

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção
alargada)

18 de Setembro de 1995 *

No processo T-49/93,

Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), sociedade de direito francês, com sede social em Bagneux (França), representada por Jean-Marie Meffre, Claire Adenis-Lamarre e Nicole Coutrelis, advogados no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Marc Loesch, 11, rue Goethe,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Michel Nolin e Ben Smulders, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada por

* Língua do processo: francês.

República Francesa, representada por Catherine de Salins, subdirectora da direcção dos assuntos jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Jean-Marc Belorgey, encarregado de missão no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 18 de Maio de 1993, que declara compatíveis com o mercado comum certos auxílios (NN 127/92) concedidos pelo Governo francês aos exportadores de livros de língua francesa (JO 1993, C 174, p. 6),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção alargada),

composto por: J. L. Cruz Vilaça, presidente, D. P. M. Barrington, A. Saggio, A. Kalogeropoulos e V. Tiili, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Abril de 1995,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 A recorrente no presente processo, a Société internationale de diffusion et d'édition (a seguir «SIDE»), é uma sociedade comissária estabelecida em França. As suas actividades consistem nomeadamente na exportação de livros franceses para outros Estados-Membros da União Europeia e para países terceiros. Segundo a recorrente, a exportação do livro de língua francesa representa cerca de 50% do seu volume de negócios e 96,75% das suas exportações de livros têm por destino as zonas não francófonas.
- 2 O CELF (Coopérative d'exportation du livre français, agindo sob o nome comercial de «Centre d'exportation du livre français»), é uma sociedade anónima cooperativa cujo objecto, segundo a última versão dos seus estatutos, é «tratar directamente das encomendas para o estrangeiro e os territórios e departamentos ultramarinos, de livros, brochuras e todos os suportes de comunicação e mais em geral executar todas as operações destinadas nomeadamente a desenvolver a promoção da cultura francesa através do mundo por meio dos suportes atrás referidos». Segundo as autoridades francesas, o CELF foi criado em 1980 por iniciativa do Ministério da Cultura e do Syndicat national de l'édition «a fim de cumprir uma missão destinada simultaneamente a responder à procura do pequeno consumidor onde quer que ele se encontre e, deste modo, a incentivar a difusão da língua francesa». Os 85 cooperadores do CELF são na maioria editores estabelecidos em França, se bem que a cooperativa esteja aberta à participação de qualquer operador ligado à edição ou à difusão do livro francófono, independentemente do seu lugar de estabelecimento.
- 3 O CELF, à semelhança da SIDE, tem uma actividade comercial de difusão do livro dirigida principalmente para os países e as zonas não francófonas, dado que nas zonas francófonas, em especial da Bélgica, do Canadá e da Suíça, esta actividade é assegurada pelas redes de distribuição estabelecidas pelos editores.

- 4 Através do presente recurso, a SIDE pede ao Tribunal que este anule a decisão da Comissão que declarou compatíveis com o mercado comum, aplicando-lhes a derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE, determinados auxílios que o Ministério da Cultura francês concede à exportação do livro francês; estes auxílios reverterem exclusivamente em favor do CELF ou são distribuídos por ele.

Objectivos e características dos subsídios controvertidos

- 5 Os subsídios objecto da decisão impugnada são, por um lado, o auxílio concedido exclusivamente ao CELF para apoiar uma actividade de serviço público consistente no tratamento das pequenas encomendas feitas por livreiros estrangeiros e, por outro, três regimes de auxílios geridos pelo CELF por conta do Estado, a saber, os auxílios ao frete aéreo ou ao correio aéreo com destino aos departamentos e territórios ultramarinos ou a países longínquos (4,2 milhões de FF por ano, dos quais 2 milhões de FF para os departamentos ultramarinos), o programa «Page à page» que permite oferecer aos leitores da Europa Central e Oriental obras em língua francesa a metade do preço (5,2 milhões de FF em três anos, de 1990 a 1993) e o programa «Plus», destinado a fornecer a metade do preço manuais universitários do primeiro ciclo aos estudantes das universidades da África subsaariana (4 milhões de FF por ano).
- 6 No que diz respeito a estes três últimos regimes de auxílios, só o programa «Plus», levado a cabo em ligação com o Ministério da Cooperação, continua a ser gerido pelo CELF. O programa «Page à page» foi desenvolvido apenas em três anos, de 1990 a 1993. O auxílio à utilização do transporte aéreo para as expedições de livros foi gerido pelo CELF até 1993 e a sua gestão encontra-se actualmente confiada a outra entidade.
- 7 O subsídio de exploração concedido ao CELF visa compensar os custos adicionais de tratamento das pequenas encomendas feitas pelos livreiros estabelecidos no estrangeiro. O mesmo permite ao CELF responder a uma procura cuja satisfação,

tendo em conta o aumento das despesas de transporte e o valor total da encomenda em questão, não é considerada rentável pelos editores ou pelo seus distribuidores. Deste modo, a concessão deste subsídio contribui para a difusão da língua francesa e para a divulgação da literatura francófona.

- 8 Segundo as explicações fornecidas pelo Governo francês perante o Tribunal, outras soluções possíveis para realizar os objectivos prosseguidos através do subsídio concedido ao CELF, como a concessão directa de um auxílio às numerosas livrarias envolvidas ou aos editores e distribuidores que se comprometessem a satisfazer estas pequenas encomendas, foram julgadas demasiado onerosas e susceptíveis de colocar problemas de controlo. A solução escolhida foi aquela que, segundo as autoridades francesas, se apresentava simultaneamente como a mais racional no plano económico, a mais segura no plano da utilização dos fundos públicos e a menos perturbadora para os circuitos de distribuição. Consiste em gerir o regime ao nível dos comissários à exportação compensando os custos adicionais ligados ao tratamento das pequenas encomendas de livreiros com um subsídio específico do Ministério da Cultura.
- 9 Entre os diferentes operadores envolvidos na difusão do livro, os comissários, que só se dirigem aos retalhistas ou às colectividades, mas não ao utilizador final, permitem satisfazer as encomendas que os editores ou os seus distribuidores não consideram interessante satisfazer directamente. O comissário reúne as encomendas, individualmente pouco importantes, provenientes de diferentes clientes e dirige-se ao editor ou ao distribuidor, o qual só tem assim que fornecer um único ponto de entrega. Para os seus clientes livreiros ou institucionais, cujas encomendas dizem respeito a obras de diferentes editores, o comissário forma os pacotes respectivos e evita assim aos seus clientes terem de fazer múltiplas encomendas dirigidas a numerosos operadores. Em razão das despesas fixas ligadas ao tratamento de cada encomenda, a intervenção do comissário permite realizar ganhos ao nível do distribuidor e ao nível do cliente, o que a torna, assim, economicamente interessante.
- 10 Ainda segundo o Governo francês, o mecanismo de apoio funciona do seguinte modo. Os livreiros que tenham necessidade, em pequenas quantidades, de obras

publicadas por diferentes editores fazem as suas encomendas ao CELF, que desempenha então o papel de um comissário à exportação. O subsídio visa especificamente permitir satisfazer as encomendas de montante inferior a 500 FF, despesas de transporte não incluídas, que se considera serem inferiores ao limiar de rentabilidade. Estas operações representaram 27% das encomendas em 1992, ou seja, mais de 9 000, se bem que apenas produzam 3% do volume de negócios total do CELF. Um quarto do montante do subsídio concedido no ano anterior é pago no início do ano, sendo o saldo concedido no Outono, após exame pelos poderes públicos das previsões de actividade do CELF e dos fluxos da primeira parte do exercício. Nos três meses seguintes ao final do exercício deve ser fornecida ao Ministério da Cultura e da Francofonia uma conta de utilização do subsídio com um elenco dos documentos comprovativos.

