# COMISSÃO

## DECISÃO DA COMISSÃO

**de 10 de Junho de 1998**

**relativa ao auxílio estatal concedido à Coopérative d'exportation du livre français (CELF)**

*[notificada com o número C(1998) 1728]*

**(Apenas faz fé o texto em língua francesa)**

**(Texto relevante para efeitos do EEE)**

(1999/133/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o primeiro parágrafo do n.º 2, do seu artigo 93.º,

Após ter notificado os interessados para lhe apresentarem as suas observações, em conformidade com o seu artigo 93.º,

Considerando o seguinte:

### I. ANULAÇÃO DA DECISÃO CELF

Em 18 de Setembro de 1995, o Tribunal de Primeira Instância (a seguir denominado «TPI» ou «Tribunal» anulou no seu acórdão proferido no processo T-49/93, SIDE/Comissão [1] parcialmente a decisão da Comissão de 18 de Maio de 1993 que aprovava certos auxílios concedidos pelo Governo francês a exportadores de livros em língua francesa. Esta decisão da Comissão é anulada na parte respeitante aos auxílios concedidos à Coopérative d'exportation du livre français (CELF) para compensar a sobrecarga de tratamento de encomendas de pequenas dimensões efectuadas por livreiros estrangeiros.

### II. PROCESSO PRÉ-CONTENCIOSO

Por carta de 20 de Março de 1992, a requerente, a Société internationale de diffusion et d'édition (a seguir denominada «SIDE»), concorrente da CELF, perguntou à Comissão se os auxílios concedidos à CELF e através desta última tinham ou não sido notificados em conformidade com o n.º 3 do artigo 93.º do Tratado.

Por cartas de 2 de Abril de 1992 e 23 de Fevereiro de 1993, a Comissão solicitou ao Governo francês informações relativas às medidas de que a CELF beneficiara. As autoridades francesas enviaram-lhe as referidas informações por carta de 29 de Junho de 1992 e por fax de 19 de Abril de 1993.

Por carta de 7 de Agosto de 1992, a Comissão confirmou por escrito à SIDE que os auxílios em questão não tinham sido notificados e solicitou que esta lhe enviasse quaisquer informações suplementares que considerasse relevantes. Por carta de 7 de Setembro de 1992, a SIDE comunicou essas informações à Comissão.

Em 18 de Maio de 1993, a Comissão decidiu não se opor à concessão dos auxílios em questão. A SIDE foi informada desta decisão da Comissão por carta de 27 de Maio de 1993. O Governo francês foi informado, por carta de 10 de Junho de 1993, da decisão da Comissão de autorizar estes auxílios a título da derrogação prevista na alínea c) do n.º 3, do artigo 92.º do Tratado.

### III. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

Por petição apresentada junto do Tribunal de Primeira Instância em 2 de Agosto de 1993, a SIDE interpôs um recurso com vista à anulação da decisão da Comissão. Para o efeito invocou três fundamentos. O Tribunal aceitou apenas o fundamento relativo à violação do n.º 3 do artigo 92.º e anulou as partes em causa da decisão da Comissão por vício de processo.

[1] Colectânea 1995, p. II-2501.

Na decisão impugnada, a Comissão aplicou a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º com base, por um lado, no objectivo cultural dos regimes de auxílio em questão e, por outro, na situação específica da concorrência no sector do livro. Por conseguinte, o Tribunal examinou, em primeiro lugar, se a Comissão tinha verificado que o objectivo prosseguido pelas autoridades francesas era efectivamente de ordem cultural e, em segundo lugar, se tinha procedido a uma análise económica do sector em causa que lhe tivesse permitido concluir que a concessão dos auxílios litigiosos não afectava as condições da concorrência e o comércio numa medida contrária ao interesse comum.

No que diz respeito ao objectivo dos auxílios, o Tribunal não referiu quaisquer dúvidas quanto ao facto de a Comissão estar legitimamente convencida do seu carácter cultural, mas considerou, no que diz respeito ao segundo ponto, que as informações em que a Comissão tinha baseado a sua apreciação da compatibilidade dos auxílios com o mercado comum não eram suficientes.

Assim, o Tribunal concluiu que a Comissão devia ter dado início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 93.º, a fim de permitir que todas as partes apresentassem as suas observações e de ser, por seu lado, esclarecida sobre os aspectos essenciais do processo antes de tomar a sua decisão, o que lhe teria permitido verificar o fundamento da sua apreciação que podia suscitar sérias dificuldades.

## IV. PROCESSO PREVISTO NO N.º 2 DO ARTIGO 93.º DO TRATADO

Por carta de 17 de Outubro de 1995, a Comissão solicitou às autoridades francesas que a informassem, antes de examinar a possibilidade de dar início a este processo, de quaisquer alterações que tivessem introduzido nos auxílios concedidos à CELF à luz do acórdão proferido pelo Tribunal. As autoridades francesas responderam, por carta de 5 de Dezembro de 1995, que não tinham introduzido quaisquer alterações nos auxílios em questão.

Realizou-se em 7 de Junho de 1996 uma reunião entre a SIDE e a Comissão. Em 28 de Junho de 1996, a SIDE comunicou à Comissão informações suplementares que considerava úteis.

Em 30 de Julho de 1996, a Comissão decidiu dar início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado relativamente a estes auxílios. O Governo francês foi do facto informado por carta de 21 de Agosto de 1996.

Na sequência da carta do Governo francês de 23 de Setembro de 1996, a Comissão concedeu às autoridades francesas, por carta de 1 de Outubro de 1996, uma prorrogação do prazo que lhe tinha sido dado para responder à sua decisão.

Por carta de 13 de Outubro de 1996, a SIDE comunicou a acção judicial que tinha intentado a nível nacional (Tribunal administratif de Paris) a fim de obter a supressão da subvenção compensatória a favor das encomendas de pequenas dimensões e o reembolso dos montantes já pagos.

A comunicação da Comissão [2] que convidava os terceiros interessados para lhe apresentarem as suas observações sobre os auxílios em causa foi publicada em 5 de Dezembro de 1996. Vários terceiros (ver parte VII) que contestam na sua maior parte a concessão destes auxílios, enviaram-lhe as suas observações durante os meses de Dezembro de 1996 e Janeiro de 1997. A Comissão transmitiu seguidamente estas observações ao Governo francês por carta de 15 de Abril de 1997. No que diz respeito a esta questão, é conveniente precisar que a SIDE, que lamenta a lentidão da acção intentada a nível nacional, solicitou à Comissão, por carta de 6 de Janeiro de 1997, que adoptasse medidas de urgência que obrigassem o Governo francês a «suspender imediatamente o pagamento de todos os auxílios à exportação do livro e de todos os que pudessem ter por efeito falsear a concorrência no mercado da comissão à exportação, independentemente de quem seja o beneficiário oficial e que ordenasse o reembolso dos auxílios concedidos ilegalmente desde 1980».

Por cartas de 2 de Julho e 25 de Julho de 1997, a SIDE chamou a atenção da Comissão para o facto de as autoridades francesas terem continuado a conceder ilegalmente auxílios à CELF e lamentou a lentidão com que o Governo francês tinha respondido às observações de terceiros.

Este último respondeu à decisão da Comissão de dar início a um processo e às observações de terceiros por longas cartas datadas respectivamente de 12 de Dezembro de 1996 e 1 de Outubro de 1997. Realizou-se uma reunião entre os representantes da Comissão e as autoridades francesas em 29 de Outubro de 1997. Na sequência destas discussões, o Governo francês transmitiu à Comissão informações e observações complementares por cartas de 30 de Outubro e 21 de Novembro de 1997.

Por carta de 19 de Dezembro de 1997, a SIDE enviou à Comissão um exemplar da petição que tinha apresentado em Dezembro de 1997 no âmbito da acção intentada, a nível nacional, contra o Estado francês relativamente aos auxílios ilegalmente pagos à CELF. Em 10 de Fevereiro de 1998, a Comissão recebeu um exemplar em duplicado apresentado pelo Governo francês no mesmo processo.

Em 13 de Fevereiro de 1998, realizou-se uma reunião entre, por um lado, os representantes da Comissão e, por outro, as autoridades francesas e os representantes da CELF a fim de abordarem de uma forma mais pormenorizada a questão da proporcionalidade do auxílio em causa.

Por carta de 5 de Março de 1998, as autoridades francesas comunicaram à Comissão informações suplementares relativas, em especial, à natureza compensatória do auxílio. Por fax de 26 de Março e 10 de Abril de 1998, a CELF transmitiu à Comissão informações actualizadas

[2] JO C 366 de 5. 12. 1996, p. 7.

relativas aos custos suplementares associados ao tratamento das encomendas de pequenas dimensões e à natureza compensatória do auxílio. Por fax de 17 de Abril de 1998, o Ministério da Cultura forneceu igualmente à Comissão informações complementares. Finalmente, por fax de 19 de Maio de 1998, as autoridades francesas comunicaram à Comissão outras informações.

## V. CRIAÇÃO E TAREFAS DA CELF ENQUANTO COOPERATIVA

A CELF (Coopérative d'exportation du livre français, agindo sob a designação comercial de «Centre d'exportation du livre français») é uma sociedade anónima cooperativa cujo objecto, segundo os seus estatutos actuais, consiste em «tratar directamente encomendas para o estrangeiro e para 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 através dos suportes mencionados *supra*».

Os 101 cooperantes da CELF são na sua maior parte editores estabelecidos em França, ainda que a cooperativa esteja aberta a qualquer operador do sector da edição ou da divulgação de livros em língua francesa, independentemente do seu local de estabelecimento. A CELF tem uma actividade comercial de divulgação de livros dirigida principalmente para os países e zonas não francófonas, dado que nas zonas francófonas, em especial na Bélgica, no Canadá e na Suíça, esta actividade está assegurada pelas redes de distribuição criadas pelos editores (ver o estudo de mercado, parte X).

Segundo o Governo francês, antes da criação da CELF, o tratamento das encomendas de pequenas dimensões estava em parte assegurado no âmbito das actividades internacionais da Hachette, tendo a estrutura destas actividades sido criada no período entre as duas guerras, quando as redes de distribuição não existiam ainda. No entanto, a Hachette decidiu acabar com essas actividades em 1976, uma vez que não eram rentáveis. Depois, a CELF foi fundada em 1977. Em 1979, enquanto a CELF fez face a dificuldades financeiras, o sector, os editores, o Syndicat national de l'édition e as entidades públicas acordaram que a CELF devia ser mantida, nomeadamente, porque o tratamento das encomendas de pequenas dimensões era considerado como um serviço de interesse económico geral que nenhum outro operador económico estava disposto a assegurar. A concessão de subvenções compensatórias para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões só começou, por conseguinte, na sua forma actual, em 1980.

