrest van 11 december 1973, zaak 120/73, Lorenz, Jurispr. 1973, blz. 1471, r. o. 8, en arrest „Transformateurs de saumon”, reeds aangehaald, r. o. 11). Gelijk de Commissie en interveniente hebben betoogd, houdt deze rechtspraak evenwel niet in, dat de Commissie automatisch gehouden is de betrokken Lid-Staat te gelasten de betaling van steun die niet overeenkomstig deze bepaling is aangemeld, op te schorten. Het Hof heeft immers geoordeeld, dat wanneer de Commissie „vaststelt dat een steunmaatregel zonder voorafgaande aanmelding is ingevoerd of gewijzigd, zij (...) bevoegd [is] om de betrokken Lid-Staat, na deze in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken, middels een voorlopige beschikking — in afwachting van de uitkomst van het onderzoek van de steunmaatregel — te gelasten, de betaling van de steun onmiddellijk op te schorten en de Commissie, binnen de door haar vastgestelde termijn, alle documenten, inlichtingen en gegevens

te verschaffen die nodig zijn om de steunmaatregel te onderzoeken op zijn verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt" (zie arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 19). Het Hof heeft de Commissie dus de bevoegdheid ingeruimd een dergelijke bewarende maatregel vast te stellen wanneer zij een niet-aangemelde steunmaatregel onderzoekt, maar haar geen verplichting van de door verzoekster gestelde strekking opgelegd.

84 Bovendien heeft het Hof in rechtsoverweging 22 van het arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, de Commissie weliswaar tevens de bevoegdheid ingeruimd om terugvordering van de reeds betaalde steun te eisen, maar daarmee nog niet de bevoegdheid om steunmaatregelen onwettig te verklaren op de enkele grond dat de betrokken Lid-Staat de aanmeldingsplicht niet is nagekomen, zonder dat is onderzocht of de betrokken steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, met name gelet op artikel 92, lid 3 (zie de reeds aangehaalde arresten Frankrijk/Commissie, België/Commissie en „Transformateurs de saumon"). Gelet op deze rechtspraak moet worden vastgesteld, dat de Commissie niet gehouden was terugvordering van de reeds betaalde steun te verlangen, hoewel de Franse regering die steun had toegekend in strijd met de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag genoemde verplichting.

85 Voor deze vaststelling is steun te vinden in het arrest „Transformateurs de saumon", reeds aangehaald, waarin het Hof heeft uiteengezet, dat er fundamenteel verschil bestaat tussen „de centrale en exclusieve rol die de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag aan de Commissie voorbehouden" en de rol die de nationale rechterlijke instanties vervullen. „Terwijl de Commissie gehouden is te onderzoeken of de (...) steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, zelfs wanneer de Lid-Staat het verbod tot tenuitvoerlegging van de steunmaatregelen miskent, dienen de nationale rechterlijke instanties slechts, hangende de eindbeslissing van de Commissie, de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele miskennis, door de nationale autoriteiten, van het in artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag neergelegde verbod" (r. o. 14 van bovengenoemd arrest). Het Hof heeft bovendien vastgesteld, dat „om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtstreekse werking van artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag en dat de belangen van de justitiabelen, die de nationale rechterlijke instanties zoals

gezegd dienen te beschermen, worden geschonden, deze eindbeslissing van de Commissie niet tot gevolg heeft, dat de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd met het in dit artikel neergelegde verbod zijn vastgesteld, achteraf wordt gedekt. Iedere andere uitlegging zou in de hand werken dat de betrokken Lid-Staat artikel 93, lid 3, laatste volzin, niet in acht neemt en zou deze bepaling van haar nuttig effect beroven” (r. o. 16).

86 Hieruit volgt dat, anders dan verzoekster betoogt, wanneer de Commissie geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om terugvordering van niet-aangemelde steun te gelasten, de laatste zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag niet van zijn nuttig effect wordt beroofd. Daar het Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling rechtstreekse werking heeft, kunnen de justitiabelen zich voor de bescherming van hun rechten tot de nationale rechter wenden. Zoals het Hof overigens in het arrest „Transformateurs de saumon” heeft gepreciseerd, kan de nationale rechter ook in het geval dat de steunmaatregelen in de eindbeschikking van de Commissie met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, de uitvoeringsmaatregelen die de overheid met miskennis van bovengenoemde verdragsbepaling heeft genomen, ongeldig verklaren.

87 Gelet op een en ander, dient het tweede onderdeel van het derde door verzoekster aangevoerde middel te worden afgewezen. Aangezien het Gerecht hierboven het eerste deel van dat middel heeft aanvaard en de beschikking van de Commissie heeft nietigverklaard wegens schending van procesregels, behoeven de andere door verzoekster tot staving van haar beroep aangevoerde middelen niet te worden onderzocht.

Kosten

88 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Ingevolge artikel 87, lid 3, kan het Gerecht de proceskosten over de partijen

verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie op de wezenlijke punten in het ongelijk is gesteld, moet zij behalve in haar eigen kosten ook in twee derde van de kosten van verzoekster worden verwezen. Verzoekster dient derhalve een derde van haar eigen kosten te dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid)

rechtdoende:

- 1) Verklaart de beschikking van de Commissie van 18 mei 1993 waarbij door de Franse regering toegekende steun voor exporteurs van Franse boeken (NN 127/92) verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, nietig voor zover deze betrekking heeft op de steun die uitsluitend aan CELF wordt toegekend ter compensatie van de extra kosten van de uitvoering van kleine bestellingen van Franse boeken geplaatst door in het buitenland gevestigde boekhandels.
- 2) Verwerpt het beroep voor het overige.
- 3) Verwijst de Commissie in haar eigen kosten alsmede in twee derde van de aan verzoekster opgekomen kosten.

- 4) Verstaat dat verzoekster een derde van haar eigen kosten zal dragen.
- 5) Verstaat dat de Franse Republiek, interveniënte, haar eigen kosten zal dragen.

Cruz Vilaça

Barrington

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 september 1995.

De griffier

De president

H. Jung

J. L. Cruz Vilaça