DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 19 de mayo de 2004

relativa al régimen de ayudas que Italia tiene previsto otorgar a las empresas avícolas — Programa AIMA — Sector avícola C 59/2001 (ex N 97/1999)

[notificada con el número C(2004) 1802]

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(2007/52/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 88, apartado 2, párrafo primero,

Tras haber emplazado a los interesados a presentar sus observaciones conforme a dicho artículo,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante carta de 17 de diciembre de 1999, registrada el 22 de diciembre de 1999, la Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea notificó a la Comisión, conforme a lo establecido en el artículo 88, apartado 3, del Tratado, la medida considerada, relativa a determinadas intervenciones de la AIMA (*Asociación italiana de Mercados Agrícolas*) en favor del mercado avícola italiano, supuestamente afectado por una drástica disminución del consumo y la venta de aves de corral a raíz de la «crisis de la dioxina» registrada en 1999.

(2) Mediante cartas de 8 de agosto de 2000, registrada el 9 de agosto de 2000, de 15 de noviembre de 2000, registrada el 21 de noviembre de 2000, de 27 de febrero de 2001, registrada el 1 de marzo de 2001, y de 23 de mayo de 2001, registrada el 28 de mayo de 2001, la Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea comunicó a la Comisión la información complementaria solicitada a las autoridades italianas en las cartas de 18 de febrero de 2000 (ref. AGR 5073), de 2 de octubre de 2000 (ref. AGR 25123), de 10 de enero de 2001 (ref. AGR 000449) y de 24 de abril de 2001 (ref. AGR 009825).

(3) Mediante carta de 30 de julio de 2001, la Comisión comunicó a Italia su decisión de incoar respecto de la ayuda en cuestión el procedimiento a que se refiere el artículo 88, apartado 2, del Tratado.

(4) Mediante dicha decisión, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([1]), la Comisión invitó a los interesados a presentar observaciones sobre la medida considerada.

(5) Las autoridades italianas presentaron sus observaciones mediante carta de 24 de octubre de 2001, registrada el 26 de octubre de 2001. La Comisión no ha recibido observaciones de terceros interesados.

([1]) DO C 254 de 13.9.2001, p. 2.

II. DESCRIPCIÓN

Fundamento jurídico

(6) Programa nacional de intervención de la AIMA para el año 1999. El fundamento jurídico de la ayuda prevista es el artículo 3, apartado 1, letra d), de la Ley nº 610/82, que autoriza a la AIMA a proporcionar productos agroalimentarios a países en desarrollo designados de común acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y previa consulta del Instituto nacional de la alimentación, haciendo uso de medios procedentes de su gestión financiera, en función de la evolución del mercado interior y de las disponibilidades.

Contexto

(7) La Unión Nacional de Avicultura italiana (UNA) solicitó a la AIMA (Asociación italiana de Mercados Agrícolas) que interviniera en el mercado para hacer frente a las graves consecuencias de la crisis de la dioxina registrada en el sector de consumo de carne de ave de corral.

(8) En un primer momento (véase la carta de 17 de diciembre de 1999), tras la negativa de la AIMA de comprar 17 000 toneladas de carne sin vender, por valor de 40 000 millones de ITL (unos 20 millones de euros), la UNA propuso que se comercializara una parte de la carne (11 450 toneladas) a precios ventajosos en mercados de países en desarrollo y que la diferencia entre el valor comercial real de la mercancía y su precio de venta (alrededor de 20000 millones de ITL, es decir, el 50 % del valor comercial corriente) quedara a cargo de la AIMA.

(9) A raíz de las observaciones formuladas por la Comisión (véase la carta de 18 de febrero de 2000), según las cuales la ayuda constituía más bien una restitución a la exportación, que cubría la diferencia entre el precio de las aves de corral en los países en desarrollo y el precio en el mercado italiano (y resultaría pues incompatible, por su naturaleza, con el mercado común y con las obligaciones de la Comunidad en el marco de la Organización Mundial del Comercio y de la organización común de mercados), las autoridades italianas no volvieron a mencionar, en su carta de 10 de agosto de 2000, la finalidad inicial de la ayuda, sino que estimaron que las pérdidas sufridas por los productores italianos de aves de corral podían considerarse derivadas de acontecimientos de carácter excepcional (y no de los riesgos normales del mercado), por lo que podían acogerse a la excepción contemplada en el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado.