- 11 O Governo francês indicou inicialmente à Comissão e ao Tribunal que o subsídio de exploração concedido ao CELF atingiu 2,4 milhões de FF em 1991, 2, 7 milhões de FF em 1992 e 2,5 milhões de FF em 1993. Na audiência, completou esta afirmação explicando que o subsídio efectivamente utilizado em 1992 só tinha sido de 1,7 milhões de FF, apesar de o Estado ter adiantado ao CELF, a este título, no início do ano, 2,7 milhões de FF. O saldo não utilizado não é aparentemente reembolsado pelo CELF; é pelo contrário objecto de uma compensação com os montantes a conceder para os anos subsequentes.

A queixa e o processo perante a Comissão

- 12 Por carta de 20 de Março de 1992, o advogado da recorrente chamou a atenção dos serviços da Comissão para os auxílios à promoção, ao transporte e à comercialização do livro francês que o Ministério da Cultura francês concedia ao CELF. Nessa carta, perguntou à Comissão se os auxílios em questão tinham ou não sido objecto de notificação em conformidade com as disposições do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE.

- 13 Por carta de 2 de Abril de 1992, a Comissão solicitou às autoridades francesas informações sobre as medidas de que o CELF beneficiaria. Depois de ter recordado as obrigações que incumbem aos Estados-Membros nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, a Comissão fixou às autoridades francesas um prazo de quinze dias úteis para lhe darem uma resposta adequada, sob pena de instauração do procedimento previsto no n.º 2 do mesmo artigo. Segundo esta carta, se bem que um livro «seja um produto excepcional (do ponto de vista) da concorrência, a Comissão não pode *a priori* excluir que tais auxílios possam falsear a concorrência e afectar as trocas comerciais na acepção do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado».
- 14 Em 7 de Abril de 1992, a Comissão respondeu ao advogado da SIDE que os auxílios em questão não pareciam ter sido notificados. Informou-o, por outro lado, que, se bem que um livro «seja um produto excepcional (do ponto de vista) da concorrência, a Comissão pediu às autoridades francesas que lhe comunicassem as informações necessárias para uma apreciação da compatibilidade destes auxílios com o mercado comum» e comprometeu-se a dar-lhe a conhecer os resultados das suas investigações.
- 15 Por carta de 29 de Junho de 1992, as autoridades francesas transmitiram à Comissão informações relativas aos estatutos do CELF, às circunstâncias que rodearam a sua constituição e às suas actividades, bem como aos objectivos e modalidades dos subsídios que lhe são concedidos ou confiados pelo Estado francês.
- 16 Em 7 de Agosto de 1992, os serviços da Comissão confirmaram por escrito ao advogado da recorrente a ausência de notificação prévia dos auxílios em questão. Na mesma carta, transmitiram-lhe o essencial das informações obtidas junto das autoridades francesas e indicaram que, à primeira vista, «os auxílios em questão não parecem ser susceptíveis de alterar as condições das trocas comerciais na Comunidade numa medida contrária ao interesse comum». Todavia, antes de proporem à Comissão a adopção de uma decisão formal a este respeito, convidaram a recorrente a comunicar-lhes qualquer informação suplementar considerada útil, nomeadamente no que diz respeito ao efeito dos auxílios no comércio intracomunitário, à posição concorrencial da SIDE e à possibilidade de esta beneficiar dos subsídios distribuídos por intermédio do CELF.

- 17 Por carta de 7 de Setembro de 1992, o advogado da SIDE respondeu às questões que lhe foram colocadas pelos serviços da Comissão, chamando a atenção dos mesmos para o facto de que o auxílio «à difusão da língua e da literatura francesa» concedido ao CELF afectava directamente o comércio intracomunitário, sendo um quarto do volume de negócios desta cooperativa originado por exportações com destino a Itália e a Espanha. Na sua carta, o advogado da recorrente sublinha, por um lado, que esta, à semelhança dos dois outros comissários exportadores do livro em França — Hexalivre e Amateur du Livre international —, se encontra em concorrência com o CELF relativamente às pequenas encomendas provenientes de livreiros estrangeiros. Daqui conclui que a sua cliente não está em condições de fazer face à concorrência do CELF em certos mercados (em especial, o espanhol e o italiano) e que esta situação implica uma redução da oferta de livros de origem francesa e a manutenção de preços elevados para os livros de outras origens comunitárias. Estes preços elevados resultariam da necessidade de os concorrentes do CELF terem de fazer esforços financeiros importantes para se manterem no mercado dos livros franceses. O advogado da recorrente indicou, além disso, que a sua cliente não podia beneficiar de um auxílio equivalente ao concedido ao CELF e anexou à sua carta cópias da correspondência trocada entre a SIDE e o Ministério da Cultura sobre esta questão.
- 18 Por carta de 23 de Fevereiro de 1993, os serviços da Comissão pediram às autoridades francesas que respondessem a três questões suplementares, para poderem verificar a compatibilidade dos auxílios em causa com o mercado comum. Desejavam que lhes fosse esclarecido se o CELF está aberto a todos os editores em França, se os editores de obras francófonas estabelecidos noutro Estado-Membro podem também participar no CELF e beneficiar igualmente dos referidos subsídios, e se as medidas de compensação dos custos adicionais de tratamento das pequenas encomendas são limitadas às obras de um certo valor cultural ou se são, pelo contrário, aplicáveis a todas as categorias de livros.
- 19 As autoridades francesas transmitiram as suas respostas a estas questões por telecópia de 19 de Abril de 1993. Explicaram que o CELF é uma cooperativa aberta a todos os editores francófonos, independentemente do seu local de residência, de modo que os estabelecidos noutros Estados-Membros podem igualmente beneficiar das suas intervenções. No que diz respeito aos auxílios destinados a compensar os custos adicionais de tratamento das pequenas encomendas, as autoridades francesas

indicaram que os mesmos são atribuídos unicamente em função dos custos adicionais suportados, sem que seja apreciado o valor cultural dos livros ou equiparados que beneficiam dos mesmos.

- 20 Em 18 de Maio de 1993, a Comissão adoptou uma decisão de autorização dos auxílios em questão, cujo aviso foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 25 de Junho de 1993 sob o título «Auxílios aos exportadores de livros franceses» e o número «NN 127/92» (JO C 174, p. 6).
- 21 Por carta de 27 de Maio de 1993, a Comissão informou o advogado da SIDE que tinha tomado uma decisão respeitante à compatibilidade com o mercado comum dos auxílios às exportações de livros concedidos pelas autoridades francesas através do CELF. Em anexo, os serviços da Comissão reproduziam o texto da carta dirigida ao Governo francês a este propósito.
- 22 Por carta de 10 de Junho de 1993, a Comissão informou o Governo francês que, tendo em conta «a situação especial da concorrência no sector do livro e a finalidade cultural dos regimes de auxílios em questão, a Comissão decidiu aplicar a derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado». No entanto, a Comissão lamentou que o Governo francês não tivesse respeitado a obrigação de notificar previamente estes auxílios, em conformidade com o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado.