As actividades actuais da CELF são as seguintes:

— *a distribuição*: trata-se da principal actividade da CELF. Enquanto grossista, a CELF abastece unicamente os editores e os livreiros que fizeram encomendas firmes,

— *a divulgação*: esta actividade, que é a mais recente, permite à CELF oferecer aos editores o equivalente de uma estrutura de exportação. Estes podem assim estar representados em zonas geográficas que consideram menos importantes sem correr os riscos normalmente associados à exportação,

— *a gestão de programas públicos* que beneficiam do apoio financeiro do Estado, tais como o tratamento das encomendas de pequenas dimensões e alguns regimes de auxílio; estes últimos foram autorizados pelo TPI, uma vez que não afectam o comércio e Estados-membros,

— *o CD-ROM Cézame*: trata-se de uma nova actividade que não beneficia do apoio financeiro do Estado. Em 1996, a CELF decidiu comercializar um CD-ROM destinado às livrarias. Este sistema permite-lhes efectuar as suas encomendas junto da CELF ou de qualquer outro fornecedor por teletransmissão.

## VI. O AUXÍLIO CONCEDIDO À CELF PARA O TRATAMENTO DAS ENCOMENDAS DE PEQUENAS DIMENSÕES

A subvenção de exploração concedida à CELF tem por objectivo compensar o sobrecusto do tratamento das encomendas de pequenas dimensões efectuadas por livreiros estrangeiros. Permite à CELF satisfazer encomendas consideradas não rentáveis pelos editores ou seus distribuidores associados devido à importância dos custos de transporte que implicam em relação ao seu valor total. Por conseguinte, este auxílio contribui para a divulgação da língua e da literatura francesas.

Segundo o Governo francês, os outros meios para atingir os objectivos visados pelo auxílio concedido à CELF, tais como a concessão de auxílios directos às inúmeras livrarias implicadas ou aos editores e distribuidores que aceitassem tratar estas encomendas de pequenas dimensões, foram considerados demasiado onerosos e de molde a colocar problemas de supervisão. As autoridades criaram o mecanismo de auxílio que lhes pareceu mais racional a nível económico e mais seguro em matéria de utilização dos fundos públicos e que prejudicaria menos os canais de distribuição. As autoridades francesas consideraram, por conseguinte, que a melhor solução consistia em compensar o sobrecusto do tratamento das encomendas de pequenas dimensões através de um auxílio especial concedido pelo Ministério da Cultura aos comissionistas à exportação.

Entre os diferentes intervenientes do sector da distribuição de livros, os comissionistas que só tratam com os retalhistas e as organizações, mas não com os clientes finais, satisfazem encomendas cujo tratamento é considerado demasiado oneroso pelos editores ou seus distribuidores. O comissionista recolhe as encomendas de diferentes clientes que são em si mesmas insignificantes e dirige-se ao editor ou distribuidor em causa, que deverá por conseguinte entregar as obras encomendadas num único e mesmo endereço. Se estes clientes são livreiros ou

instituições públicas que desejam encomendar obras junto de diferentes editores, o comissionista agrupa as encomendas por editor e evita deste modo aos seus clientes terem de efectuar várias encomendas junto de inúmeros fornecedores. Devido a custos fixos associados ao tratamento de qualquer encomenda, a intervenção de um comissionista permite simultaneamente aos distribuidores e aos clientes reduzirem os seus custos, o que a torna economicamente rentável.

Na prática, o auxílio é concedido da seguinte forma: os livreiros que têm necessidade de pequenas quantidades de obras publicadas por editores diferentes efectuam as suas encomendas junto da CELF, que desempenha seguidamente a função de comissionista à exportação. A subvenção destina-se, em particular, a permitir a satisfação das encomendas num valor inferior a 500 francos franceses, sem contar os custos de transporte, que são consideradas abaixo do limiar de rendibilidade. Um quarto do montante da subvenção concedida durante o ano anterior é paga no início do ano, sendo o restante pago no Outono, após análise pelas entidades públicas do orçamento previsional da CELF e das flutuações registadas durante a primeira parte do exercício. Incumbe seguidamente à CELF apresentar ao Ministério da Cultura e da Francofonia um relatório que pormenorize a forma como a subvenção foi utilizada, num prazo de três meses a contar do final do exercício.

O montante do auxílio previsto no orçamento eleva-se normalmente a 2 milhões de francos franceses por ano. No entanto, se este montante não for utilizado na sua totalidade, o montante restante é deduzido da quantia prevista para o ano seguinte. O montante do auxílio foi de 2 milhões de francos franceses em 1990, de 2,4 milhões de francos franceses em 1991, de 2,7 milhões de francos franceses em 1992 e de 2,5 milhões de francos franceses em 1993. Com efeito, o montante do auxílio efectivamente utilizado em 1992 elevou-se a 1,7 milhões de francos franceses (ainda que o montante previsto no orçamento fosse de 2,7 milhões de francos franceses). A mesma tendência prosseguiu durante os anos seguintes: em 1994 e 1995, o montante do auxílio foi de cerca de 2 milhões de francos franceses, representando assim o seu montante médio 2,0675 milhões de francos franceses por ano para o período 1992-1995 (1,77 milhões de francos franceses em 1992 e 2,5 milhões em 1993). Em 1996, o montante do auxílio foi de novo de 2 milhões de francos franceses. No entanto, como o volume das encomendas de pequenas dimensões foi um pouco menos importante nesse ano, a CELF recebeu apenas 1,6 milhões de francos franceses em 1997.

As autoridades francesas alegam que o tratamento das encomendas de pequenas dimensões exige uma série de tarefas e de processos manuais que o tornam mais oneroso do que o das grandes encomendas. O montante médio das encomendas de pequenas dimensões é reduzido pelo que estes custos suplementares tornam o seu tratamento em grande medida não rentável. Em especial, as autoridades francesas apresentaram à Comissão uma estimativa destes custos suplementares calculada com base num sistema de contabilidade dos custos, que permite determinar o custo das diferentes tarefas que intervêm no tratamento das encomendas de pequenas dimensões. Estas tarefas são explicadas seguidamente.

O tratamento de uma encomenda de pequena dimensão começa pela recepção de uma nota de encomenda enviada por uma livraria. A partir da recepção da nota de encomenda, os dados relativos ao cliente são controlados (por exemplo, de forma a identificar a livraria, a controlar a solvabilidade do cliente e a verificar se este tem um seguro). A CELF executa estas tarefas de uma forma sistemática independentemente do valor da encomenda em causa. Quando se trata de pequenos clientes, estas tarefas são em geral efectuadas mais frequentemente e levam por conseguinte mais tempo.

As actividades de pesquisa consistem em encontrar o número ISBN correcto dos livros encomendados, em procurá-los nos catálogos dos editores e nas bases de dados (Électre, Cézame, Minitel), bem como em verificar se se encontram em *stock*. Nestas condições, a exactidão das informações incluídas na nota de encomenda e na origem das encomendas de pequenas dimensões constituem elementos importantes. As grandes editoras efectuam as suas encomendas de uma forma automatizada; por outras palavras, possuem um equipamento moderno, o que permite à CELF identificar facilmente as obras encomendadas. A maior parte dos clientes da CELF são, no entanto, pequenas livrarias que nem sempre dispõem de equipamento, moderno, o que aumenta a sua carga de trabalho ainda que o volume de negócios que corresponde às encomendas de pequenas dimensões represente apenas 4,8 % do volume de negócios total da CELF. As actividades de pesquisa e o facto de os livros encomendados não se encontrarem em stock dão origem a custos suplementares para a CELF.

A encomenda é enviada a um editor quer por teletransmissão [Édilectre ou Allegro ([3])], ou em suporte de papel. As encomendas destinadas aos grande editores, tais como a Point Seuil, Folio Gallimard ou Hachette, não colocam problemas especiais. No entanto, na realidade, a maior parte das encomendas são enviadas aos pequenos editores em relação aos quais não é possível recorrer à teletransmissão. Segundo a CELF, os custos suplementares são, nestas condições, muito visíveis na medida em que as encomendas de pequenas dimensões dizem respeito frequentemente a livros publicados por editores que desenvolvem as suas actividades numa estrutura que necessita de um tratamento especial. A CELF trata 67 % das suas encomendas de pequenas dimensões sem recorrer à transmissão automatizada. Além disso, as diferentes modalidades de pagamento dependem em grande medida da dimensão dos editores. Por exemplo, os pequenos editores têm tendência para exigir um pagamento imediato.

No que diz respeito aos custos de transporte, é conveniente notar que as grandes editoras facturam actualmente o quilograma a 0,75 francos franceses (preço acordado pelo sector) para as entregas relativas a Paris. As tarifas praticadas pelos serviços de expedição rápida e os serviços postais para a entrega de livros de pequenos distribuidores são respectivamente de 6,5 e 24 francos franceses por quilograma. Os montantes facturados às livrarias estabelecidas no estrangeiro são fixados de uma forma global, pelo que o tratamento das suas encomendas dá origem, segundo o Governo francês, a uma redução das margens.

Para cada entrega, os livros devem ser cuidadosamente embalados e deve ser elaborada uma factura pormenorizada em três exemplares, sendo a primeira anexa à encomenda, a segunda enviada pelo correio ao cliente e a terceira utilizada para fins contabilísticos.

([3]) Os livros publicados pelas grandes editoras podem ser automaticamente identificados por leitura óptica graças ao código EAN.

Finalmente, o serviço contabilístico da CELF deve registar todas as operações supramencionadas. Relativamente a este aspecto, o Governo francês sublinha que o registo de uma factura no montante de 100 francos franceses representa o mesmo trabalho que o de uma factura de um montante de 10 000 francos franceses ou mais.

Em termos estatísticos, o Governo francês mantém que o número de encomendas de pequenas dimensões tratadas em 1994 corresponde a um nível normal. Nesse ano, a CELF emitiu 9 725 facturas relativas a encomendas de pequenas dimensões (ou seja, 47 % do conjunto das suas facturas, isto é, 20 672). Estas encomendas de pequenas dimensões foram efectuadas por 1 848 clientes e corresponderam a 19 761 tipos diferentes de encomendas e a 24 933 livros encomendados. O volume de negócios que corresponde às facturas num montante inferior ou igual a 500 francos franceses elevou-se a 2,28 milhões de francos franceses, o que representou no entanto apenas 4,83 % do volume de negócios total realizado pela CELF ([4]).

No que diz respeito à rendibilidade das encomendas de pequenas dimensões, o Governo francês admite que algumas encomendas de valor inferior a 500 francos franceses podem por vezes ser rendíveis enquanto outras não. A rendibilidade de uma encomenda depende do tipo e do número de livros em causa, bem como da exactidão das informações incluídas na nota de encomenda. As autoridades francesas mantêm, no entanto, que as encomendas num valor inferior ou igual a 500 francos franceses que a CELF deve honrar sem excepção não são de uma forma geral rentáveis. Este limiar de 500 francos franceses foi fixado pelas autoridades francesas com base em critérios objectivos: segundo critérios puramente económicos, as encomendas num valor compreendido entre 0 e 500 francos franceses não são no seu conjunto rentáveis para um operador privado; para além disso, as encomendas num valor inferior a 500 francos franceses dizem respeito na maior parte dos casos (67 %) a editoras de tipo artesanal; finalmente, o tratamento destas encomendas de pequenas dimensões implica a gestão de pequenas contas. Com base em critérios puramente económicos, um operador não trataria estas encomendas. As autoridades francesas baseiam esta argumentação na sua análise contabilística dos custos.

| Tipo de encomendas | Número de livros | Custo total ([1]) | Custo unitário ([1]) |
|---|---|---|---|
| Outras encomendas | 442 740 | 53 666 275 | 121,21 |
| Pequenas encomendas | 24 933 | 4 485 354 | 179,90 |
| Total | 467 673 | 58 151 629 | 124,34 |

([1]) Antes da repartição dos elementos não incorporáveis associados às encomendas de pequenas dimensões.