Medida

(10) El programa en cuestión prevé la concesión de una compensación a los productores avícolas a causa de la reducción de los precios y la caída de las ventas debidas a la crisis de la dioxina y a la alarma que cundió entre los consumidores. La ayuda corresponde a la diferencia entre los precios medios practicados en los países que no se vieron afectados por la crisis y los precios en el mercado italiano en junio-julio de 1999 (período considerado a efectos de la compensación). Según las autoridades italianas, los precios medios practicados en los países que no se vieron afectados por la crisis (con excepción de Italia) eran de 137,89 euros/100 kg en junio y de 132,35 euros/100 kg en julio. La diferencia de precio ascendía, por tanto, a 53,966 euros/100 kg en junio y a 46,218 euros/100 kg en julio ([2]). La ayuda alcanza, como máximo, 21 150 ITL/100 kg (es decir, 10,92 euros/100 kg) y 15 400 ITL/100 kg (es decir, 7,95 euros/100 kg) y se concede por la carne producida y comercializada en junio y julio de 2001, con un importe total máximo de 10 329 138 euros.

(11) Las autoridades italianas aducen, en apoyo de la medida, que la crisis de la dioxina ocasionó no sólo una fuerte disminución de la producción y el comercio (debida a las perturbaciones del mercado que acarreó el desencadenamiento de la crisis) sino también una caída del consumo de productos avícolas. Según los datos facilitados por dichas autoridades, en junio de 1999 se vendieron a precio reducido 34 700 000 kg de carne (frente a 52 000 000 kg en junio de 1998) y en julio de ese mismo año, 30 200 000 kg (frente a 51 000 000 kg en julio de 1998 ([3]). Pese a las medidas preventivas adoptadas por la UNA para evitar una crisis por exceso de producción de carne avícola (consistentes en el sacrificio, en marzo, de polluelos que habrían alcanzado la madurez en los meses siguientes), la crisis de la dioxina impidió la obtención de resultados satisfactorios en ese sector.

(12) En sus cartas de 21 de noviembre de 2000 y de 28 de mayo de 2001, las autoridades italianas insistieron en el papel fundamental que habían desempeñado los medios de comunicación durante los meses que duró la crisis: en su opinión, la inquietud que suscitaron agravó la importante disminución del consumo de carne avícola (inferior, respecto al año anterior, en un 29,1 % en junio, un 10,1 % en julio, un 16,2 % en agosto y un 5,9 % en todo el año). La caída de la demanda acarreó una fuerte contracción de los precios, particularmente acusada en junio y julio (- 30 % y - 30,1 % respecto a los mismos meses del año anterior). Además de ello, para hacer frente a tal situación, los productores italianos tuvieron que almacenar 4 150 toneladas de carne de pollo en junio, 9 271 toneladas en julio y 2 595 toneladas en agosto, por no poder darles salida en el mercado.

([2]) Los precios rebajados en Italia eran de 83,924 euros/100 kg y 86,132 euros/100 kg, respectivamente.

([3]) Estas cifras incluyen las cantidades de productos comprados por particulares y colectividades.

(13) La ayuda no contempla indemnización alguna por la eliminación de animales o productos de origen animal impropios para el consumo y la comercialización.

Importe de la ayuda

(14) El importe total máximo de la contribución prevista es de 20 000 millones de ITL (10 329 138 euros).

Motivos de la incoación del procedimiento

(15) La Comisión incoó el procedimiento mencionado en el artículo 88, apartado 2, del Tratado porque albergaba dudas acerca de la compatibilidad del régimen con el mercado común. Se preguntaba si cabía asimilar la ayuda en cuestión a una ayuda destinada a compensar las pérdidas debidas a un acontecimiento de carácter excepcional. En efecto, las autoridades italianas adujeron el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado, según el cual las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por acontecimientos de carácter excepcional son compatibles con el mercado común. La notificación se refiere a la crisis de la dioxina como a un acontecimiento de carácter excepcional.

(16) En el Tratado no se define el concepto de acontecimiento de carácter excepcional; la Comisión aplica esa disposición caso por caso, tras valorar detenidamente el hecho concreto de que se trate. En el caso de la crisis de la dioxina, la Comisión concluyó, en relación con los productos alimenticios y los alimentos para animales producidos en Bélgica, que se trataba de un acontecimiento de carácter excepcional conforme al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado, habida cuenta de la naturaleza y la envergadura de las restricciones que resultaron necesarias para proteger la salud pública en dicho país ([4]).

(17) Existen otros precedentes por lo que respecta a la definición de acontecimiento de carácter excepcional, concretamente en el marco de diversas ayudas concedidas por el Reino Unido ([5]) en relación con la crisis de la EEB: la Comisión concluyó que se trataba de un acontecimiento de carácter excepcional, habida cuenta, en particular, de la prohibición de exportar carne de vacuno y de la fuerte disminución de su consumo a raíz de la incertidumbre y la inquietud que suscitó la información relativa a la EEB. Cabe subrayar, sin embargo, que los ejemplos mencionados se refieren a países afectados directamente por el fenómeno (la EEB en el Reino Unido y la dioxina en Bélgica, respectivamente) y no, como en el caso que nos ocupa, a un país cuyo mercado se vio perturbado a causa de la preocupación de los consumidores por la dioxina.