Tramitação processual

- 23 Foi nestas condições que, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal em 2 de Agosto de 1993, a SIDE interpôs, nos termos do artigo 173.º, n.º 2, do Tratado CEE, um recurso de anulação da decisão da Comissão de 18 de Maio de 1993 relativa aos auxílios de Estado controvertidos (NN 127/92).

- 24 Por carta registada na Secretaria em 10 de Janeiro de 1994, a República Francesa pediu ao Tribunal para ser admitida a intervir na presente instância em apoio dos pedidos da recorrida. O presidente da Segunda Secção do Tribunal acolheu este pedido por despacho de 7 de Fevereiro de 1994.
- 25 A fase escrita decorreu normalmente, tendo a tréplica sido apresentada pela Comissão na Secretaria do Tribunal em 8 de Março de 1994. As alegações de intervenção do Governo da República Francesa foram registadas na Secretaria em 15 de Abril de 1994. A fase escrita terminou com a apresentação, em 24 de Junho de 1994, das observações da recorrente sobre as alegações de intervenção.
- 26 Por decisão do Tribunal de 2 de Junho de 1994, o juiz-relator foi afectado à Primeira Secção Alargada, à qual o processo foi, por conseguinte, atribuído. Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção Alargada) decidiu dar início à fase oral sem instrução prévia. Convidou, todavia, as partes a responderem a certas questões e a apresentarem certos documentos.
- 27 As partes foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões orais do Tribunal na audiência que se realizou em 25 de Abril de 1995.

Pedidos das partes

- 28 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão da Comissão de 18 de Maio de 1993 pela qual foi autorizado o auxílio NN 127/92;

— condenar a Comissão nas despesas.

29 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o recurso por este ser em parte inadmissível e por falta de procedência;

— condenar a recorrente nas despesas.

30 A interveniente pede ao Tribunal que este negue provimento ao recurso interposto pela SIDE.

Quanto à admissibilidade

31 A instituição recorrida, sem suscitar no entanto uma questão prévia formal de inadmissibilidade, interroga-se sobre a questão de saber se o pedido da recorrente deve ser considerado admissível no que diz respeito aos auxílios de que o CELF não é o beneficiário exclusivo e que não têm uma incidência directa no comércio intracomunitário, a saber, os auxílios ao correio por via aérea, os auxílios relativos à Europa Central e Oriental e os auxílios relativos às vendas de manuais universitários na África subsaariana. Com efeito, a Comissão, embora admitindo que a recorrente tem razão ao considerar que a sua situação é afectada pela concessão destes auxílios e pode, nestes termos, considerar-se directa e individualmente afectada, salienta, no entanto, que, na sua resposta ao pedido de informações complementares que lhe foi dirigido em 7 de Agosto de 1992, aquela se limitou a criticar o subsídio anual concedido ao CELF para compensar os custos adicionais de tratamento das pequenas encomendas, reconhecendo que os outros auxílios visados parecem respeitar exclusivamente ao comércio extracomunitário.

- 32 A SIDE considera que a decisão impugnada lhe diz directa e individualmente respeito porque está na origem da queixa que provocou o exame pela Comissão dos auxílios em questão e porque exerce a actividade de exportador de livros franceses e é, por esta razão, afectada pela autorização de auxílios que foram qualificados pela Comissão de «auxílios aos exportadores de livros franceses». Satisfaz portanto, em sua opinião, as condições da admissibilidade definidas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 28 de Janeiro de 1986 no processo Cofaz e o./Comissão (169/84, Colect., p. 391).
- 33 Na réplica, a recorrente recorda, além disso, que a sua queixa visava todos os auxílios de que beneficia o CELF e que não estava, então, em condições de os identificar com precisão, embora sofresse as suas consequências, nomeadamente em razão das distorções de concorrência provocadas no mercado da exportação. O facto de a sua resposta de 7 de Setembro de 1992 só dizer respeito ao efeito directo dos auxílios no comércio intracomunitário justifica-se pela própria formulação das questões que lhe tinham sido colocadas pela Comissão no seu pedido de informações complementares.

Apreciação do Tribunal

- 34 Há que verificar, liminarmente, que o fundamento adiantado pela Comissão relativo à inadmissibilidade parcial do recurso tem um alcance limitado e não põe em questão o facto de a decisão controvertida dizer directa e individualmente respeito à recorrente na acepção do artigo 173.º do Tratado. Com efeito, a instituição recorrida não contesta os argumentos da SIDE tendentes a provar que preenche as condições de admissibilidade impostas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Cofaz e o./Comissão, já referido, aplicáveis quando uma empresa pretende impugnar uma decisão tomada pela Comissão no âmbito dos artigos 92.º e 93.º do Tratado. A questão suscitada por este fundamento é a de saber se a recorrente pode legitimamente impugnar a totalidade da decisão controvertida, uma vez que, na fase pré-contenciosa, não alegou que os três regimes de auxílios geridos pelo CELF eram susceptíveis de afectar a sua posição concorrencial ou o comércio intracomunitário.

- 35 A este respeito, convém recordar que a queixa, dirigida pelo advogado da recorrente à Comissão em 20 de Março de 1992, mencionava um certo número de auxílios de conteúdo diversificado, recebidos pelo CELF, incluindo auxílios à promoção, ao transporte e à comercialização. Verifica-se portanto que, como a recorrente afirma, a sua queixa visava a globalidade dos auxílios de que o CELF beneficia.
- 36 Deve igualmente reconhecer-se que a explicação dada pela recorrente para justificar a informação insuficiente de que dispunha, na fase pré-contenciosa, sobre os três regimes de auxílios e os seus efeitos nas condições da concorrência, se afigura convincente. Com efeito, os elementos fornecidos pelo Governo francês e reproduzidos na carta de 7 de Agosto de 1992, dirigida pela Comissão à recorrente, punham em evidência que estes três regimes subsidiavam exclusivamente certas modalidades de exportação de livros com destino a países terceiros. Com base nestes elementos, é normal que a resposta da recorrente relativa à afectação do comércio intracomunitário se tenha centrado no auxílio de carácter mais geral, concedido ao CELF a fim de apoiar a sua actividade de difusão da língua e da literatura francesa.
- 37 Convém por fim observar que a decisão adoptada pela Comissão, no seguimento das informações complementares que lhe foram transmitidas pelas autoridades francesas, abrange não apenas o auxílio concedido directamente ao CELF, mas também os três regimes de auxílios geridos por esta cooperativa e aplica-lhes a mesma derrogação, a saber, a prevista pelo artigo 92.º, n.º 3, alínea c).
- 38 Visto o que precede, o Tribunal considera que a Comissão não tem razão ao sustentar que a recorrente não deve poder impugnar a globalidade dos auxílios que são objecto da decisão. O fundamento da Comissão deve portanto ser rejeitado e o recurso declarado admissível na sua integralidade.