O número de livros vendidos no âmbito de encomendas de pequenas dimensões elevou-se em 1994 a 24 933. As receitas provenientes das encomendas de pequenas dimensões representaram 2,5 milhões de francos franceses, ou seja, 100,2 francos franceses por livro vendido. Paralelamente, o custo total do tratamento das encomendas de pequenas dimensões representou 4,48 milhões de francos franceses, ou seja, 180 francos por livro. Ao comparar estes dois valores, pode estimar-se o montante dos prejuízos por livro aquando do tratamento de uma encomenda de pequena dimensão: 100,2 − 179,6 = 79,4 francos franceses. Em média, uma encomenda de pequena dimensão compreende 2,56 livros, o que eleva o montante médio dos prejuízos por encomenda a 203,2 francos franceses (79,4 × 2,56). O Governo francês esclarece, relativamente a este aspecto, que estes dados são os mesmos do que os que foram comunicados ao TPI pelas autoridades francesas em Abril de 1995.

O quadro *infra* apresenta uma análise global da cobertura dos custos suplementares pelo auxílio concedido à CELF. Em contabilidade analítica, o excedente é estimado em cerca de 50 000 francos franceses. É conveniente especificar, no entanto, que os cerca de 44 000 francos franceses de receitas não provêm directamente das encomendas de pequenas dimensões tratadas pela CELF, mas foram contudo acrescentadas por razões de transparência ([5]). Por conseguinte, este montante foi deduzido do resultado total, elevando deste modo o resultado antes de impostos para cerca de 5 600 francos franceses, que são directamente imputáveis às encomendas de pequenas dimensões.

([4]) A CELF apresentou à Comissão uma lista de informações relativas ao conjunto das encomendas que tratou em 1994 (tais como o nome da livraria, o país, o número de facturas num montante inferior ou igual a 500 francos franceses, o número de tipos diferentes de encomendas, o número de livros encomendados, o valor em francos franceses, o número de tipos diferentes de encomendas executadas, etc.).

([5]) Segundo a CELF, estas receitas provêm de outras actividades, em especial do «Programa Plus».

Segundo o Governo francês, este resultado mostra que o montante da subvenção destinada a compensar o custo suplementar do tratamento das encomendas de pequenas dimensões foi correctamente estimado. Quanto a este aspecto, as autoridades francesas sublinham que se, na sequência do controlo *a posteriori* da actividade da CELF, se afigurar que a subvenção paga foi demasiado elevada, o excedente será quer deduzido do montante da subvenção prevista para o ano seguinte, quer reembolsado. Chamam igualmente a atenção para o facto desta subvenção ser concedida em conformidade com regras rigorosas e de forma a garantir uma perfeita transparência.

*(em francos franceses)*

| Análise global da cobertura dos custos suplementares pelo auxílio | Montantes |
|---|---|
| Volume de negócios correspondente às encomendas de pequenas dimensões inferiores a 500 FRF [1] | 2 419 455 |
| Outros produtos | 55 247 |
| Auxílio | 2 000 000 |
| **Volume de negócios total (I)** | **4 474 702** |
| Compras de livros, incluindo o transporte | 2 106 939 |
| Despesas de pessoal | 1 670 963 |
| Despesas gerais | 660 719 |
| **Encargos totais** | **4 438 621** |
| **Resultado de exploração (III) = (I) − (II)** | **36 082** |
| **Produtos excepcionais líquidos (IV)** | **14 383** |
| **Resultado (contabilidade analítica antes de impostos da actividade relativa às encomendas de pequenas dimensões (III) + (IV)** | **50 465** |
| incluindo os produtos que não estão directamente associados às encomendas de pequenas dimensões | 44 822 |
| *Resultado antes de impostos directamente imputável às encomendas de pequenas dimensões* | *5 643* |

[1] Acondicionamento, seguro e transporte incluídos.

## VII. OBSERVAÇÕES RECEBIDAS PELA COMISSÃO NO ÂMBITO DO PROCESSO INICIADO EM APLICAÇÃO DO N.º 2 DO ARTIGO 93.º

No âmbito do processo iniciado em aplicação do n.º 2 do artigo 93.º, a Comissão recebeu de diferentes operadores económicos inúmeras observações, desenvolvidas nas partes XI e XIII.

O Syndicat national des importateurs et exportateurs de livres (a seguir denominado o «SNIEL») considera que a CELF tinha apenas por objecto o tratamento das encomendas de pequenas dimensões que beneficiam da subvenção compensatória e produto das estimativas segundo as quais estas encomendas de pequenas dimensões teriam um valor médio de 300 francos franceses e representariam cerca de 6 % do volume de negócios da CELF, o que significaria, por conseguinte, — na sua opinião — que 94 % do volume de negócios da CELF corresponde a actividades que esta última não deveria exercer.

O SNIEL considera que a subvenção compensatória em causa é demasiado elevada, por um lado, uma vez que o seu montante se aproximaria do do volume de negócios correspondente às encomendas de pequenas dimensões e que «parece impossível que os custos correspondentes a estas pequenas facturas possam atingir 3 milhões de francos franceses (montante das subvenções de funcionamento mais margem estimada)» e, por outro, uma vez que o limiar de 500 francos franceses utilizado para definir as encomendas de pequenas dimensões seria demasiado elevado, sabendo-se que apenas 50 % das encomendas de certos operadores têm um valor superior a este montante. Se o SNIEL não põe em causa o princípio de um auxílio a favor das encomendas não rentáveis, considera contudo que a CELF utiliza actualmente a subvenção para desenvolver diferentes actividades com finalidade comercial.

O livreiro exportador «Aux Amateurs de livres international» cuja clientela é constituída por bibliotecas universitárias, alega que contribui para a divulgação da cultura e da língua francesa sem apoio público. Considera que esta subvenção compensatória, que representaria na sua opinião 3 % do volume de negócios da CELF, permite a esta última conceder três pontos percentuais de redução suplementar aos seus clientes. Sublinha que a CELF abastece ela própria a partir de agora bibliotecas e alega que não pode por conseguinte continuar a receber uma subvenção para tratar as encomendas de pequenas dimensões das livrarias.

Aux Amateurs de livres international declara igualmente que «o auxílio é uma hipocrisia e surpreende-se que o auxílio possa corresponder a mais de 60 % do montante das encomendas em causa». Considera que o auxílio serve para o desenvolvimento das actividades comerciais da CELF. Aux Amateurs de livres international conclui que o pagamento do auxílio em causa deve terminar, e que os montantes já pagos devem ser reembolsados, que os auxílios devem ser repartidos «entre as livrarias em causa proporcionalmente ao seu volume de negócios para países terceiros» e que é conveniente proibir a CELF de abastecer outros clientes que não as livrarias estabelecidas no estrangeiro.

A Hexalivre, que é igualmente uma livraria cuja clientela é constituída «por órgãos institucionais» estabelecidos no estrangeiro, considera que a actividade da CELF, cuja vocação seria abastecer as livrarias estabelecidas no estrangeiro, não deveria em princípio interferir com as suas próprias actividades. A Hexalivre mantém que a subvenção em causa beneficia uma «sociedade privada apoiada pela administração e que tende tanto quanto possível para uma situação de monopólio». Ora, segundo a Hexalivre, a realidade seria diferente «na sequência por um lado de um acordo claramente concluído entre diferentes organismos subvencionados para a divulgação e distribuição do livro francês no estrangeiro e, por outro, de intervenções directas da administração nas nossas actividades».

A intervenção distinta do dirigente da Hexalivre, Sr. Van Ginneken, em nome de uma segunda sociedade que tem o seu nome e que intervém, de uma forma geral, como grossista à exportação, consiste em primeiro lugar num «historial» das suas relações com a CELF, de que foi anteriormente um dos representantes. O Sr. Van Ginneken surpreende-se nomeadamente com o facto de poder vir a estar interessado («comissionista») pelas vendas correspondentes às encomendas de pequenas dimensões enquanto a CELF recebia uma subvenção.

O Sr. Van Ginneken põe em causa «a ambiguidade permanente» da CELF. Critica os interesses dos editores na CELF, considerando que tal os leva a favorecer este organismo, nomeadamente através da organização dos escritórios permanentes da CELF. Considera que a sua qualidade de gestor de programas públicos, ainda que alguns desses programas tenham sido confiados a outros operadores, lhe confere uma vantagem.

O Lavoisier/Tec et Doc, editor e livreiro exportador especializado em obras científicas e técnicas, cujo director é aliás igualmente presidente do SMEL e que é um dos accionistas da CELF, considera que esta última só deve intervir como comissionista à exportação para tratar das encomendas dos livreiros estabelecidos no estrangeiro, sem abastecer os clientes que são órgãos institucionais. Sublinhando que os editores foram convidados a proporcionar as suas melhores condições à CELF, a Tec et Doc apresenta informações segundo as quais as condições oferecidas pela CELF aos livreiros estrangeiros não seriam no entanto especialmente interessantes. A Tec et Doc considera que a CELF beneficia da sua imagem de «parceiro privilegiado de editores e dos poderes públicos», que utiliza no âmbito das suas actividades comerciais, bem como das condições privilegiadas dos editores para abastecer os clientes constituídos por órgãos institucionais.

Sem pôr em causa o objectivo da subvenção, a Tec et Doc considera que o limite das encomendas de pequenas dimensões em 500 francos franceses não se justifica. Baseando-se em estimativas segundo as quais as vendas correspondentes representariam entre 3 % e 6 % do volume de negócios, ou seja, entre 1,5 milhões e 3 milhões de francos franceses, a Tec et Doc alega que um auxílio de 2 milhões a 2,4 milhões de francos franceses é desproporcionado, a menos que a, produtividade seja particularmente reduzida. A Tec et Doc considera relativamente a este aspecto que uma proporção de 3 % a 6 % ([6]) de encomendas de pequenas dimensões não constitui de modo algum uma carga intransponível. A Tec et Doc adianta que cerca de 50 % das encomendas que recebe são «encomendas de pequenas dimensões». Baseia-se nas encomendas que lhe são dirigidas pela CELF durante um período de dois meses para concluir que esta recebe poucas encomendas de pequenas dimensões.

A Tec et Doc incita «ao restabelecimento das condições de uma concorrência normal à exportação, passando nomeadamente pela supressão dos auxílios não baseados numa verdadeira missão de serviço público ou num objectivo cultural indiscutível que não pode ser atingido pelos meios existentes».