([4]) Véanse, en particular, las decisiones que adoptó en el ámbito de las ayudas estatales nº NN 87/99, NN 88/99, NN 89/99, N 380/99, N 386/99 y nº NN 95/99, N 384/99.

([5]) Véanse las ayudas estatales nº N 299/96, N 290/96, N 278/96 y N 289/96.

(18) En los casos citados, la Comisión aceptó la indemnización a los productores por la pérdida de ingresos con la condición de que la pérdida de cuotas de mercado y la disminución del consumo se debieran no sólo a la inquietud social sino también a factores excepcionales que hubieran obstaculizado el comercio normal de los productos considerados (una serie de medidas públicas añadidas a un comportamiento realmente extraordinario de los consumidores y los medios de comunicación). En las decisiones antes mencionadas, pudo establecerse siempre una relación directa e inmediata entre el conjunto de los hechos considerados un acontecimiento de carácter excepcional y las pérdidas sufridas por las empresas.

(19) Las autoridades italianas, a las que se había solicitado demostraran la existencia de una relación entre las pérdidas de ingresos de los productores agrícolas y la existencia de un acontecimiento de carácter excepcional para que la Comisión pudiera autorizar la indemnización por tales pérdidas en virtud del artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado, no lograron proporcionar una explicación convincente. La rápida extensión de la alarma social, que se tradujo en una fuerte perturbación del mercado en el que operaban los criadores italianos, en la pérdida de cuotas de mercado y, por ende, en la disminución del volumen de negocios respecto al previsto en situación normal, no parece, sobre la base de la información disponible en la actualidad, constituir en sí un acontecimiento de carácter excepcional a efectos del Tratado. Por otra parte, nada indica que las autoridades nacionales o comunitarias adoptaran medidas de bloqueo de las ventas.

(20) Aun suponiendo que se demostrara que la incidencia «mediática» en Italia fue mayor que en otros países europeos, habida cuenta de la sensibilidad de la población en materia de seguridad alimentaria y de la existencia de un movimiento de opinión muy crítico por lo que respecta a los sistemas de producción en el sector zootécnico, tales consideraciones parecen todavía insuficientes para demostrar el carácter excepcional del acontecimiento considerado.

(21) La Comisión se pregunta más bien por qué motivo los productores italianos no sacaron partido de dicha situación incrementando las ventas de productos avícolas en el extranjero (o incluso en el territorio nacional), dado que, a diferencia de Bélgica, Italia no figuraba entre los países directamente afectados por la crisis de la dioxina.

(22) Otro aspecto que es preciso aclarar es la afirmación formulada por las autoridades italianas según la cual los criadores tuvieron que congelar la carne sin vender (4 150,8 toneladas en junio, 9 271,3 toneladas en julio y 2 595,9 toneladas en agosto). Conforme a dicha afirmación, cabe pensar que esa operación tal vez permitió diferir la venta de los productos avícolas que no se habían vendido durante el período de crisis, en cuyo caso las pérdidas habrían sido inferiores a las declaradas en el marco del estudio del caso. Además, la Comisión no podía determinar la cantidad de carne que no se vendió a causa de la caída de la demanda por el temor a la presencia de dioxina, ni tampoco el alcance del exceso de producción debido a una previsión equivocada de la demanda en verano.

(23) A la luz de lo anterior, la Comisión no puede excluir que se tratara de una ayuda destinada únicamente a mejorar la situación económica de los productores, sin contribuir en modo alguno al desarrollo del sector; por añadidura, una ayuda concedida solo sobre la base del precio, de la cantidad o de la unidad de producción, es decir, asimilable a una ayuda de funcionamiento y, por tanto, incompatible con el mercado común con arreglo al apartado 3.5 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario ([6]) (en lo sucesivo, «las Directrices»).

(24) Por consiguiente, la Comisión no estaba segura de que hubiera una relación entre las pérdidas de ingresos sufridas por los productores del sector avícola italiano y la existencia de un acontecimiento de carácter excepcional, ni de que las ayudas consideradas reunieran las condiciones para ser autorizadas en virtud del artículo 87, apartado 2, letra b) o del artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado (a este respecto, ni siquiera parecen facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas), o declaradas conformes a alguno de los apartados de las Directrices.