Quanto ao mérito

- 39 A recorrente suscita três fundamentos em apoio dos seus pedidos. O primeiro fundamento assenta na violação da obrigação de fundamentação, consagrada no artigo 190.º do Tratado CE. O segundo, assente na violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, articula-se em duas partes: por um lado, a Comissão cometeu um erro de direito porque considerou erradamente que as condições de aplicação da derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), se encontravam reunidas devido à finalidade cultural dos auxílios controvertidos; por outro, cometeu um erro manifesto de apreciação dos factos relacionados com a situação da concorrência no sector em causa. O terceiro fundamento, que se articula igualmente em duas partes, assenta, por um lado, na violação das regras processuais, visto que a Comissão devia ter instaurado, antes da adopção da decisão, o procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, e, por outro, na violação do artigo 93.º, n.º 3, e do artigo 155.º do Tratado CE, na medida em que a Comissão não cumpriu as suas obrigações ao não exigir que a República Francesa suspendesse o pagamento e ordenasse a restituição de auxílios que não tinham sido notificados sob a forma de projecto.
- 40 O Tribunal considera que convém examinar em primeiro lugar a primeira parte do terceiro fundamento da recorrente, assente na existência de um vício processual essencial que implica a ilegalidade da decisão controvertida.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, assente na violação das regras processuais

Argumentação das partes

- 41 Na primeira parte deste fundamento, a recorrente alega que a Comissão cometeu uma violação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, na medida em que declarou os auxílios controvertidos compatíveis com o mercado comum sem ter instaurado o

procedimento previsto no n.º 2 do mesmo artigo. Com efeito, a recorrente considera que a situação da concorrência no sector da exportação do livro exigia uma análise complexa e que a Comissão, não tendo instaurado o referido procedimento, não podia alegar que a sua decisão se baseava na situação particular da concorrência no sector do livro.

- 42 A recorrente considera, em especial, que, atendendo aos elementos que tinha fornecido à Comissão e que comportavam sérios indícios de infracção aos artigos 85.º e 86.º do Tratado CE, esta não se devia ter contentado «com algumas respostas muito superficiais do Governo francês». A SIDE recorda, a este respeito, os n.ºs 41 a 45 do acórdão de 15 de Junho de 1993, *Matra/Comissão* (C-225/91, *Colect.*, p. I-3203), em que o Tribunal de Justiça precisou que, quando adopta uma decisão sobre a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado comum, a Comissão é obrigada a velar por que o processo previsto nos artigos 92.º e 93.º não dê origem a um resultado contrário a outras disposições do Tratado e, nomeadamente, assegurar-se de que o beneficiário do auxílio não está em situação de infringir os artigos 85.º e 86.º do Tratado. A ausência de um exame sério teria assim conduzido a Comissão a pensar que autorizava um regime de auxílio aos exportadores de livros franceses, quando na realidade se tratava de um auxílio ao funcionamento de uma única empresa, o CELF, que é um comissário entre outros. Ao conceder exclusivamente ao CELF o subsídio para compensar o tratamento das pequenas encomendas, associado à gestão dos três regimes de auxílios específicos, o Governo francês incentiva um acordo entre os editores membros desta cooperativa, tendo por efeito impedir os livreiros de escolherem livremente os seus canais de aprovisionamento, em violação do artigo 85.º do Tratado. A recorrente invoca, a este respeito, a Decisão 82/123/CEE da Comissão, de 25 de Novembro de 1981, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 85.º do Tratado (IV/428 — VBBB/VBVB, JO 1982, L 54, p. 36), confirmada pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Janeiro de 1984, VBVB e VBBB/Comissão (43/82 e 63/82, *Recueil*, p. 19). A concessão dos auxílios controvertidos reforça igualmente a posição dominante que, segundo a recorrente, o CELF detém no mercado da comissão à exportação do livro. Estes auxílios permitem-lhe praticar preços que, não podendo ser seguidos pelos outros comissários à exportação, podem conduzir à eliminação dos concorrentes independentes deste mercado e portanto a um abuso da sua posição dominante.

- 43 A recorrente afirma, além disso, que a correspondência trocada entre Comissão e as autoridades francesas demonstra que o primeiro exame não permitiu dissipar todas as dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio concedido ao CELF com o mercado comum, tendo esta circunstância sido considerada significativa pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão (84/82, Recueil, p. 1451). Acusa, por outro lado, a Comissão de não a ter convidado a pronunciar-se sobre as informações complementares transmitidas pelas autoridades francesas em 19 de Abril de 1993, tanto mais que a própria Comissão lhes teria atribuído uma grande importância. A recorrente considera, por um lado, que as respostas dadas pelo Governo francês são inexactas e, por outro, que as questões colocadas pela Comissão não são pertinentes para analisar a compatibilidade de um auxílio que visa apoiar a actividade de exportação do livro e não a da edição. Recorda que o CELF, se bem que composto de editores, opera no mercado como exportador e está portanto em concorrência directa com a SIDE e os outros exportadores independentes.
- 44 Ainda segundo a recorrente, a instauração do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado teria dado à Comissão a ocasião de estudar de modo mais aprofundado as relações entre o CELF e os poderes públicos (relações cuja opacidade critica) e de aplicar, eventualmente, a Directiva 80/723/CEE da Comissão, de 25 de Junho de 1980, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas (JO L 195, p. 35; EE 08 F2 p. 75). Observa que diversos documentos relativos ao CELF, que foram apresentados na secretaria do tribunal de commerce de Paris, revelam que em 1980 e em 1981 as autoridades francesas participaram no salvamento financeiro do CELF e no aumento do seu capital social.
- 45 A recorrente sustenta, por conseguinte, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos Alemanha/Comissão, já referido, de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, e Matra/Comissão, já referido) impunha à Comissão a obrigação de instaurar o procedimento contraditório do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, a fim de colocar todos os interessados em condições de apresentarem as suas observações e de ser completamente esclarecida sobre a totalidade dos dados do assunto antes de tomar a sua decisão.

- 46 A Comissão considera, por seu turno, que não era obrigada a instaurar o procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, dado que não teve qualquer dúvida quanto à compatibilidade dos auxílios com o mercado comum.
- 47 No que diz respeito às pretensas violações dos artigos 85.º e 86.º do Tratado, a Comissão observa, a título liminar, que estas questões não foram suscitadas no decurso do processo administrativo prévio à autorização dos auxílios. Assim, este fundamento não devia ser considerado procedente, visto não haver concordância entre a queixa e a petição. Na audiência, a Comissão acrescentou que o presente litígio suscita, em sua opinião, uma questão de princípio importante que é a de saber quais as condições a que devem obedecer as queixas em matéria de auxílios de Estado apresentadas pelos concorrentes das empresas beneficiárias destes auxílios. A este respeito, a instituição recorrida considera que incumbe aos queixosos fornecerem-lhe informações suficientemente precisas, concretas, detalhadas, com provas, sobre as suas alegações e sobre a realidade dos auxílios de que pretendem ser as vítimas, e que se assim não for não podem esperar que seja feita uma investigação aprofundada nem que a Comissão se pronuncie sobre acusações que não lhe são comunicadas.
- 48 A Comissão considera, de qualquer modo, que a decisão e o acórdão relativo ao acordo «VBVB-VBBB», citados pela recorrente, não são aqui pertinentes. Os sistemas de exclusividade e de preços impostos instituídos por esse acordo comportavam uma restrição sensível da concorrência no mercado comum enquanto, no litígio aqui submetido à apreciação do Tribunal, a recorrente não demonstrou por que razão as actividades do CELF são susceptíveis de restringir a concorrência de modo sensível e de afectar o comércio do livro de língua francesa. A Comissão considera, pelo contrário, que o presente caso é semelhante ao que deu origem a um certificado negativo em favor da Société anonyme de fabricants de conserves alimentaires (Safco) [Decisão 72/23/CEE da Comissão, de 16 de Dezembro de 1971, relativa a um procedimento nos termos do artigo 85.º do Tratado CEE (IV/23514 — Safco, JO 1972, L 13, p. 44)]. Nesta decisão, a Comissão considerou que o agrupamento de pequenas unidades produtoras de um mercado local ou puramente nacional pode mesmo reforçar a concorrência graças a uma actividade nova ou acrescida de exportação.