A SIDE considera em primeiro lugar que existe, no interior do mercado do livro para exportação, um submercado da comissão à exportação em que se encontra em concorrência com a CELF. Se por um lado reconhece que os comissionistas tratam geralmente livros editados nos seus países, considera que este mercado possui contudo uma dimensão comunitária. A SIDE sublinha que a CELF desenvolveu uma actividade clássica de comissionista à exportação, representando as encomendas de pequenas dimensões apenas 3 % do seu volume de negócios e alega que a sua missão de serviço público não está de modo algum claramente identificada.

A SIDE alega que a Comissão não deve apenas ter em conta, na sua apreciação, a subvenção compensatória para as encomendas de pequenas dimensões, mas igualmente «o conjunto complexo dos auxílios de que beneficiam não apenas a CELF, mas igualmente diversos organismos que reúnem, tal como ela, os editores e os poderes públicos na maior falta de transparência». Quanto aos outros organismos, a SIDE considera que o conjunto das

([6]) Quanto a este aspecto, o Governo francês especifica que se trata na realidade de 3 a 6 % do volume de negócios e não de 3 a 6 % das encomendas de pequenas dimensões. Cerca de 50 % das encomendas da CELF são encomendas de pequenas dimensões.

intervenções estatais a favor das exportações de livros em língua francesa falseiam a concorrência no mercado da comissão à exportação.

Contesta igualmente o facto de o auxílio em causa se destinar a promover a cultura. Em primeiro lugar, a noção de encomenda de pequena dimensão não teria, na sua opinião, qualquer sentido para um comissionista à exportação, que trata por natureza encomendas de pequenas dimensões sem ter necessidade de qualquer subvenção. A rendibilidade da actividade seria global, independentemente do valor individual de cada encomenda. Adianta ainda que o limiar de 500 francos franceses aplicado pelas autoridades francesas é arbitrário. Por conseguinte, alega que o auxílio em causa constitui simplesmente um auxílio ao funcionamento. O Governo francês não teria aliás nunca indicado a base jurídica em que se baseou para este auxílio nem, *a fortiori*, os critérios de atribuição que lhe são aplicáveis. A SIDE considera que o auxílio concedido à CELF não é compatível com o mercado comum. Além disso, alega que os auxílios concedidos aos outros operadores citados pelo Governo francês durante o processo não são de modo algum comparáveis.

A CELF cita, por seu lado, diferentes cartas de editores que exprimem a sua satisfação relativamente aos seus serviços e ao mecanismo de auxílio em causa.

## VIII. ARGUMENTOS APRESENTADOS PELAS AUTORIDADES FRANCESAS

Na sua carta em que informa o Governo francês do início do processo, a Comissão refere que o objectivo do auxílio figura entre os que podem dar origem a uma derrogação ao princípio da proibição dos auxílios constante do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. A Comissão sublinha que o auxílio tem manifestamente um objectivo cultural na acepção do n.º 3, alínea d), do artigo 92.º, na medida que tem por objectivo divulgar a língua francesa e contribuir para a expansão da literatura francesa.

A Comissão interroga-se contudo sobre a questão de saber se a incidência deste auxílio sobre a concorrência não a poderá alterar numa medida contrária ao interesse comum apesar do objectivo prosseguido; considera relativamente a este aspecto simultaneamente os seus efeitos sobre o sector da edição propriamente dito e os seus efeitos sobre os diferentes operadores que asseguram a distribuição e a exportação de livros. No entanto, a Comissão sublinhou que a concorrência no sector do livro podia ser limitada por determinados obstáculos de ordem linguística e cultural e, por conseguinte, que os efeitos sobre as trocas comunitárias deviam ser reduzidos.

No que diz respeito ao primeiro ponto, o Governo francês indica que é conveniente recordar que o sector do livro se caracteriza por um grau de substituibilidade muito reduzido, dado que o conteúdo de cada obra lhe é próprio. A substituibilidade dos produtos só existe de uma forma limitada, em subcategorias restritas de livros, em geral de natureza técnica, mas muito raramente composta de obras literárias. A nível comunitário e a nível internacional, esta substituibilidade é ainda mais reduzida devido a barreiras linguísticas. A concorrência só se exerce, por conseguinte, verdadeiramente, entre os livros em relação aos quais as qualidades redaccionais próprias do autor têm pouca importância e que são publicados na mesma língua.

Tendo em conta o seu objectivo, o auxílio só poderia afectar a concorrência no que diz respeito aos livros publicados em língua francesa. No entanto, como é do conhecimento da Comissão, o mecanismo de auxílio utilizado pela CELF está aberto a qualquer livro em língua francesa, independentemente do país em que é publicado e independentemente do facto de o editor ser um accionista ou não da CELF. Além disso, devido às suas características, este mecanismo de auxílio não funciona nos quatro países em que a concorrência entre as obras em língua francesa é mais forte e que representa a parte essencial do mercado, ou seja, a França, a Bélgica, a Suíça e o Canadá. A incidência sobre a concorrência no sector da edição é por conseguinte muito marginal.

No que diz respeito ao segundo aspecto, o Governo francês sublinha em primeiro lugar que este mecanismo de auxílio não é de qualquer modo susceptível de afectar a actividade dos editores que asseguram eles próprios a distribuição das suas obras ou a dos distribuidores clássicos. Por um lado, estes operadores nunca tratam as encomendas em causa através do auxílio, uma vez que consideram o seu volume insuficiente e, por outro, beneficiam indirectamente do auxílio, uma vez que é junto deles que a CELF se abastece. O auxílio só pode, por conseguinte, ter uma eventual incidência sobre a concorrência a nível dos operadores que exercem uma actividade de comissionista à exportação.

As encomendas cujo mecanismo de auxílio visa permitir o seu tratamento não relevam do mercado normal, ainda que existam operadores que as aceitem pontualmente. Representam apenas uma parte muito reduzida do volume de negócios dos comissionistas à exportação (no que respeita à CELF, menos de 5 % em 1994, mesmo beneficiando do mecanismo de auxílio). O auxílio não reduz, por conseguinte, de uma forma significativa o nível das vendas dos operadores no sector em causa. Para além disso, é conveniente recordar que para a maior parte das concorrentes da CELF, a comissão à exportação de livros em língua francesa é apenas uma actividade entre outras, na medida em que estes têm uma outra clientela (as instituições), vendem outros livros (a SIDE, por exemplo, admite que a venda de obras em língua francesa representa apenas 50 % do seu volume de negócios) ou exercem uma outra actividade (livraria clássica). Antes de mais, este regime está aberto a qualquer operador que aceite um grau de transparência suficiente.

Tendo em conta estes elementos, o Governo francês considera que à luz do objectivo prosseguido, a incidência do auxílio sobre a concorrência não pode ser considerada como alterando as condições do comércio numa medida contrária ao interesse comum. Pelo contrário, o auxílio favorece o comércio entre Estados-membros francófonos e Estados-membros não francófonos no domínio em causa.

Às alegações apresentadas pelos terceiros, o Governo francês responde que o facto de a CELF ter tido inicialmente de assegurar o tratamento das encomendas de pequenas dimensões das livrarias estrangeiras não lhe proibia de modo algum diversificar as suas actividades noutros domínios como qualquer outro operador económico. Em especial, o Governo francês sublinha que, quando concedeu o auxílio, as autoridades públicas consi-

deraram que a CELF desenvolvia principalmente as suas actividades enquanto comissionista à exportação e velaram deste modo por que pudesse realizar adequadamente a sua missão, ou seja, o abastecimento das pequenas livrarias estabelecidas no estrangeiro. Tal não exclui no entanto que a CELF possa exercer outras actividades sob reserva de que estas não prejudiquem a sua missão de serviço público.

Nestas condições, o Governo francês declara que o auxílio em causa é indispensável e proporcionado (7) ao cumprimento de uma missão de serviço público. Alega que esta missão não seria assegurada sem este auxílio, uma vez que este último visa compensar os prejuízos inerentes ao tratamento das encomendas não rentáveis. O Governo francês considera, por conseguinte, que este auxílio é abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 90.º do Tratado e não do n.º 1 do artigo 92.º, como a Comissão considerou relativamente ao regime de fiscalidade local derrogatório aplicável aos correios franceses devido à obrigação de presença no conjunto do território que lhe é imposta.

O Governo francês sustenta igualmente que mesmo que a principal actividade da CELF seja a que exerce enquanto comissionista, não lhe é de modo algum proibido satisfazer as encomendas de clientes finais, tal como as livrarias. No entanto, as suas actividades gerais não devem impedi-la de cumprir a missão de serviço público que lhe foi atribuída pelas autoridades nacionais, ou seja, o tratamento das encomendas de pequenas dimensões das livrarias. O auxílio público a favor, do tratamento destas encomendas de pequenas dimensões tem por objectivo favorecer a divulgação das obras em língua francesa e estabelecer a rede de distribuição das livrarias que vendem este tipo de obras no estrangeiro.

A CELF oferece, se necessário, os seus serviços a clientes finais quando as redes de distribuição locais são limitadas. Com o acordo dos editores, a CELF começou a abastecer as bibliotecas há dois anos. Por exemplo, a CELF abasteceu as bibliotecas universitárias e a biblioteca nacional argelinas. A CELF satisfez o pedido destas bibliotecas sem entrar em concorrência com as livrarias locais, uma vez que as empresas privadas argelinas não estavam autorizadas a efectuar importações em 1994 e 1995.

Finalmente, no que diz respeito à aplicação do mecanismo de apoio no futuro, é conveniente notar que as autoridades francesas prevêem, no caso de este apoio ser considerado compatível com o funcionamento do mercado comum, lançar um concurso a fim de confiar a obrigação de satisfazer as encomendas de pequenas dimensões a um comissionista à exportação escolhido com base nos critérios já utilizados actualmente. Ainda que o montante da subvenção seja susceptível de ser alterado ou adaptado, os critérios que regulam o mecanismo permaneceriam grosso modo os mesmos que actualmente e tal como foram indicados à SIDE pelas autoridades competentes aquando de uma reunião que se realizou em 24 de Setembro de 1996.

Deste modo, os candidatos devem fornecer no mínimo informações que digam respeito:

— ao seu volume de negócios (global e relativamente à venda de livros de expressão francesa no estrangeiro) com uma repartição por país,

— ao número de obras em francês vendidas por país,

— ao número de encomendas de pequenas dimensões já executadas e ao número que está previsto executar com o apoio estatal,

— à quantificação exacta dos prejuízos em relação ao tratamento de uma encomenda de pequenas dimensões, ao número de editores envolvidos e ao grau de abertura aos editores francófonos.

Os candidatos deverão aceitar sujeitar-se a processos de controlo que impliquem:

— a elaboração, nos três meses seguintes ao final do exercício, de uma conta de utilização da subvenção com uma lista dos documentos justificativos e de uma conta pormenorizada da acção que inclua nomeadamente um balanço financeiro,

— a divulgação da acta ao conjunto do sector após, se for caso disso, ocultação das informações que podem prejudicar o segredo comercial,

— sem prejuízo dos controlos aplicáveis à utilização dos fundos públicos, o acesso da autoridade pública aos documentos, nomeadamente contabilísticos, que justifiquem a execução das acções que dão origem à subvenção.