III. OBSERVACIONES FORMULADAS POR ITALIA

(25) En su carta de 24 de octubre de 2001, registrada el 26 de octubre de 2001, las autoridades italianas destacaron ante todo que en la decisión de incoación del procedimiento no se había cuestionado la disminución del consumo de productos avícolas en junio, julio y agosto y, en menor medida, hasta diciembre de 1999.

(26) Según las autoridades italianas, dado que la Comisión no había puesto en tela de juicio las pérdidas ocasionadas por la disminución de las ventas y de los precios, se trataba sólo de comprobar que tales pérdidas guardaban relación con la crisis de la dioxina. En su opinión, esa relación queda demostrada por el hecho de que las primeras noticias sobre el «pollo con dioxina» se difundieron el 28 de mayo de 1999 a las 19.00 horas y que la caída repentina de las ventas tuvo lugar a partir del mes de junio de 1999 (reducción de las ventas de un 29 % respecto a junio de 1998). Sostienen que los cambios en el consumo en Italia siguieron de cerca la alarma social generada por los medios de comunicación: importante disminución de las ventas en el momento de la primera difusión de la información relativa a la dioxina, recuperación en el mes de julio, cuando decayó el interés de los medios de comunicación, y reducción continua de las ventas en agosto, a raíz de la comunicación de la decisión de la Unión Europea de doblar la dosis máxima de dioxina tolerable en determinados productos. A partir del mes de septiembre, los medios de comunicación prestaron cada vez menos atención al acontecimiento y el consumo de productos avícolas se normalizó progresivamente.

([6]) DO C 232 de 12.8.2000.

(27) Así pues, para las autoridades italianas, la relación entre la alarma social que cundió a raíz de la difusión de información sobre la dioxina en Bélgica y la disminución del consumo y de los precios es innegable.

(28) Quedaría, pues, por demostrar que la crisis de la dioxina acaecida en Italia puede considerarse un acontecimiento de carácter excepcional conforme al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado. La Comisión ya había reconocido el carácter excepcional de la crisis de la dioxina declarada en Bélgica, habida cuenta de la naturaleza y la envergadura de las restricciones impuestas para proteger la salud pública. Si bien es cierto que Italia no se vio directamente afectada por dicha crisis, en opinión de las autoridades italianas, no puede negarse que sus efectos traspasaron las fronteras nacionales y afectaron también a otros países cercanos, como Italia.

(29) Las autoridades italianas sostienen que, por acontecimiento de carácter excepcional con arreglo al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado, ha de entenderse todo hecho no previsible o difícilmente previsible, como las catástrofes naturales. Debe, por tanto, considerarse el acontecimiento en sí y no las medidas adoptadas para hacer frente a la situación de crisis, que son únicamente consecuencia del propio acontecimiento. Además, en el caso de la EEB en el Reino Unido, la Comisión reconoció el carácter excepcional del acontecimiento por lo que respecta a la prohibición de exportación de carne, pero sobre todo debido a la disminución del consumo de carne de vacuno por la incertidumbre y el temor que suscitó la información relativa a la EEB. Supuestamente, se produjo la misma situación en Italia en 1999, tras la alarma que generó la dioxina. La prohibición de las exportaciones del Reino Unido no incidió de forma significativa en la disminución del consumo, ya que, incluso sin la prohibición, los consumidores extranjeros (como los propios consumidores ingleses) habrían disminuido en cualquier caso el consumo de carne de vacuno, lo cual habría impedido dar a esos productos otras salidas comerciales en el extranjero. En el caso de la dioxina en 1999, debe añadirse que todos los terceros países prohibieron, durante el mismo período, las importaciones de carne avícola procedente de la UE.

(30) Por consiguiente, el motivo por el cual los productores italianos no recurrieron a otros mercados ni hicieron uso del mercado italiano reside en el carácter transnacional del acontecimiento, que traspasó con creces las fronteras belgas.

(31) Según las autoridades italianas, los ingresos de algunas empresas avícolas italianas en el período junio-agosto de 1999, ponen claramente de manifiesto la disminución de los precios y las ventas.

IV. VALORACIÓN JURÍDICA

Existencia de la ayuda

(32) Conforme al artículo 87, apartado 1, del Tratado, son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

(33) El artículo 19 del Reglamento (CE) nº 2777/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral ([7]), dispone que, salvo disposición en contrario de dicho Reglamento, se aplican los artículos 87, 88 y 89 del Tratado a la producción y al comercio de los productos recogidos en el Reglamento.