- 49 A Comissão contesta igualmente a delimitação do mercado relevante proposta pela recorrente, bem como a existência de um abuso de posição dominante por parte do CELF. Contrariamente ao que a SIDE sustenta, a Comissão considera que o mercado da comissão à exportação não pode ser considerado um mercado específico e distinto do da exportação do livro francês.
- 50 A Comissão afirma, além disso, que o facto de ter colocado questões complementares às autoridades francesas não é indício de dificuldades especiais, sendo prática corrente e bem estabelecida.
- 51 Considera, por outro lado, que não era necessário examinar de modo mais aprofundado as relações entre o CELF e os poderes públicos no âmbito da sua decisão nem de lhe aplicar a Directiva 80/723, de 25 de Junho de 1980, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, citada pela recorrente.
- 52 A instituição recorrida sublinha que a única acusação que foi formulada pela recorrente no processo administrativo dizia respeito à natureza discriminatória do auxílio concedido exclusivamente ao CELF, na medida em que não é concedido de modo igual a todos os exportadores de livros de língua francesa com base em critérios objectivos e não discriminatórios. Ora, a Comissão afirma que esta discriminação não viola outras disposições do Tratado CE, nomeadamente os artigos 48.º, 52.º, 59.º e 95.º Ter-se-ia certificado de que o CELF se encontra aberto à participação de todos os editores francófonos da Comunidade, o que indica que o sistema introduzido pelas autoridades francesas não implica qualquer discriminação em razão do local de estabelecimento dos editores que podem beneficiar das suas intervenções.
- 53 A Comissão considera, em conclusão, que satisfaz as suas obrigações relativas ao exame da compatibilidade dos auxílios com o mercado comum, previsto pelos artigos 92.º e 93.º do Tratado. Verificou, em primeiro lugar, que o auxílio concedido ao CELF prossegue um objectivo cultural legítimo, o qual não é aliás contestado pela recorrente, e que o auxílio é necessário para alcançar este objectivo. Ponderou

em seguida o objectivo legítimo prosseguido e os efeitos do auxílio na concorrência e nas trocas comerciais. No âmbito desta segunda análise, concluiu que não havia qualquer restrição sensível da concorrência e do comércio intracomunitário. Considera, portanto, que dispunha dos elementos suficientes para aplicar a este auxílio a derrogação enunciada no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado.

- 54 O Governo francês, interveniente, recorda os n.ºs 33 e 34 do acórdão Matra/Comissão, já referido, e conclui que a Comissão não era obrigada a instaurar o procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado. Considera, como a Comissão afirmou, que o primeiro exame não revelou dificuldades susceptíveis de justificar a instauração de tal procedimento, não tendo as precisões que foram solicitadas às autoridades francesas um carácter excepcional no quadro desta primeira apreciação.
- 55 O Governo francês rejeita, de qualquer modo, as alegações da recorrente, que acusa as autoridades francesas de apoiarem um acordo que envolveria os editores reunidos no CELF. Sublinha que a SIDE não produziu elementos suficientes que provem a existência de uma coordenação do comportamento concorrencial ou de uma restrição da concorrência entre estes editores ou de uma violação do artigo 86.º do Tratado por parte do CELF. O Governo francês rejeita igualmente o argumento que a recorrente crê poder retirar do papel desempenhado pelo CELF na gestão dos três outros regimes de auxílios. Afirma que esta cooperativa se limita a aplicar os critérios de atribuição dos subsídios que foram definidos pela autoridade pública e que nunca dispôs de qualquer margem de apreciação para conceder ou recusar o benefício dos auxílios em causa.
- 56 Observa, aliás, que as contribuições em capital feitas ao CELF pelas autoridades francesas não estão em causa no presente litígio, que diz respeito ao regime de apoio à exportação do livro francófono. Segundo o Governo francês, a única participação dos poderes públicos no capital do CELF eleva-se a 500 FF e não pode ser seriamente encarada como podendo constituir um auxílio.

- 57 Em resposta aos argumentos da recorrente relativos ao carácter discriminatório da sua decisão de conceder o auxílio em causa exclusivamente ao CELF, o Governo francês considera que os artigos 92.º e 93.º do Tratado não proíbem os Estados-Membros de conceder auxílios individuais e não os privam do exercício de um poder discricionário na aplicação de um regime de auxílio. Alega, ainda, que esta decisão é justificada pela preocupação de garantir a afectação dos fundos públicos atribuídos ao apoio das pequenas encomendas de obras francófonas por livreiros estrangeiros. O Governo francês afirma que não exclui a possibilidade de conceder à SIDE um auxílio similar ao recebido pelo CELF. Considera, apesar disso, que, de momento, a recorrente, contrariamente ao CELF, não lhe dá qualquer garantia de que utilizaria um eventual auxílio para apoiar a difusão de livros redigidos em língua francesa.

Apreciação do Tribunal

- 58 Convém recordar que, chamado a pronunciar-se sobre a legalidade de decisões autorizando auxílios de Estado tomadas pela Comissão no termo do exame preliminar previsto no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, o Tribunal de Justiça formulou, no seu acórdão Alemanha/Comissão, já referido (n.º 13), o princípio segundo o qual o procedimento do artigo 93.º, n.º 2, «que dá aos outros Estados-Membros e aos meios interessados a garantia de serem ouvidos e que permite à Comissão ser completamente esclarecida sobre a totalidade dos dados do assunto antes de tomar a sua decisão, reveste... um carácter indispensável quando a Comissão tenha sérias dificuldades para apreciar se um projecto de auxílio é compatível com o mercado comum. Daqui se deve deduzir que a Comissão só pode limitar-se à fase preliminar do artigo 93.º, n.º 3, para tomar uma decisão favorável a um projecto de auxílio se tiver a convicção, no termo de um primeiro exame, que este projecto é compatível com o Tratado. Em contrapartida, se este primeiro exame conduziu a Comissão a ter a convicção contrária, ou não lhe permitiu mesmo ultrapassar todas as dificuldades suscitadas pela apreciação da compatibilidade deste projecto com o mercado comum, a Comissão tem o dever de se rodear de todas as opiniões necessárias e instaurar, para o efeito, o procedimento do artigo 93.º, n.º 2».

- 59 No n.º 30 do seu acórdão Cook/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça precisou que «compete à Comissão determinar, sob fiscalização do Tribunal de Justiça, em função das circunstâncias de facto e de direito de cada caso, se as dificuldades encontradas no exame da compatibilidade do auxílio impõem a instauração desse procedimento».
- 60 Convém, por conseguinte, examinar as apreciações em que a Comissão se baseou para adoptar uma decisão favorável no termo da fase preliminar de exame, a fim de determinar se, face às objecções que foram suscitadas em razão dos pretensos efeitos anticoncorrenciais dos auxílios controvertidos, as mesmas apresentavam dificuldades susceptíveis de justificar a instauração do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2. A eventual existência destas dificuldades deve ser apreciada pelo Tribunal de modo objectivo, confrontando as razões da decisão com os elementos de que a Comissão dispunha quando se pronunciou sobre a compatibilidade dos auxílios controvertidos com o mercado comum.
- 61 A decisão impugnada aplica a derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, baseando-se, por um lado, na finalidade cultural dos regimes de auxílios em questão e, por outro, na situação particular da concorrência no sector do livro. Atendendo a esta fundamentação, o Tribunal deve examinar, em primeiro lugar, se a Comissão pôde verificar que o objectivo prosseguido pelas autoridades francesas é efectivamente de ordem cultural e, em segundo lugar, se procedeu a uma análise económica do sector em causa permitindo-lhe concluir que a concessão dos auxílios controvertidos não afecta as condições da concorrência e das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.
- 62 No que respeita à finalidade cultural dos auxílios controvertidos, as partes não contestam que o objectivo prosseguido pelo Governo francês é a difusão da língua e da literatura francesa. A este respeito, o Tribunal verifica igualmente que os elementos de que a Comissão dispunha quando adoptou a sua decisão, incluindo os constantes da carta do advogado da recorrente de 7 de Setembro de 1992, eram susceptíveis de corroborar a apreciação que fez sobre a realidade e a legitimidade deste objectivo. Nestas circunstâncias, conclui-se que a apreciação do objectivo dos

auxílios controvertidos não colocava problemas especiais à Comissão e que não lhe era necessário obter outras informações para reconhecer o carácter cultural deste objectivo.