As autoridades francesas sublinham que não foi necessário até ao momento fazer publicidade sobre as condições de participação no mecanismo, uma vez que o sistema está aberto a qualquer operador económico que pretenda nele participar nas mesmas condições que a CELF. Além disso, o processo SIDE-CELF é suficientemente conhecido no meio em causa para que qualquer operador interessado tenha podido manifestar-se junto das autoridades francesas.

## IX. APLICAÇÃO DO N.º 1 DO ARTIGO 92.º DO TRATADO

A concorrência intracomunitária no sector do livro é limitada por certos aspectos de natureza linguística e cultural. No entanto, seria incorrecto considerar que este sector é isento de qualquer concorrência. Livros subvencionados a título de diversos regimes podem estar em concorrência com livros que dizem respeito ao mesmo domínio ou que relevam da mesma categoria que não são objecto de qualquer auxílio. Pode tratar-se de obras de ficção, de obras que não as novelas ou ainda de livros pertencentes a

(7) O Governo francês recorda uma vez mais que a utilização da subvenção está sujeita a um controlo *a posteriori* e que os montantes não utilizados são deduzidos do montante da subvenção prevista para o ano seguinte.

qualquer outra categoria. Por conseguinte, um auxílio destinado a promover a edição, a divulgação ou a comercialização de certos livros pode ter uma incidência, ainda que limitada, sobre a concorrência intracomunitária. Além disso, este tipo de auxílio pode afectar não apenas a concorrência em termos de vendas e de exportações, mas igualmente as actividades dos outros operadores presentes no mercado, tais como os comissionistas à exportação, os editores que possuem os seus próprios canais de distribuição no estrangeiro e os distribuidores associados a editores através de contratos.

O auxílio em causa é concedido à CELF para lhe permitir tratar as encomendas de pequenas dimensões provenientes das livrarias estrangeiras. Se a Comissão reconhece que este mecanismo de apoio pode ser benéfico para os compradores de livros, bem como para os editores de livros em língua francesa, na medida em que os primeiros não têm que pagar o preço elevado e em que as vendas dos segundos são incentivadas, mantém, no entanto, que a CELF é o principal beneficiário, tanto mais que os outros comissionistas à exportação que distribuem livros em língua francesa não recebem auxílios equivalentes para tratar as suas encomendas de pequenas dimensões.

Por conseguinte, o auxílio concedido à CELF constitui um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE.

Neste contexto, é conveniente notar que no que diz respeito às infracções aos artigos 85.º e 86.º, evocadas pela SIDE durante o processo contencioso, a Comissão reserva-se o direito, se for caso disso, de examinar separadamente as actividades da CELF em relação a estas disposições do Tratado ([8]). A presente decisão só diz, por conseguinte, respeito à apreciação da compatibilidade do mecanismo de apoio com o artigo 92.º do Tratado.

Em aplicação do n.º 3 do artigo 93.º do Tratado, os Estados-membros devem informar atempadamente a Comissão dos projectos tendentes a instituir auxílios. Dado que o Governo francês não notificou o auxílio a favor da CELF para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões antes de o pagar, este auxílio foi concedido ilegalmente. Além disso, como o TPI anulou parcialmente no processo T-49/93 a decisão da Comissão de 18 de Maio de 1993, que autorizou os auxílios concedidos à CELF (Processo T-49/93), o auxílio concedido a esta última para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões continua a ser ilegal ([9]).

([8]) A Comissão procedeu da mesma forma no processo La Poste (auxílio estatal NN 135/92, França) apreciando separadamente a aplicação do n.º 2 do artigo 90.º e do artigo 92.º e a dos artigos 85.º e 86.º

([9]) Tendo em conta que o TPI confirmou a decisão da Comissão que autorizou os auxílios concedidos à CELF para a gestão dos programas públicos, ou seja, os auxílios que não os auxílios a favor da CELF para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões, devido a não constituírem auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, uma vez que não afectavam o comércio entre Estados-membros, estas medidas não são tomadas em consideração no presente contexto e, por conseguinte, não dizem respeito a qualquer das disposições relativas aos auxílios estatais.

Dado que este auxílio é abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, incumbe à Comissão determinar se lhe é aplicável uma das derrogações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º a fim de o isentar da proibição geral prevista no n.º 1 do referido artigo.

A Comissão salienta que as derrogações previstas no n.º 2 do artigo 92.º não são aplicáveis neste caso, devido ao facto de a intervenção em questão não visar a prossecução dos objectivos que nela estão definidos. O auxílio não satisfaz as condições estabelecidas para beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do artigo 92.º, uma vez que não se destina a favorecer o desenvolvimento de regiões que podem beneficiar da referida disposição. A derrogação prevista na primeira parte do n.º 3, alínea b), do artigo 92.º relativa à promoção da realização de um projecto importante de interesse comum, não poderia ser aplicado ao auxílio acordado à CELF, uma vez que este não se destina a promover este tipo de projecto. Como o auxílio não tem por objectivo sanar uma perturbação grave da economia francesa, a derrogação prevista na segunda parte, do n.º 3, da alínea b), do artigo 92.º também não é aplicável a este caso. Finalmente, o n.º 3, alínea c), do artigo 92.º, relativo à contribuição para o desenvolvimento de certas actividades ou de certas regiões económicas, não poderá ser evocado, uma vez que o auxílio não prossegue os objectivos nele previstos.

Tal como indicado anteriormente, o Tribunal confirmou no acórdão proferido no Processo T-49/93 (fundamento 62) que o objectivo prosseguido pelo Governo francês ao conceder este auxílio à CELF era cultural na acepção em que este se destinava a divulgar a língua e a literatura francesas. A Comissão sublinha que este argumento é válido desde que o auxílio seja utilizado exclusivamente para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões e não para subvencionar outras actividades comerciais da CELF. Se tal acontecer, a única derrogação possível é a do n.º 3, alínea d), do artigo 92.º, que estabelece que os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, desde que não alterem as condições do comércio e da concorrência na Comunidade numa medida contrária ao interesse comum, podem ser considerados compatíveis com o mercado comum.

A fim de decidir se o auxílio concedido à CELF para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões pode beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea d), do artigo 92.º do Tratado, a Comissão deve verificar se este prossegue um objectivo verdadeiramente cultural e, em caso afirmativo, se não afecta as condições do comércio e da concorrência numa medida contrária ao interesse comum. Para o efeito, a parte X propõe uma análise do mercado em causa e a parte XI examina o mecanismo de apoio no que diz respeito à proporcionalidade do auxílio, ao objectivo que este prossegue e ao seu efeito a nível comunitário.

## X. ANÁLISE DO MERCADO DO LIVRO

A Comissão analisou as informações pormenorizadas que as partes lhe comunicaram relativamente às condições existentes no mercado do livro. A Comissão observa relativamente a este aspecto que a sua análise é complicada pelas características específicas do sector em causa. Salienta ainda que a evolução do mercado do livro, das revistas e dos jornais depende da conjugação de inúmeros factores. A nível dos particulares intervêm entre outras considerações económicas e sociais, tais como dados demográficos, a educação, a evolução dos tempos livres, o número de bibliotecas públicas e o poder de compra. O sector europeu da impressão e da edição continua a ser mais uma justaposição de mercados nacionais do que um mercado integrado à escala do continente, tal como o revela a reduzida parte das exportações no seu volume de negócios. A multiplicidade das línguas faladas na Comunidade, constitui um obstáculo suplementar à sua «europeização» ([10]).

No caso presente, é conveniente verificar se a incidência do auxílio sobre a concorrência e o comércio intracomunitário é de molde a falsear a concorrência numa medida contrária ao interesse comum. Por outras palavras, a questão consiste em saber se a CELF beneficiou de uma vantagem indevida em relação aos outros operadores que exportam livros de expressão francesa, independentemente destes operadores serem comissionistas à exportação, distribuidores, ou editores. Para efeito da presente decisão, trata-se de apreciar o eventual efeito do auxílio sobre o sector que é constituído, no âmbito do mercado do livro, pelas encomendas de obras em língua francesa de montante inferior a 500 francos franceses.

Na sua decisão de dar início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado, a Comissão indicou que o auxílio concedido à CELF podia ter uma incidência tanto sobre a própria edição de livros como sobre os diversos operadores que intervêm na sua distribuição e exportação.

No mercado do livro, no qual é manifesta a existência de um comércio intracomunitário, a CELF encontra-se em concorrência com outros operadores que exportam obras em francês. Segundo as estatísticas publicadas pelo Syndicat national de l'édition ([11]), o volume de negócios anual global do sector do livro em França elevou-se a 14 192 000 000 de francos franceses em 1993. A parte relativa às exportações de livros franceses na Comunidade representava 7,8 % deste montante, do qual cerca de metade se destinava à Bélgica. A parte correspondente às exportações para os países europeus extracomunitários representava 2,9 % deste montante.

Em 1994, último ano em relação ao qual o Syndicat national de l'édition apresentou estatísticas, as exportações totais de livros a partir da França elevaram-se a 2 978 501 000 francos franceses. O volume de negócios da CELF foi de 50 milhões de francos franceses, ou seja, cerca de 1,7 % do montante anteriormente referido. As encomendas de pequenas dimensões inferiores a 500 francos franceses representaram menos de 5 % do volume de negócios da CELF (2,3 milhões de francos franceses num total de 50 milhões), o que corresponde a 0,08 % das exportações de livros franceses.

O quadro que se segue inclui dados relativos às exportações de livros, de brochuras e de impressos semelhantes a partir da França para os outros Estados-membros da Comunidade e baseia-se em fontes que não o Syndicat national de l'édition. Estes dados demonstram igualmente que a França exporta essencialmente para a Bélgica (e Luxemburgo).

**Exportações ([1]) da França para os outros Estados-membros da Comunidade entre 1993 e 1996**

*(em milhares de ecus)*

| Estado-membro | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|
| Bélgica/Luxemburgo | 88 465,75 | 98 392,47 | 112 953,67 | 115 192,55 |
| Países Baixos | 12 305,33 | 9 866,07 | 12 745,27 | 12 914,60 |
| Alemanha | 30 966,57 | 35 623,91 | 30 944,99 | 27 992,26 |
| Itália | 10 440,52 | 15 023,02 | 12 375,61 | 13 246,71 |
| Reino Unido | 13 218,16 | 16 994,67 | 17 800,70 | 19 278,79 |
| Irlanda | 305,93 | 341,61 | 475,28 | 2 669,94 |
| Dinamarca | 1 103,78 | 880,79 | 874,53 | 1 505,46 |
| Grécia | 2 483,90 | 2 122,86 | 2 279,57 | 2 452,32 |
| Portugal | 2 707,45 | 3 056,24 | 2 919,62 | 3 052,68 |

([10]) Comissão das Comunidades Europeias: *Panorama da indústria europeia, 1997.*

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

*(em milhares de ecus)*

| Estado-membro | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|
| Espanha | 9 555,04 | 11 709,49 | 12 796,60 | 14 474,82 |
| Suécia | 1 412,99 | 1 083,82 | 1 721,06 | 3 116,54 |
| Finlândia | 431,30 | 281,18 | 1 398,26 | 803,28 |
| Áutria | 1 329,44 | 1 710,14 | 1 288,18 | 1 267,96 |
| Total Comunidade | 143 759,59 | 161 462,36 | 179 628,35 | 189 975,65 |

([1]) De livros, brochuras e impressos semelhantes (código NC 4901).
*Fonte:* Eurostat (base de dados Comext).