(34) La medida prevista contempla el abono de fondos públicos a determinadas empresas; la ayuda en cuestión (que asciende a 20 000 millones de ITL) se concedería de forma selectiva a los criadores que supuestamente sufrieron pérdidas por la crisis de la dioxina. Además de ello, la medida favorece ciertas producciones (las del sector de la cría avícola) y puede influir en los intercambios comerciales, habida cuenta de la cuota que posee Italia en la producción total de aves de corral de la Unión (13,2 %). En 2001, la producción italiana bruta de aves de corral alcanzaba 1 134 000 toneladas, mientras que la de la UE-15 ascendía a 9 088 000 toneladas ([8]).

(35) La medida considerada corresponde, por tanto, a la definición de ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado.

Compatibilidad de la ayuda

(36) La prohibición de conceder una ayuda estatal admite excepciones. En este caso, las autoridades italianas adujeron las excepciones contempladas en el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado, en virtud del cual pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional.

(37) Dado que en el Tratado no se define el concepto de «acontecimiento de carácter excepcional», debe analizarse si cabe asimilar la «crisis de la dioxina» en Italia a un acontecimiento de carácter excepcional de acuerdo con el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado.

([7]) DO L 282 de 1.11.1975, p. 77.

([8]) Fuente: Eurostat y Comisión Europea.

(38) Conforme a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario ([9]), a la hora de evaluar las ayudas destinadas a compensar las pérdidas ocasionadas por desastres naturales o acontecimientos de carácter excepcional, la Comisión ha considerado, lógicamente, que los conceptos de «desastre natural» y «acontecimiento de carácter excepcional» mencionados en el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado debían interpretarse de forma restrictiva, dado que constituyen excepciones al principio general de incompatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común, establecido en el artículo 87, apartado 1. Hasta ahora, la Comisión ha considerado desastres naturales los terremotos, los aludes, los deslizamientos de tierra y las inundaciones. Los acontecimientos de carácter excepcional aceptados hasta la fecha son la guerra, los disturbios internos, las huelgas y, con ciertas reservas y en función de su extensión, los accidentes nucleares o industriales graves, así como los incendios que ocasionan grandes pérdidas. Sin embargo, la Comisión no consideró acontecimiento de carácter excepcional un incendio declarado en un solo establecimiento de transformación cubierto por un seguro comercial normal. Por lo general, la Comisión no considera desastre natural ni acontecimiento de carácter excepcional las epizootias ni las fitopatías, si bien es cierto que en un caso la Comisión reconoció como acontecimiento de carácter excepcional la extensa propagación de una enfermedad animal hasta entonces desconocida. Dada la dificultad de prever tales acontecimientos, la Comisión seguirá evaluando caso por caso las propuestas de concesión de ayudas de conformidad con el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado, a la luz de la práctica en el sector. El análisis caso por caso es especialmente necesario en el contexto de una ayuda concedida en un sector sensible, como es el de las aves de corral, en el que cualquier medida de intervención en los mercados podría chocar con las medidas previstas por la organización común de mercados.

(39) Como norma general, la Comisión no puede aceptar que la contaminación química de productos alimentarios destinados al consumo humano constituya, en sí, un acontecimiento de carácter excepcional conforme al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado. Antes bien, el riesgo de contaminación es la consecuencia de que no se hayan respetado los más altos niveles de calidad a lo largo de toda la cadena alimentaria.

(40) En el caso de la crisis de la dioxina en Bélgica, se tuvieron presentes numerosos elementos antes de llegar a la conclusión de que se trataba de un acontecimiento de carácter excepcional. En primer lugar, la Comisión tomó en consideración el alcance de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis y proteger la salud de la población, entre las que figuraban la prohibición de la comercialización y la venta al por menor de carne de ave de corral, de los intercambios y las exportaciones a terceros países de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano y animal, y la imposición de una serie de condiciones, como la vigilancia, la trazabilidad y el control de los productos en cuestión ([10]). Así pues, la declaración de acontecimiento de carácter excepcional se fundaba en dos elementos: el aviso de las autoridades belgas, con la consiguiente adopción de medidas de emergencia, y la imposibilidad de comercializar la producción, lo cual condujo a los productores belgas a una situación de crisis. Por sus características y su incidencia en los operadores afectados, dicha crisis se diferenciaba claramente de las circunstancias habituales y se situaba fuera de las condiciones normales de funcionamiento del mercado. La rápida difusión de la alarma entre los consumidores y el embargo que impusieron varios terceros países sobre los animales y los productos de origen animal belgas contribuyeron en gran medida a alimentar la crisis y acarrearon una importante perturbación del mercado en el que operaban los productores belgas, la pérdida de cuotas de mercado y, por ende, la reducción del volumen de negocios previsto en una situación normal de mercado.