- 63 Quanto à apreciação dos efeitos dos auxílios controvertidos nas condições da concorrência e no comércio intracomunitário, o Tribunal considera que há que distinguir os três regimes de auxílios geridos pelo CELF e o subsídio que lhe é concedido exclusivamente para compensar os custos adicionais de tratamento das pequenas encomendas.
- 64 Com efeito, resulta dos autos que, tratando-se do exame da compatibilidade dos três regimes de auxílios mencionados com o mercado comum, a Comissão tinha obtido das autoridades francesas informações suficientes para justificar a verificação de que o seu impacto no funcionamento da concorrência e do comércio entre Estados-Membros era desprezível. Convém recordar que nenhum dos três regimes de auxílios abrangia as exportações de livros com destino a outros Estados-Membros e que era possível a qualquer operador preenchendo as condições estabelecidas por estes regimes apresentar pedidos de subsídio ao CELF.
- 65 No decurso da fase escrita, a recorrente alegou, é certo, que o controlo exercido pelo CELF sobre a distribuição destes auxílios reforçava a sua posição dominante no mercado em causa, nomeadamente porque os concorrentes do CELF eram obrigados a revelar-lhe segredos de negócios para obterem subsídios e que a globalidade do sistema de concessão dos auxílios em questão carecia de transparência. O Tribunal verifica, no entanto, que esta argumentação da recorrente é contestada por vários elementos constantes dos autos. Em primeiro lugar, dos mesmos resulta que a recorrente pôde encontrar, de comum acordo com o CELF, uma solução que lhe permite beneficiar do auxílio ao correio por via aérea, sem ser obrigada a comunicar-lhe dados que considera sensíveis. Em segundo lugar, convém recordar que o CELF já não gere, desde 1993, dois destes regimes de auxílios e especificamente o auxílio ao transporte aéreo de que a recorrente pretende beneficiar. Em terceiro lugar, o Governo francês estabeleceu que o CELF não dispunha de margem alguma de apreciação na distribuição dos subsídios previstos por estes regimes. Por último, a recorrente não adiantou qualquer elemento que demonstre que a concessão destes

três regimes de auxílios é susceptível de afectar o comércio entre Estados-Membros nem explicou de que modo aquela lesava os seus interesses, o que torna acertada a decisão favorável tomada a este respeito pela Comissão.

66 Face ao que precede, verifica-se que a Comissão estava em condições de adoptar uma decisão favorável a respeito dos regimes de auxílios geridos pelo CELF e de rejeitar por improcedente a argumentação da recorrente pondo em questão a decisão impugnada no que diz respeito à compatibilidade com o mercado comum destes três regimes de auxílios.

67 Quanto ao auxílio concedido exclusivamente ao CELF, convém recordar que a recorrente adiantou vários argumentos para defender que a Comissão devia ter procedido a um exame aprofundado das condições da concorrência no sector em causa antes de se pronunciar sobre a compatibilidade deste auxílio com o mercado comum. Chamou nomeadamente a atenção do Tribunal para o facto de que a Comissão não teria sido suficientemente elucidada sobre certos dados essenciais, a saber, designadamente, as características do mercado relevante, os montantes precisos do subsídio em questão e as relações que ligam o CELF e os seus membros aos poderes públicos franceses. Assim, o Tribunal considerou útil colocar às partes, e em especial à instituição recorrida, questões escritas destinadas a verificar a realidade dos dados de facto em que se baseavam as suas apreciações.

68 Ora, o Tribunal verifica que as respostas dadas pela Comissão a estas questões não são susceptíveis de afastar as dúvidas que foram suscitadas pela recorrente e revelam, sob vários aspectos, a insuficiência das informações que determinaram a decisão impugnada. Com efeito, a Comissão indicou que não dispunha de dados numéricos relativos à percentagem de obras em língua francesa editadas fora de França e beneficiando do auxílio concedido ao CELF, nem dos relativos ao conjunto da oferta editorial em língua francesa dos países francófonos que não a França. Também não dispunha de elementos quanto às partes relativas das exportações de livros franceses que são asseguradas pelos comissários à exportação e pelos editores ou suas

filiais de distribuição. A Comissão também não pôde fornecer ao Tribunal números relativos aos fluxos das exportações com destino, respectivamente, aos países e zonas francófonas e aos países e zonas não francófonas. No que diz respeito à intensidade do auxílio e à percentagem que representam as vendas subsidiadas relativamente às exportações totais de livros franceses, as suas respostas basearam-se unicamente nos números adiantados nas alegações de intervenção do Governo francês. Quanto ao raciocínio que a teria levado a excluir que a concessão do auxílio pudesse dar origem a um resultado contrário aos artigos 85.º e 86.º do Tratado, as precisões dadas pela Comissão remetem também no essencial para as afirmações do interveniente, segundo as quais o CELF só participa com 2,25% no volume de negócios global da exportação do livro para fora de França.

69 O teor das respostas da Comissão põe em evidência as sérias dificuldades da apreciação da situação da concorrência no sector da exportação do livro. Convém todavia salientar outros elementos que permitem ao Tribunal concluir que a Comissão não pôde ultrapassar estas dificuldades, que ainda subsistiam no termo da instância perante o Tribunal.

70 Antes de mais, o Tribunal sublinha que a própria Comissão reconheceu, na audiência, que não dispunha de dados precisos permitindo-lhe delimitar o mercado relevante. Neste contexto, a instituição recorrida sustentou que cabe à recorrente provar a existência de um submercado específico para a comissão à exportação e adiantou o argumento segundo o qual a Comissão só é obrigada a fazer uma investigação aprofundada sobre as condições do mercado quando lhe são fornecidas informações detalhadas na fase do processo administrativo.

71 O Tribunal, sem ignorar a extensão e a dificuldade da tarefa que é imposta pelo Tratado à Comissão em matéria de exame de auxílios de Estado, considera, no entanto, que nenhum destes dois argumentos pode ser acolhido num caso como o de figura. Com efeito, a argumentação da Comissão equivale a exigir que os

concorrentes de empresas beneficiárias de um auxílio estatal não notificado lhe forneçam dados a que, na maior parte dos casos, não têm acesso e que só podem obter por intermédio da própria Comissão, junto dos Estados-Membros que concedem estes auxílios. Além disso, quando a Comissão decide prosseguir o exame de uma queixa sem pôr em causa a existência de um interesse comunitário suficiente, e quando esta queixa suscita sérias dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio com o mercado comum, não parece excessivo ou desrazoável considerar que é obrigada a instaurar uma investigação contraditória permitindo-lhe ser elucidada sobre os aspectos essenciais do problema antes de tomar uma decisão.