Segundo o Governo francês, a distribuição de livros deve satisfazer um certo número de necessidades diferentes segundo o tipo de consumidor, quer este seja intermediário ou consumidor final (grossistas, livrarias tradicionais, particulares, clientes institucionais). A diversidade exprime-se em necessidades culturais e técnicas e regista a influência do contexto económico. A distribuição e a comercialização não se fazem sentir da mesma forma em relação às obras científicas, com utilização universitária, aos livros de arte destinados a um público específico ou aos romances à venda nas livrarias. Por conseguinte, sem uma intervenção pública, o mercado não poderia por si só cobrir estas necessidades diferentes e a oferta limitar-se-ia, por exemplo, apenas às actividades mais lucrativas em detrimento da promoção da cultura.

O Governo francês cita no número dos principais intervenientes no mercado de divulgação do livro: i) os editores, que publicam os livros; ii) os divulgadores, integrados ou não em editoras, que estão encarregados da promoção comercial dos livros junto das livrarias de venda a retalho ou de alguns grandes clientes institucionais; iii) os distribuidores, integrados ou não nas editoras, que estão encarregados da distribuição física dos livros. Recebem encomendas das livrarias, de alguns grandes clientes institucionais ou de diversos intermediários e são abastecidos pelos editores; iv) os grossistas, que nem sempre intervêm na cadeia de distribuição e que desempenham o papel de intermediário entre os distribuidores, por um lado, e as livrarias de venda a retalho e certos grandes clientes institucionais, por outro. Deve ser estabelecida uma distinção entre as seguintes categorias: v) os comissionistas à exportação, que só fornecem as livrarias de venda a retalho, mas não os clientes finais; vi) as livrarias cuja actividade principal consiste em abastecer directamente os grandes clientes institucionais e vii) as livrarias de venda a retalho, que vendem aos clientes finais tradicionais, independentemente de estes serem particulares ou entidades comerciais (esta categoria abrange simultaneamente as livrarias tradicionais e as grandes superfícies).

Existem para além disso redes de distribuição que asseguram vendas de um tipo menos tradicional, tal como os clubes de leitura, as sociedades de venda por correspondência ou as agências de venda directa no caso em que o editor trata directamente com o cliente final.

Ainda que apresentando uma descrição semelhante do sector francês do livro, a SIDE insiste mais na distinção entre o mercado nacional e o mercado de exportação. Afirma que a CELF, tal como ela própria, tem como actividade exportar livros para fora de França. De entre os operadores presentes nos países de exportação (em França, ou seja, o mercado nacional), a SIDE cita os seguintes:

— as editoras que dispõem da sua própria estrutura de exportação: as editoras tais como a Gründ, Picard ou Vrin exportam elas próprias os livros que publicam. Por outro lado, certos grupos de editores, como a Hachette ou a Gallimard, agrupam as exportações de várias editoras no âmbito de distribuidores tais como a Hachette Livre Diffusion Internationale, que pertence ao Grupo Hachette. Este distribuidor exporta não apenas os livros publicados pela Hachette e pela Fayard, que faz parte do grupo, mas também os da Ramsay ou da Calmman-Lévy, por exemplo, que dela não fazem parte,

— os distribuidores que não estão integrados em editoras e cuja única função consiste em distribuir e exportar os livros dos editores com os quais concluíram um acordo (DISTIQUE, DIFT-EDIT, etc.),

— os comissionistas à exportação, que comercializam, isto é, vendem e fornecem os livros de todos os editores. O comissionista oferece um serviço que consiste em receber as encomendas das livrarias, das escolas ou das instituições situadas no estrangeiro. Agrupa as encomendas de livros publicados pelas diferentes editoras. Não dispõe de qualquer *stock* e compra os livros solicitados pelos seus clientes junto dos editores ou dos distribuidores de língua francesa. Após ter agrupado as encomendas dos clientes, o comissionista factura-lhes e envia-lhes os produtos solicitados.

Segundo a SIDE, o interesse para o cliente de passar por um comissionista à exportação é não ter que multiplicar as encomendas para obter, por exemplo, uma vintena de livros junto de quinze editores diferentes, sendo este trabalho efectuado pelo comissionista. O cliente economiza assim tempo e dinheiro, por exemplo, graças a menores despesas de transporte. Sem os comissionistas à

exportação, o tratamento das encomendas de pequenas dimensões seria demasiado oneroso para os editores, que não poderiam geri-las correctamente devido à carga que exercem sobre a sua estrutura. Por conseguinte, inúmeros editores exigem um volume de negócios mínimo para a abertura de uma conta. Na ausência de conta, o editor factura o cliente antes de lhe enviar o produto solicitado, o que aumenta ainda mais o peso e o custo do tratamento.

Como o comissionista à exportação transmite a sua encomenda ao editor após ter agrupado todas as encomendas de pequenas dimensões, este pode satisfazê-lo. Este sistema permite aos clientes que residem no estrangeiro não terem de efectuar um ou vários pagamentos como previsto.

Segundo a SIDE, a clientela dos comissionistas à exportação é constituída por livrarias, escolas ou instituições, tais como as bibliotecas universitárias, as administrações, etc., que são consumidores finais. Os comissionistas à exportação fornecem todos os tipos de obras publicadas em França e disponíveis junto das editoras, incluindo as obras de uma categoria específica, como os livros de arte ou as publicações técnicas, assim como velhos livros que já não é possível encontrar junto dos editores.

A SIDE considera, por conseguinte, exercer as suas actividades no mesmo subsector do que a CELF. Os nomes dos comissionistas à exportação presentes em França, bem como a sua actividade principal, segundo descrição da SIDE, são indicados seguidamente. Estes comissionistas diferenciam-se uns dos outros pelo tipo de clientes que fornecem e o género de livros que vendem.

— Aux amateurs de livres international propõe todos os livros disponíveis junto dos editores franceses e vende-os às bibliotecas universitárias,

— A CELF exporta obras em francês, principalmente com destino a livrarias estrangeiras,

— A Eska e a Lavisier são principalmente editoras de livros técnicos que vendem obras científicas e técnicas a instituições que se encontram no estrangeiro, principalmente a bibliotecas universitárias,

— A SFL é sobretudo um grossista activo na região parisiense que trabalha com o seu próprio *stock*, contrariamente aos outros comissionistas à exportação,

— A SIDE é um exportador de livros franceses que se encontram disponíveis junto dos editores e um reexportador e distribuidor de livros ingleses em França. A SIDE exporta principalmente para livrarias estrangeiras,

— A Touzot é um editor especializado na exportação das suas próprias publicações e livros que deixaram de ser publicados,

— A Van Ginneken é especializada em livros de arte. Esta sociedade exporta exclusivamente livros disponíveis junto de certos editores de arte. Enquanto comissionista à exportação, abastece igualmente as instituições e livrarias situadas no estrangeiro em livros que é possível encontrar junto dos referidos editores.

Segundo a SIDE, o mercado da exportação, ou seja, os países que importam livros de França, abrange duas categorias: as zonas francófonas e as zonas não francófonas. No que diz respeito às primeiras, o sector assemelha-se, segundo a SIDE, ao mercado nacional. Todos os editores importantes têm sucursais ou representantes nos países francófonos (Canadá, Suíça, Bélgica, etc.) para abranger o mercado local. O papel dos comissionistas à exportação é aí muito limitado. Esta observação é no entanto apenas válida para os países francófonos acima referidos. Nos outros, os comissionistas à exportação, especializados no abastecimento de instituições, desempenham um papel significativo.

Nos países francófonos (Suíça, Bélgica e Canadá), os operadores presentes no mercado são os seguintes: i) os distribuidores locais, ii) os grossistas locais, iii) os retalhistas (livrarias, grandes superfícies), iv) as instituições (bibliotecas, escolas, administrações) e v) os clubes de leitura, as sociedades de venda por correspondência e as agências de venda directa.

A SIDE afirma que a presença dos editores é por outro lado limitada nos países não francófonos. O papel dos comissionistas à exportação em geral e o dos que abastecem as livrarias em especial, é aí muito importante.

O Governo francês faz notar que o mercado da comissão à exportação só abrange marginalmente os principais mercados para os livros de expressão francesa ([12]) (França, Bélgica, Suíça e Canadá) e indica que as exportações francesas para países que não estes mercados se elevaram em 1994 a 1 506 514 000 de francos franceses, sendo a parte da CELF cerca de 3,25 %. Se tivermos em conta livros belgas, suíços e canadianos de expressão francesa exportados para países que não a França, a Bélgica, a Suíça e o Canadá (ou seja, um volume de negócios de cerca de 521 milhões de francos franceses), a parte da CELF reduz-se a 2,47 %. As encomendas de pequenas dimensões inferiores a 500 francos franceses tratadas pela CELF representam 0,074 % das exportações totais de livros em francês para países que não a França, a Bélgica, o Canadá e a Suíça.

Contudo, o Governo francês duvida que seja possível definir, a não ser de uma forma puramente teórica, um mercado da comissão à exportação para os livros de língua francesa.

Por um lado, o produto vendido não é específico dos comissionistas à exportação.

Por outro, é evidente que as exportações de livros franceses para países que não os quatro principais países francófonos não se reduzem ao mercado da comissão à exportação. Uma parte não negligenciável das encomendas provenientes destes países é suficientemente

([12]) Nestes mercados, as encomendas que provêm das livrarias são quase todas suficientes para serem directamente enviadas aos editores e aos distribuidores clássicos.

importante para ser enviada directamente aos distribuidores tradicionais sem passar pelo comissionista, tal como o demonstra muito claramente um quadro comunicado à Comissão e que compara as exportações francesas totais às exportações da CELF nos 50 primeiros países compradores ([13]).

Relativamente a esta questão, a Comissão nota que as informações contidas no quadro referido *supra* foram recolhidas pelo Syndicat national de l'édition para o ano de 1994. As autoridades francesas realizaram elas próprias um quadro que inclui estes dados do SNE em conjugação com informações relativas ao volume das exportações realizadas pela CELF em 1994 para os mesmos países de referência.

Ressalta destes dados que a CELF, apesar de ser um importante comissionista, realiza apenas na melhor das hipóteses 20,7 % das exportações de livros em francês para um mesmo país (Japão) e que a sua parte oscila geralmente entre menos de 1 % e 5 %, a título de exemplo, é de 1,03 % na Alemanha, de 0,88 % nos Estados Unidos ou ainda de 2,73 % no México. Acontece que livrarias estrangeiras recorrem quer directamente a distribuidores clássicos, quer a comissionistas, segundo a importância da encomenda. Também não é possível considerar que a clientela, à excepção talvez da que é constituída pelas livrarias muito pequenas, constitui um mercado específico.

Finalmente, ao contrário da CELF, os operadores que praticam a comissão à exportação não se limitam apenas a esta actividade, ou seja, o abastecimento das livrarias estrangeiras unicamente em livros de expressão francesa. Alguns, como a SIDE, fornecem habitualmente clientes institucionais (Alliance française e bibliotecas), outros desenvolvem mesmo uma actividade em França e nenhum se limita à exportação de livros em francês.