(41) Ni la contaminación química de los productos ni la caída de las ventas, consideradas por separado, habrían bastado para concluir que se trataba de un acontecimiento de carácter excepcional. La excepcionalidad fue el resultado de la combinación de medidas restrictivas importantes de la comercialización y la exportación de esos productos y de la disminución de las ventas y los precios. La alarma social y la reacción de los consumidores ante la contaminación de la carne de ave de corral por la dioxina no hicieron más que contribuir al carácter excepcional del acontecimiento.

(42) En el caso de los productores italianos, se observa que no se impuso ninguna restricción de la venta o la exportación, ni ninguna medida restrictiva para proteger la salud de los consumidores, puesto que el país no se vio afectado directamente por la crisis. Los únicos factores imprevisibles y perturbadores del mercado fueron el desencadenamiento de la alarma social y la reacción de los consumidores ante la contaminación que se había producido en otro país.

(43) La situación de Italia no puede equipararse a la de los países directamente afectados por la crisis; en efecto, la crisis de la dioxina fue declarada acontecimiento de carácter excepcional en Bélgica y no acontecimiento de carácter excepcional sin más. Tal como se ha subrayado en los considerandos 37

([9]) DO C 28, de 1.2.2000, p. 2.

([10]) Estas medidas se plasmaron en tres Decisiones de la Comisión: Decisión 1999/363/CE de la Comisión, de 3 de junio de 1999, relativa a las medidas de protección frente a la contaminación por dioxinas de determinados productos animales destinados al consumo humano o animal (DO L 141 de 4.6.1999, p. 24). Estas medidas se referían, en particular, a la carne de ave de corral y a sus productos derivados, como huevos y ovoproductos, grasas, proteínas animales, materias primas destinadas a la alimentación, etc. Decisión 1999/368/CE de la Comisión, de 4 de junio de 1999, y Decisión 1999/389/CE de la Comisión, de 11 de junio de 1999, relativas a las medidas de protección frente a la contaminación por dioxinas de productos animales destinados al consumo humano o animal derivados de bovinos y porcinos (DO L 142 de 5.6.1999, p. 46 y DO L 147 de 12.6.1999, p. 26). Estas medidas se referían, en particular, a la carne de vacuno y de porcino, la leche y todos los productos derivados.

a 40, la mera contaminación química de los productos alimenticios destinados al consumo humano y la propagación de la alarma social no constituyen por sí solas un acontecimiento de carácter excepcional con arreglo al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado.

(44) Las autoridades italianas hicieron asimismo referencia a la primera crisis de la EEB en el Reino Unido. En ese caso, la situación extraordinaria que se produjo en el sector de la carne de vacuno se debía a la prohibición total de exportar animales vivos y carne de vacuno del Reino Unido a países europeos y terceros países. La incidencia de las medidas comerciales adoptadas en el marco de la EEB adquirió en el Reino Unido unas dimensiones sin precedente. La Comisión recordó que, entre las medidas adoptadas en respuesta a dicha crisis, se aplicó un embargo total a la carne británica y a todos los productos derivados que podían entrar en las cadenas alimentarias humana y animal, embargo que ocasionó una disminución sin precedente del consumo interno de carne. Esa disminución guardaba relación con las duras restricciones de mercado y generó una situación que podía calificarse de excepcional.

(45) Por otra parte, en los casos más recientes de EEB en Europa ([11]), la Comisión recordó que la disminución de las ventas o de los ingresos no se consideraba excepcional. La disminución de las ventas se considera la consecuencia de un acontecimiento de carácter excepcional debido a la infrecuente combinación de diversos factores. Al igual que en los casos antes mencionados, las ayudas destinadas a paliar un acontecimiento de carácter excepcional conforme al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado se aprobaron en los países afectados directamente, en los cuales varios factores contribuyeron al carácter excepcional de la crisis: las repercusiones extremadamente negativas para los productores agrícolas europeos, la alarma social que cundió entre los consumidores, el embargo impuesto por numerosos terceros países a los animales y los productos cárnicos procedentes de la UE, así como una serie de incidentes que escapaban al control de los criadores, pero que contribuyeron a exacerbar la situación de crisis y a suscitar la inquietud de los consumidores. Todo ello produjo una importante perturbación del mercado en el que operaban los productores europeos, con la consiguiente pérdida de cuotas de mercado y, por ende, la reducción del volumen de negocios previsto en una situación normal de mercado.