- 72 Convém observar, em seguida, que, mesmo se a recorrente só suscitou expressamente a questão de eventuais violações dos artigos 85.º e 86.º do Tratado na fase contenciosa, a Comissão deve no entanto estar em condições de examinar se o beneficiário do auxílio está ou não em situação de infringir estas disposições do Tratado. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. acórdão *Matra/Comissão*, já referido, n.º 42) que esta obrigação que a Comissão tem «de respeitar a coerência entre os artigos 92.º e 93.º e outras disposições do Tratado impõe-se muito em especial quando essas outras disposições têm também como objectivo, como no presente caso, garantir uma concorrência não falseada no mercado comum». Ora, no presente caso, a Comissão não pôde demonstrar que teve a ocasião de adquirir «a convicção, baseada na análise económica da situação e não ferida de qualquer erro manifesto de apreciação, de que o beneficiário do auxílio não se encontra em situação de infringir os artigos 85.º e 86.º do Tratado» (v. n.º 45 do acórdão *Matra/Comissão*, já referido).

- 73 Além disso, o argumento assente pela Comissão numa não concordância, a este respeito, entre a queixa que a recorrente lhe dirigiu e o recurso que interpôs no Tribunal não pode ser acolhido. Há que salientar que, no caso de figura, a Comissão não instaurou qualquer procedimento contraditório antes de adoptar a sua decisão. Por conseguinte, não reconheceu à recorrente o direito de invocar o seu ponto de vista sobre todos os elementos constantes dos autos, nomeadamente sobre as informações complementares transmitidas pelo Governo francês. Nestas circunstâncias, o Tribunal considera que a Comissão não pode exigir que a recorrente se conforme a uma regra de concordância estrita, como a reconhecida pela jurisprudência em

matéria de recurso de funcionários (v., designadamente, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Março de 1993, Booss e Fischer/Comissão, T-58/91, Colect., p. II-147, de 30 de Março de 1993, Vardakas/Comissão, T-4/92, Colect., p. II-357, e de 26 de Outubro de 1993, Reinartz/Comissão, T-6/92 e T-52/92, Colect., p. II-1047), entre os fundamentos invocados no âmbito do processo administrativo e os desenvolvidos na petição.

74 Por fim, o Tribunal considera que a Comissão demonstrou ainda a insuficiência dos elementos de que dispunha atribuindo uma importância excessiva à questão de saber se todos os editores francófonos, independentemente do seu lugar de estabelecimento, podiam tornar-se membros do CELF. Convém observar que o auxílio concedido ao CELF visa subsidiar as operações de exportação realizadas por esta cooperativa e só pode portanto beneficiar os editores de forma indirecta. Por conseguinte, a mera confirmação de uma ausência de discriminação formal em relação a editores não estabelecidos em França não devia ter bastado à Comissão para excluir que a concessão do auxílio possa restringir a concorrência no mercado da exportação. Por um lado, resulta dos autos que todos os editores de livros em língua francesa podem, enquanto fornecedores, beneficiar indirectamente do subsídio quando obras editadas por eles são encomendadas ao CELF, não dando a qualidade de membro qualquer vantagem específica aos editores quanto à utilização do auxílio. Daqui resulta, por outro lado, que as vendas de livros não editados em França não excedem 4% do total do volume de negócios realizado pelo CELF e que, apesar da abertura da cooperativa à participação de editores não franceses, só um editor belga se tornou cooperador, e isto através de uma filial estabelecida em França.

75 Daqui resulta que, em circunstâncias como as do caso de figura, em que a Comissão pretendeu basear-se na situação especial da concorrência no sector do livro para autorizar o auxílio em questão, ela devia ter disposto de elementos mais completos sobre esta situação e não se limitar aos que lhe foram transmitidos na fase preliminar de exame do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado. Como o Tribunal de Justiça decidiu no seu acórdão Cook/Comissão, já referido (n.º 38), «cabia-lhe dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado, a fim de verificar, após ter obtido todos os pareceres necessários, o mérito da sua apreciação, que era susceptível de suscitar dificuldades sérias».

- 76 Dado que a Comissão não respeitou a obrigação de instaurar o procedimento contraditório do artigo 93.º, n.º 2, há portanto que considerar procedente a primeira parte do terceiro fundamento invocado pela recorrente e anular a decisão, na medida em que diz respeito ao auxílio concedido exclusivamente ao CELF para compensar os custos adicionais de tratamento das pequenas encomendas de livros de língua francesa feitas por livreiros estabelecidos no estrangeiro.
- 77 Convém que o Tribunal examine, além disso, a segunda parte deste fundamento, dado que a recorrente sustenta que a Comissão era igualmente obrigada a exigir ao Governo francês a suspensão imediata do pagamento do auxílio e a recuperação dos montantes concedidos em violação da obrigação de notificação prevista pelo artigo 93.º, n.º 3, do Tratado.

Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, assente na violação do artigo 93.º, n.º 3, e do artigo 155.º do Tratado

Argumentação das partes

- 78 A recorrente alega que a Comissão violou o artigo 93.º, n.º 3, e o artigo 155.º do Tratado, por não ter ordenado ao Governo francês que suspendesse a execução do auxílio e por não ter exigido que aquele ordenasse a sua restituição. Segundo a SIDE, resulta da comunicação da Comissão de 24 de Novembro de 1983 (JO 1983, C 318, p. 3) que um auxílio concedido por um Estado-Membro sem ter sido notificado sob a forma de projecto é ilegal, não se encontrando prevista pelo Tratado qualquer excepção à obrigação de informar a Comissão. Para realizar a missão que lhe é atribuída pelo artigo 155.º, a Comissão devia ter então, em aplicação da jurisprudência dita «Boussac» (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, C-301/87, França/Comissão, Colect., p. I-307), ordenado ao Governo francês que suspendesse o pagamento do auxílio, na pendência do resultado do exame da sua compatibilidade, e que recuperasse os auxílios concedidos ilegalmente. Ao limitar-se a lamentar a violação do artigo 93.º, n.º 3, pelo Estado-Membro em causa, a Comissão privou esta disposição do seu efeito útil e não cumpriu as suas próprias obrigações. Ainda segundo a recorrente, a jurisprudência que a Comissão cita na sua

contestação, e que reconhece o poder que os órgãos jurisdicionais nacionais têm de ordenar o reembolso dos auxílios concedidos ilegalmente, não isenta a Comissão das suas obrigações na matéria.

79 A Comissão não é da opinião da recorrente no que diz respeito à obrigação de tomar uma decisão de injunção em relação ao Governo francês. Considera que a jurisprudência «Boussac» não exige que a Comissão ordene automaticamente ao Estado-Membro em causa que suspenda o pagamento de um auxílio não notificado. Com efeito, a Comissão só podia tomar uma decisão de injunção depois de ter dado a oportunidade ao Estado-Membro em causa de se exprimir sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado comum, e no caso de este Estado não lhe ter fornecido todas as informações necessárias para poder apreciar esta compatibilidade.

80 Quanto ao reembolso do auxílio, a Comissão alega que só o exige na presença dos auxílios ilegais, porque não notificados, que são igualmente incompatíveis com o mercado comum, o que não é aqui o caso. A Comissão recorda que de qualquer modo a recorrente teria podido, sem por isso limitar o direito de recurso que lhe é reconhecido pelo artigo 173.º do Tratado, exigir a restituição do auxílio controvertido nos órgãos jurisdicionais nacionais fundando-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (C-345/90, Colect., p. I-5505, a seguir «acórdão *Transformateurs de saumon*»).