As autoridades francesas consideram, por conseguinte, que não é possível dispor de dados sobre um eventual mercado da comissão à exportação em sentido restrito. Mesmo se interrogássemos individualmente cada um dos operadores que afirmam exercer a actividade em causa, é pouco provável que todos tenham uma contabilidade analítica suficientemente exacta para a isolar.

As autoridades francesas só forneceram à Comissão os volumes de negócios à exportação realizados pelos operadores estabelecidos em França e conhecidos por tratarem o tipo de encomendas destinadas normalmente aos comissionistas. O Governo francês considera que é possível utilizar este parâmetro para apreciar o efeito do auxílio sobre os concorrentes da CELF. O efeito concorrencial sobre as actividades destes operadores deve ser apreciado em relação ao conjunto da sua actividade à exportação, na medida em que esta constitui um todo coerente que se ordena, sob diferentes formas, em torno da venda de livros ao estrangeiro.

**Volume de negócios realizado a nível da exportação em 1995**

*(em milhões de francos franceses)*

| Comissionistas à exportação | Volume de negócios a nível da exportação |
|---|---|
| Amateurs de livres international | 17,2 |
| Boussac/LSA | 16 |
| CELF | 55 |
| Hexalivre/Van Ginneken | 14,5 |
| Lavoisier | 3,6 |
| Le livre français | 17,7 ([1]) |
| Office du livre | 4,2 |
| SIDE | 26,8 |
| SFL | 9,3 |
| Sous la lampe | 0 |
| Touzot | 20,2 |

([1]) Volume de negócios de 1994

*Fontes:* infogreffe/euridile.

A França conta com um número restrito (uma dezena) de operadores conhecidos por praticarem a comissão à exportação, mas, à excepção da CELF, estes operadores tratam pouco de encomendas de montante inferior a 500 francos franceses, que não são rentáveis a nível económico e, tal como já indicado anteriormente, se interessam principalmente por clientes institucionais ([14]).

Para ter uma ideia mais exacta da «concorrência», é conveniente acrescentar uma parte das exportações realizadas por certas livrarias francesas e pelos serviços de exportação de certos editores. Com efeito, as grandes livrarias especializadas na venda de obras em francês situadas nas principais cidades europeias são, na maior parte dos casos, abastecidas directamente por editores franceses ou livrarias que se encontram em França.

([13]) O quadro diz respeito aos países da Europa Ocidental, à América do Norte, a inúmeros países africanos (a maioria de língua francesa) e a outros países ainda (tal como o Japão, o Brasil, o México e a Rússia).

([14]) Acontece por vezes, a título excepcional, que a CELF abastece clientes que não são revendedores, quer porque não existe qualquer revendedor local, quer por conta de editores que lhe enviam algumas encomendas específicas que recebem.

Tendo em conta estas considerações, o volume de negócios anual global realizado pelo conjunto dos concorrentes no mercado pode ser estimado em cerca de 200 milhões de francos franceses. Este montante é uma estimativa realizada a partir de alguns índices. A parte da CELF neste total é de cerca de 25 %. A parte das encomendas de pequenas dimensões tratada pela CELF representa 0,75 % do total.

Se tivermos apenas em conta a Comunidade, o volume de negócios da CELF eleva-se a cerca de 12 milhões de francos franceses, ou seja, 24 % do seu volume de negócios total. Quanto aos operadores franceses que praticam a comissão à exportação para os países da Comunidade, estas exportações representam, segundo as estimativas, cerca de 55 % da sua actividade total, ou seja, cerca de 110 milhões de francos franceses. O volume de negócios realizado pela CELF na Comunidade representa apenas 10,9 % do volume de negócios total destes operadores.

No que diz respeito à situação concorrencial, é conveniente notar o seguinte:

— a parte das obras de expressão francesa publicadas fora de França e que beneficiam do mecanismo de apoio pode ser estimada em 3 % ou 4 %. O Governo francês sublinha que é natural para as livrarias que se encontram no estrangeiro dirigirem-se regra geral aos distribuidores e aos comissionistas situados no país de publicação e não aos de um outro país. Contudo, note-se os dados seguintes no que diz respeito às exportações dos principais países que publicam livros de expressão francesa: em 1994, as exportações de livros franceses totalizaram 2 978 milhões de francos franceses em relação à França, contra 524 milhões de francos franceses para a Bélgica, 376 milhões de francos franceses para a Suíça e 315 milhões de francos franceses para o Canadá,

— não é possível efectuar uma repartição entre a parte das exportações de livros franceses realizadas pelos comissionistas e a realizada pelos editores ou suas filiais de distribuição pelas razões que se expuseram anteriormente,

— os países francófonos absorveram 60,4 % das exportações totais de livros de expressão francesa em 1994 (60,9 % em 1993). Quanto à CELF, realizou 16,1 das suas exportações para países fráncófonos (13,6 % em 1993).

## XI. ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO À LUZ DO ARTIGO 92.º DO TRATADO

### Proporcionalidade do auxílio

A Comissão analisou a documentação muito completa que o Governo francês lhe comunicou sobre a cobertura dos custos suplementares através do auxílio, em especial no que diz respeito ao sistema de contabilidade. Este sistema permite estimar os custos e atribuí-los às diferentes tarefas associadas ao tratamento de uma encomenda (ver a parte VI). O Governo francês tomou o ano de 1994 como referência para demonstrar a quanto se elevavam os custos suplementares. A fim de verificar a fiabilidade da análise fornecida pelas autoridades francesas, a Comissão solicitou informações complementares relativamente à actividade de tratamento das encomendas de pequenas dimensões da CELF em relação a outros períodos igualmente. A documentação apresentada pelo Governo francês para vários outros exercícios demonstra que o volume de negócios efectuado com as encomendas de pequenas dimensões, a quantidade de livros encomendados, o número de facturas que lhes correspondem, o número de clientes, bem como as rubricas de encomendas, permanecem mais ou menos idênticos de um ano para o outro.

As informações transmitidas pelas autoridades francesas à Comissão relativamente a este ponto são por conseguinte suficientes para estimar o custo real suplementar suportado pela CELF para o tratamento das encomendas de montante inferior a 500 francos franceses. Como o auxílio abrange unicamente o custo suplementar associado a estas encomendas e que qualquer montante excedentário eventual é deduzido do montante do auxílio pago no ano seguinte, o auxílio não serve para financiar outras actividades comerciais da CELF, contrariamente ao que foi afirmado por vários terceiros.

### Critérios que regem o mecanismo de apoio

A SIDE alega que o mecanismo de apoio foi reservado exclusivamente à CELF e põe em questão os critérios de concessão do auxílio. A Comissão não partilha este ponto de vista pelas razões que se seguem.

Em primeiro lugar, foi muito legitimamente recusado à SIDE o benefício do mecanismo em 1991, uma vez que esta não apresentava a transparência exigida para o efeito, dado que não podia fornecer dados relativos às encomendas país por país. Relativamente a este aspecto, recorde-se que as autoridades nacionais têm a liberdade de fixar critérios para a concessão dos auxílios que visam um determinado objectivo, desde que estes auxílios sejam compatíveis com o artigo 92.º do Tratado. Esta observação é aplicável em especial às medidas de controlo previstas pelas autoridades nacionais para se assegurarem de que o auxílio é verdadeiramente utilizado para os fins para que foi pago, tal como acontece no caso em espécie.

Em segundo lugar, foi oferecida à SIDE a possibilidade de beneficiar do auxílio desde que cumprisse as regras que regem o mecanismo de apoio.

Em terceiro lugar, dois outros operadores receberam auxílios análogos aos da CELF para o tratamento de encomendas de pequenas dimensões. O facto de as actividades subvencionadas terem dito respeito a certas zonas geográficas e a apenas certos tipos de livros não constitui o factor

determinante. É mais importante notar que estes operadores satisfaziam as regras que regem o mecanismo de apoio, em especial na medida em que apresentam contas transparentes. A SIDE alega que os auxílios concedidos à Serdevit e à Ecole des loisirs não são absolutamente comparáveis ao auxílio de que a CELF beneficiou. Mesmo que os auxílios pagos aos dois operadores supramencionados se limitassem a certas zonas geográficas ou a certos tipos de impressos, a Comissão considera que eram destinados a compensar os custos suplementares imputáveis ao tratamento de encomendas de pequenas dimensões e, por conseguinte, não partilha a opinião da SIDE.

**A natureza cultural do auxílio**

Alguns operadores, nomeadamente a SIDE, contestam a afirmação segundo a qual o auxílio contribui para a divulgação da cultura. Tal como já referido anteriormente, o Tribunal reconheceu a natureza cultural do auxílio em questão. A Comissão considera que a única derrogação que permite considerar o auxílio concedido à CELF para tratamento das encomendas de pequenas dimensões é a prevista no n.º 3, alínea d), do artigo 92.º, que estabelece que «os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência na Comunidade num sentido contrário ao interesse comum» podem ser considerados compatíveis com o mercado comum.

Com base nas informações comunicadas pelo Governo francês, a Comissão chegou à conclusão de que o auxílio tem verdadeiramente um objectivo cultural. Por um lado, a CELF fornece todos os livros disponíveis em francês. A Comissão aceita, por conseguinte, o argumento do Governo francês segundo o qual a língua francesa é promovida, uma vez que o mecanismo de apoio visa especificamente permitir aos clientes que se encontram no estrangeiro obterem livros publicados nesta língua. Dado que os livros publicados noutras línguas não podem ser cobertos pelo auxílio, apenas a língua francesa é promovida. Por outro lado, é conveniente notar que as encomendas de pequenas dimensões dizem por vezes respeito a obras especializadas e à literatura (poesia, romances, ensaios ou livros de arte). Assim, a natureza dos livros que são objecto das encomendas de pequenas dimensões demonstra também claramente a dimensão cultural do auxílio. Note-se que os manuais escolares são encomendados em grande quantidade no princípio de cada ano escolar e não são, por conseguinte, abrangidos pelo mecanismo de apoio às encomendas de pequenas dimensões.

**O auxílio em questão no âmbito do quadro comunitário**

Tal como especificado anteriormente, a CELF é na realidade o principal beneficiário do auxílio. Este auxílio só serve contudo para compensar os custos suplementares associados à sua actividade de tratamento de encomendas de pequenas dimensões. A CELF distribui livros essencialmente em países e territórios não francófonos. Com efeito, nos países francófonos, tais como a Bélgica, o Canadá e a Suíça, o mercado local é coberto pelas grandes editoras graças às suas filiais ou aos seus representantes. A comissão à exportação só desempenha por conseguinte um papel limitado nos mercados que constituem as principais saídas para os livros de expressão francesa, ou seja, os três países supramencionados. Em 1994, a CELF realizou apenas 0,2 % das exportações totais da França para esses países.