(46) Dos elementos importantes que la Comisión tuvo presentes a la hora de considerar que dicha crisis constituía un acontecimiento de carácter excepcional fueron la estabilidad y el equilibrio del mercado de la carne de vacuno antes de que ésta se desencadenara. No obstante, tal como se demuestra a continuación (véanse los considerandos 54 a 57) y como declararon las propias autoridades italianas (véanse las cartas de 28 de agosto de 2000 y de 15 de noviembre de 2000), el mercado del pollo en Italia no presentaba esas características, pues ya registraba un exceso de producción y una disminución de los precios.

(47) En todos los casos antes mencionados, y en particular en los citados por las autoridades italianas, el acontecimiento de carácter excepcional se produjo en el país afectado y condujo a la adopción de medidas restrictivas, sanitarias y de control del mercado que contribuyeron a la disminución de las ventas y los precios de los productos en cuestión.

(48) Además de ello, un acontecimiento de carácter excepcional debe al menos presentar las características de un acontecimiento que, por su naturaleza y por su incidencia en los operadores afectados, se distingue claramente de las condiciones habituales y queda fuera de las condiciones normales de funcionamiento del mercado. La imprevisibilidad de un acontecimiento o la dificultad de preverlo pueden contribuir a su carácter de excepcional, mas no pueden bastar de por sí para considerarlo «excepcional» con arreglo al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado.

(49) En este caso, la supuesta disminución de las ventas no se diferencia de otros acontecimientos que inciden en la demanda, como el cierre de un mercado de exportación. Un acontecimiento de ese tipo también resulta imprevisible, si bien forma parte del riesgo comercial normal que corre una empresa y, por tanto, carece de carácter excepcional conforme al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado.

(50) Según las autoridades italianas, los productores italianos no tenían otras salidas comerciales, pues la crisis se propagó mucho más allá de las fronteras belgas y la reducción del consumo de carne de ave de corral afectó a toda Europa.

(51) Ahora bien, según los datos de que dispone la Comisión, las exportaciones intracomunitarias de aves de corral en los meses de junio y agosto de 1999 permanecieron constantes respecto a la tendencia anual, e incluso aumentaron respecto a 1998. Las exportaciones intracomunitarias durante el mes de julio fueron superiores a la tendencia observada en 1999 y en el mismo mes del año anterior. Si bien ese aumento no bastó para dar salida a todo el excedente de productos sin vender declarado por las autoridades italianas, redujo las repercusiones de la crisis en los productores, pues les permitió vender una parte de la producción en el mercado comunitario. Las autoridades italianas no proporcionaron ninguna cifra que demostrara la falta de otras salidas en el mercado comunitario sino que se limitaron a afirmar que, debido a la crisis, en los demás países europeos también se había reducido el consumo de carne de pollo. Sin embargo, según esas mismas autoridades, algunos países (como Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y el Reino

([11]) Véanse, entre otras cosas, las ayudas N 113/A/2001 (Decisión SG 01.290550 de 27.7.2001), N 437/2001 (Decisión de 27.7.2001 SG 01 290526D), N 657/2001 (Decisión de 9.11.2001 SG 01 292096) y NN 46/2001 (Decisión SG 01.290558 de 27.7.2001).

Unido) podrían tomarse como referencia para establecer precios comparativos (véase el considerando 7 anterior), puesto que no se habían visto afectados por la crisis. Por consiguiente, habrían podido ser destinatarios al menos de una parte de ese excedente de producción.

(52) Por otra parte, habida cuenta de la política de la Comisión por lo que respecta a la aplicación del artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado en el sector agrícola, debe excluirse toda compensación excesiva de las pérdidas.

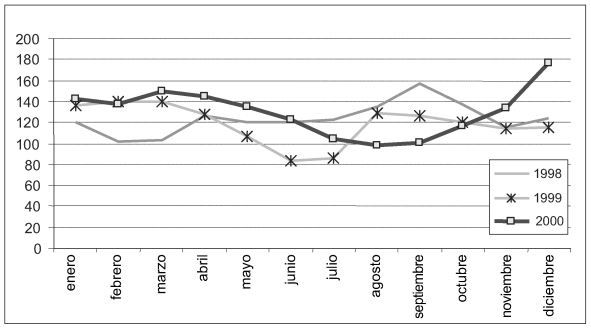
(53) El mecanismo de compensación previsto por las autoridades italianas consiste en una ayuda por la carne producida y comercializada en los meses de junio y julio de 1999, calculada sobre la base de la diferencia entre los precios medios en los países no afectados por la crisis y los precios medios italianos. Según las autoridades italianas, dicha diferencia es de 53,966 euros/100 kg en el mes de junio y de 46,218 euros/100 kg en el mes de julio. La ayuda asciende a 21 150 ITL (10,92 euros)/100 kg y a 15 400 ITL (7,95 euros)/100 kg.