81 O Governo francês sustenta igualmente, com base nos acórdãos do Tribunal de Justiça França/Comissão, já referido, de 21 de Março de 1990, *Bélgica/Comissão* (C-142/87, Colect., p. I-959), que o poder de ordenar a suspensão do pagamento é,

para a Comissão, uma faculdade que esta não é obrigada a utilizar sistematicamente contra Estados-Membros que não tenham procedido à notificação. Além disso, esta faculdade só devia ser utilizada se, após ter dado ao Estado-Membro a oportunidade de se exprimir, a Comissão não considerar o auxílio compatível com o mercado comum.

- 82 No que diz respeito às restituições dos auxílios, o Governo francês sublinha que «o Tribunal de Justiça não reconhece à Comissão o poder de declarar a ilegalidade de auxílios apenas pelo facto de não ter sido cumprida a obrigação de notificar e sem ter de determinar se o auxílio é ou não compatível com o mercado comum» (v. acórdão *Transformateurs de saumon*, já referido, n.º 31). Daqui a parte interveniente conclui que a ausência de notificação não é suficiente para obrigar a Comissão a pedir a restituição do auxílio controvertido, tanto mais que, no presente caso, a Comissão considerou este auxílio compatível com o mercado comum.

Apreciação do Tribunal

- 83 Convém recordar antes de mais que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o efeito directo da proibição de execução, referida pelo artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado, abrange qualquer auxílio que tenha sido executado sem ser notificado e, em caso de notificação, opera durante a fase preliminar e, se a Comissão iniciar o procedimento contraditório, até à decisão final (v. acórdão de 11 de Dezembro de 1973, *Lorenz*, 120/73, *Colect.*, p. 553, n.º 8, e o acórdão *Transformateurs de saumon*, já referido, n.º 11). Todavia, como foi salientado pela Comissão e pela parte interveniente, esta jurisprudência não implica que a Comissão seja obrigada a ordenar automaticamente ao Estado-Membro em causa que suspenda o pagamento de um auxílio que não foi notificado em conformidade com este artigo. Com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu que, quando a Comissão «verifica que um auxílio foi instituído ou alterado sem ter sido notificado, pode, após ter dado ao Estado-Membro em causa a possibilidade de apresentar observações, intimá-lo, através de uma decisão provisória e enquanto aguarda o resultado do exame do auxílio, a que suspenda imediatamente o pagamento deste e que forneça à Comissão, no prazo

por ela fixado, todos os documentos, informações e dados necessários à análise da compatibilidade do auxílio com o mercado comum» (v. acórdão França/Comissão, já referido, n.º 19). O Tribunal de Justiça reconheceu assim à Comissão o poder de adoptar tal medida cautelar quando procede ao exame de um auxílio não notificado, mas não lhe impôs de modo algum uma obrigação com o conteúdo alegado pela recorrente.

- 84 Além disso, embora seja um facto que no n.º 22 do acórdão França/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça reconheceu igualmente à Comissão o poder de lhe exigir a recuperação do auxílio já pago, não lhe reconheceu no entanto o poder de declarar auxílios ilegais apenas porque a obrigação de notificar não foi respeitada pelo Estado-Membro em causa e sem que a compatibilidade do auxílio em questão com o mercado comum seja examinada, nomeadamente à luz do artigo 92.º, n.º 3 (v. acórdãos França/Comissão, Bélgica/Comissão e Transformateurs de saumon, já referidos). À luz desta jurisprudência, verifica-se que a Comissão não era obrigada a exigir a recuperação do montante do auxílio já pago, se bem que o mesmo tenha sido concedido pelo Governo francês em violação da obrigação enunciada no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado.

- 85 Esta verificação é confirmada pelo acórdão Transformateurs de saumon, já referido, em que o Tribunal de Justiça explicou que existe uma diferença fundamental entre «a função central e exclusiva reservada à Comissão pelos artigos 92.º e 93.º» e a que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais. «Enquanto a Comissão deve apreciar a compatibilidade do auxílio com o mercado comum, mesmo nos casos em que o Estado-Membro desrespeite a proibição de pôr em execução medidas de auxílio, os órgãos jurisdicionais nacionais apenas protegem, até à decisão final da Comissão, os direitos dos particulares face a uma eventual inobservância, pelas autoridades estatais, da proibição contida no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado» (v. n.º 14 do referido acórdão). Além disso, o Tribunal de Justiça verificou que «sob pena de prejudicar o efeito directo do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado e de não respeitar os interesses dos particulares que, como atrás foi dito, os órgãos

jurisdicionais nacionais têm por missão proteger, a referida decisão final da Comissão não tem como consequência sanar, *a posteriori*, os actos de execução que eram inválidos por terem sido adoptados com inobservância da proibição contida nesse artigo. Qualquer outra interpretação conduziria a favorecer a violação, pelo Estado-Membro em causa, do n.º 3, último período, do mesmo artigo, e privá-lo-ia de efeito útil» (v. n.º 16).

- 86 Daqui resulta que, contrariamente à argumentação desenvolvida pela recorrente, quando a Comissão não exerce o seu poder de injunção para exigir a restituição de um auxílio não notificado, o artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado não é no entanto privado do seu efeito útil. Dado que o Tribunal de Justiça reconheceu o efeito directo desta disposição, os particulares podem obter junto dos órgãos jurisdicionais nacionais a protecção dos seus direitos. Por um lado, tal como foi precisado no acórdão *Transformateurs de saumon*, já referido, mesmo no caso de a decisão final da Comissão declarar os auxílios compatíveis com o mercado comum, os órgãos jurisdicionais nacionais podem ser chamados a declarar a invalidade dos actos de execução adoptados pelas autoridades estatais em violação da referida disposição do Tratado.

- 87 Nestas condições, há que rejeitar a segunda parte do terceiro fundamento invocado pela recorrente. Tendo o Tribunal considerado procedente a primeira parte deste fundamento e anulado a decisão da Comissão por violação das regras processuais, não se torna necessário examinar os outros fundamentos invocados pela recorrente em apoio do seu recurso.

Quanto às despesas

- 88 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Todavia, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, o Tribunal pode repartir as despesas se cada

parte obtiver vencimento parcial. Tendo a Comissão sido vencida no essencial dos seus fundamentos, cabe condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, dois terços das despesas incorridas pela recorrente. Esta suportará assim um terço das suas próprias despesas.

- 89 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, a parte interveniente suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção alargada)

decide:

- 1) A decisão da Comissão, de 18 de Maio de 1993, que declara compatíveis com o mercado comum certos auxílios (NN 127/92) concedidos pelo Governo francês aos exportadores de livros de língua francesa, é anulada, na medida em que diz respeito ao subsídio concedido exclusivamente ao CELF para compensar os custos adicionais de tratamento das pequenas encomendas de livros de língua francesa feitas por livreiros estabelecidos no estrangeiro.
- 2) Quanto ao restante é negado provimento ao recurso.
- 3) A Comissão suportará as suas próprias despesas bem como dois terços das despesas incorridas pela recorrente.

4) A recorrente suportará um terço das suas próprias despesas.

5) A República Francesa, parte interveniente, suportará as suas próprias despesas.

Cruz Vilaça

Barrington

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Setembro de 1995.

O secretário

O presidente

H. Jung

J. L. Cruz Vilaça