A Comissão observa que as condições de concorrência no mercado não são afectadas pela existência da CELF, no sentido em que os livros publicados pelos editores membros da CELF podem ser encomendados igualmente por outros canais que não a CELF, em especial através de outros comissionistas à exportação. Não é necessário fazer parte da CELF para poder encomendar-lhe livros. A CELF trata as encomendas de livros da mesma forma, independentemente de quem seja o editor: pouco importa por conseguinte que este seja membro ou não do centro. As livrarias têm a liberdade de escolher o seu canal de abastecimento. A CELF trata todas as encomendas que recebe.

É conveniente recordar que o auxílio pago à CELF diz respeito a um sector que se situa fora do mercado tradicional, ou seja, as encomendas de valor inferior a 500 francos franceses. As autoridades francesas alegam que o limiar de 500 francos franceses foi fixado com base em critérios objectivos. A CELF obtém apenas 2 % do seu volume de negócios com livros publicados noutros Estados-membros (Bélgica). Daí decorre que o mecanismo de apoio produz principalmente um efeito concorrencial a nível dos operadores que distribuem livros de expressão francesa. Geralmente, o cliente dirige-se ao distribuidor estabelecido no país em que ele próprio se encontra e não a outro. Ressalta das considerações que precedem e em especial do facto de o auxílio ser proporcionado e, por conseguinte, cobrir apenas os custos suplementares imputáveis ao tratamento das encomendas de pequenas dimensões pela CELF, que a incidência do auxílio não é contrária ao interesse comum.

**Conclusão**

Tendo em conta o que precede, a Comissão chegou à conclusão que se segue no que diz respeito ao auxílio concedido à CELF para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões.

O auxílio é compatível em aplicação do n.º 3, alínea d), do artigo 92.º, uma vez que prossegue um objectivo cultural; com efeito, o auxílio concedido à CELF para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões promove a cultura e a conservação do património sem alterar as condições das trocas comerciais e da concorrência na Comunidade numa medida contrária ao interesse comum.

XII. **APLICAÇÃO DO N.º 2 DO ARTIGO 90.º DO TRATADO**

A Comissão concluiu *supra* que o auxílio concedido à CELF constitui um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado e que é compatível em aplicação do n.º 3, alínea d), do artigo 92.º Por conseguinte, em conformidade com a jurisprudência ([15]), a Comissão considera que não se deve apreciar mais pormenorizadamente as actividades subvencionadas da CELF à luz do n.º 2 do artigo 90.º, uma vez que a aplicação do artigo 92.º do Tratado não poderia ter por efeito impedir a CELF de tratar as encomendas de pequenas dimensões, actividade para a qual recebe um auxílio estatal.

A Comissão nota contudo relativamente a este aspecto que uma das condições a cumprir para que o n.º 2 do artigo 90.º seja aplicável é que a empresa seja encarregada da gestão de serviços de interesse económico geral na acepção do referido artigo por um acto da autoridade pública ([16]). Este último não deve forçosamente ser um acto legislativo ou regulamentar, mas pode igualmente consistir numa concessão de direito público ([17]).

Segundo as autoridades francesas, a base jurídica do auxílio é constituída pelo decreto de 9 de Maio de 1995 relativo à organização da direcção do livro e da leitura e pelos decretos de execução das leis das finanças relativos à repartição das dotações atribuídas ao Ministério da Cultura. O artigo 5.º do decreto supramencionado estabelece nomeadamente que «o departamento da economia do livro.... contribui para incentivar a presença do livro francês e da francofonia no estrangeiro. . .». A Comissão considera que o Governo francês não demonstrou que o serviço prestado pela CELF para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões se baseie num acto legislativo ou administrativo, uma vez que os actos jurídicos supramencionados dizem respeito ao sector do livro em geral e não fazem qualquer referência à CELF nem lhe dizem directamente respeito.

Para além disso, há que forçosamente verificar que os argumentos apresentados pelas autoridades francesas para justificar a aplicabilidade do n.º 2 do artigo 90.º são contraditórios, no que diz respeito ao facto destas autoridades afirmarem que o mecanismo de apoio está aberto a outros operadores, e não apenas à CELF, mantendo simultaneamente que o auxílio é concedido à CELF, uma vez que este assume uma obrigação de serviço público de interesse económico geral.

([15]) TJCE, processo C-387/92, Banco Exterior de España/Ayuntamento de Valencia, Colectânea 1994, p. I-0877 (fundamento 21).

([16]) TJCE, processo 127/73, BRT/SABAM e NV Fonior, Colectânea 1974, p. 313 (fundamento 20); processo 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen e outros/Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs, Colectânea 1989, p. 803.

([17]) TJCE, processo C-159/94, Comissão/França, Colectânea 1997, p. I-5815 (fundamento 66).

XIII. **OUTRAS QUESTÕES SUSCITADAS DURANTE O PROCESSO INICIADO EM APLICAÇÃO DO N.º 2 DO ARTIGO 93.º**

As autoridades francesas sublinham que inúmeras questões ou afirmações suscitadas ou apresentadas durante o processo iniciado em aplicação do n.º 2 do artigo 93.º do Tratado não eram abrangidas pelo âmbito de aplicação deste artigo. A Comissão faz notar que o presente processo tem como principal objectivo verificar a compatibilidade do mecanismo de apoio a título do qual é pago à CELF um auxílio para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões, mas que não excluiu a possibilidade de examinar outras questões relativas à CELF. Com efeito, quando a Comissão decidiu dar início ao processo de inquérito, evocou várias questões para as quais a SIDE chamou a sua atenção e que diziam respeito às actividades da CELF ([18]). Como estas não se encontram directamente associadas ao mecanismo de apoio enquanto tal, são tratadas separadamente a seguir, paralelamente com outras questões a ela relativas.

No que diz respeito à recapitalização da CELF em 1980, é conveniente notar que o seu capital passou nessa altura de 80 500 francos franceses para 1 280 500 francos franceses. Esta operação foi financiada, por um lado, pela Association pour le développement de l'édition française (ADEF) (até 50 %) e, por outro lado, por accionistas (privados) da CELF (até 50 %). O principal objectivo da primeira, que agrupava um certo número de editores, consistia em incentivar a presença dos livros em francês no estrangeiro e apoiar os investimentos realizados pelos editores ou exportadores. A associação beneficiou de uma contribuição pública que lhe foi concedida pelo Ministério da Cultura. Na sequência da dissolução da ADEF, em 1994, as partes que esta detinha na CELF foram transferidas para o Syndicat national de l'édition (SNE). O SNE pode cedê-las a qualquer novo membro da CELF se surgir a ocasião. Os accionistas da CELF continuaram a ser os mesmos, ou seja, editores, distribuidores e o SNE. Após ter analisado a documentação que lhe foi apresentada pelo Governo francês, a Comissão chegou à conclusão de que este aumento de capital não constituía um auxílio estatal, mas simplesmente uma tomada de participação, devido ao facto de os investidores privados nela terem igualmente tomado parte. As autoridades francesas agiram por conseguinte segundo o princípio do investidor numa economia de mercado. Da mesma forma, a operação não incluía elementos de auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

No que diz respeito à vantagem que a CELF supostamente retirou da gestão de programas públicos, note-se que esta é actualmente responsável apenas pelos programas «Plus» e «À l'Est de l'Europe», que deu seguimento ao programa «Page à page». Tal como o Tribunal

([18]) Ver nota de pé-de-página 2, ponto 9.

confirmou no seu acórdão de 18 de Setembro de 1995, relativo à decisão inicial tomada pela Comissão de autorizar os auxílios pagos à CELF para a gestão destes programas devido ao facto de não serem abrangidos pelo n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, a Comissão não vê qualquer razão para continuar a debruçar-se sobre esta questão.

Alguns alegaram igualmente que a CELF tinha beneficiado com as suas relações com certos organismos públicos, tais como a France édition. A Hexalivre critica assim a atitude da France édition, que concederia, na sua opinião, um tratamento privilegiado à CELF, nomeadamente dando-lhe acesso ao seu pavilhão nas feiras internacionais, o que recusa fazer à Hexalivre. Relativamente a este aspecto, a Comissão nota que a CELF, membro da France édition, paga por tais serviços, por exemplo, alugando o espaço ocupado no pavilhão, como o comprovam os documentos justificativos anexos a esta questão. Da mesma forma, a CELF pagou os catálogos encomendados à France édition.

A propósito destas alegações (a saber, as relações entre a CELF e a France édition ou a Centrale de l'édition e as relações comerciais da CELF com editores), o Governo francês mantém que não dizem respeito de modo algum aos poderes públicos a partir do momento em que as relações supramencionadas não têm qualquer ligação com as acções realizadas pelas autoridades nacionais no quadro da sua política cultural. Por conseguinte, a Comissão conclui que a CELF não beneficiou, neste contexto, de vantagens em espécie abrangidas pelo n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, uma vez que pagou os serviços que lhe foram fornecidos pela France édition.

Os poderes públicos foram igualmente acusados de favorecer a CELF através das encomendas públicas. Estas alegações dizem em especial respeito ao apoio concedido à criação do programa «nouveautés» gerido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e ao papel desempenhado pelas encomendas efectuadas por associações ligadas a este ministério e ao Ministério da Cooperação [como a Association pour le développment de la pensée française (ADPF) e a Audecam]. A principal tarefa da ADPF consiste em fornecer regularmente as bibliotecas dos institutos culturais franceses no estrangeiro por conta do ministério. A CELF é apenas um distribuidor entre todos aos quais a ADPF recorre.

A Hexalivre critica a ADPF por privilegiar a CELF em relação aos seus concorrentes. A fim de ilustrar as suas afirmações, a Hexalivre cita o exemplo de uma encomenda efectuada pelo serviço cultural da Embaixada de França em Marrocos, que tem tradicionalmente recorrido à Hexalivre, mas que, após ter sido contactada pela ADPF, se dirigiu à CELF, a qual enviou a encomenda à Hexalivre. A Comissão teve conhecimento de que as autoridades francesas não tinham de qualquer modo procurado favorecer a CELF em detrimento de outros fornecedores. Pelo contrário, como a CELF transmitiu a encomenda à Hexalivre, esta não poderá alegar ter perdido na troca. A Comissão considera por conseguinte que tal não é abrangido pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

Finalmente, à crítica da SIDE relativamente «ao conjunto complexo de auxílios de que beneficiam não apenas a CELF, mas igualmente diversos organismos que agrupam, tal como ela, os editores e as autoridades públicas na maior falta de transparência» e à política cultural das entidades públicas em geral, o Governo francês replica que vários documentos publicados pelas autoridades competentes, nomeadamente respostas a questões parlamentares, informam anualmente o público das actividades do ministério responsável na matéria. Os poderes públicos procuram por conseguinte a transparência e não a opacidade neste domínio,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

O auxílio concedido à CELF para o tratamento das encomendas de pequenas dimensões de livros de expressão francesa constitui um auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE. Uma vez que o Governo francês não notificou este auxílio à Comissão antes de o aplicar, este foi concedido ilegalmente. No entanto, o auxílio é compatível por preencher as condições para beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea d), do artigo 92.º do referido Tratado.

*Artigo 2.º*

A República Francesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 10 de Junho de 1998.

*Pela Comissão*
Karel VAN MIERT
*Membro da Comissão*