(54) Este método de cálculo plantea dos problemas. El primero se refiere a la afirmación de las autoridades italianas según la cual los criadores tuvieron que congelar la carne sin vender ([12]), lo que habría permitido comercializar más adelante los productos avícolas que no se habían vendido durante el período de crisis, de manera que las pérdidas habrían sido inferiores a las declaradas durante el estudio del caso. Las autoridades italianas no comentaron este aspecto. Por tanto, no se excluye el riesgo de compensación excesiva de las pérdidas mediante la venta diferida de una parte de la producción a precios probablemente normalizados. Además, las autoridades italianas declararon que se habían sacrificado 43 170,1 toneladas de pollos en el mes de junio de 1999 y 47 485,9 toneladas en el mes de julio, lo que significa un total de 90 656 toneladas (véase la carta de 15 de noviembre de 2000), mientras que las cantidades vendidas ascendían a 34 700 000 kg de carne en el mes de junio de 1999 y a 30 200 000 kg en el mes de julio, es decir, 64 900 toneladas. Por otra parte, se congelaron 4 150,8 toneladas de carne en junio y 9 271,3 toneladas en julio, es decir, 13 422,1 toneladas. No se ha facilitado información alguna sobre el destino de la carne producida que ni se vendió ni se congeló y en relación con la cual no puede excluirse otro destino comercial.

(55) Italia se refiere a los precios medios en otros países europeos no afectados por la crisis, sin tener en cuenta el hecho de que los precios en Italia ya habían empezado a disminuir antes de junio de 1999 ni la variabilidad de la tendencia de los precios de la carne de ave de corral. El cuadro siguiente recoge la tendencia registrada en Italia en los años 1998, 1999 y 2000 ([13]):

Precio mensual de mercado, pollos enteros,

euros/100 kg



(56) Según la declaración de las autoridades italianas, el sector de la carne de ave de corral ya registraba un exceso de producción, de manera que los productores habían decidido en marzo sacrificar una parte de los pollos destinados al matadero en abril y mayo, con objeto de reducir en un 4,8 % la oferta de carne en junio. Según las autoridades italianas, a causa de la crisis de la dioxina, el sacrificio y comercialización del 10 % de la producción de junio se aplazó a julio y agosto, lo que ocasionó un aumento de la oferta en esos dos meses. En efecto, conforme a la información de que dispone la Comisión, la cría de polluelos se intensificó en febrero, marzo y abril, de modo que cabía esperar un incremento de la producción del 5,6 % en el mes de junio.

(57) La comparación de los datos relativos al sacrificio de pollos entre los meses de mayo y agosto de 1999 con los datos relativos a esos mismos meses el año anterior pone de manifiesto lo siguiente: en mayo de 1999 se registró un aumento del sacrificio, y por tanto de la oferta, de casi un 9 %; en junio de 1999 la oferta disminuyó en un 10 % respecto a junio de 1998; en julio se sacrificó casi un 10 % más de pollos que en 1998. Esta tendencia a la alza de la oferta se mantuvo en agosto de 1999 (+ 6,5 %). Dado que los precios suelen seguir la evolución de la oferta, podría deducirse una reducción de los precios respecto a los precios de abril, que ya eran inferiores a la media europea debido al exceso de producción. Por consiguiente, la comparación de los precios del pollo en Italia en junio y julio con la media de los precios en los países no afectados por la crisis de la dioxina llevaría a sobrevalorar el supuesto valor del pollo en Italia.

(58) Habida cuenta de la variabilidad de los precios del pollo en Italia y de la tendencia a la baja de los precios ya antes de que se desencadenara la crisis de la dioxina, no sería correcto comparar los precios de venta en junio de 1999 con los de junio de 1998, pues no quedaría reflejado el exceso de producción que ya registraba el mercado del pollo en Italia y la consiguiente disminución de los precios que ya se había observado. La afirmación de las autoridades italianas según la cual los productores ya habían adoptado medidas correctoras del mercado sacrificando anticipadamente, en marzo, los polluelos que deberían haberse sacrificado en abril y mayo para reducir la oferta en los meses de junio y julio se contradice con los datos relativos a

([12]) Véase la carta de 23 de mayo de 2001, en la cual las autoridades italianas declaran que los productores tuvieron que congelar 4 150,8 toneladas en junio, 9 271,3 toneladas en julio y 2 595,9 toneladas en agosto.

([13]) Datos relativos a las exportaciones intracomunitarias de toda la carne de ave de corral (en peso de canal).

la cría de los polluelos y, por tanto, con las previsiones de producción, que señalaban un aumento de la oferta en junio y una ligera disminución (1,6 %) en julio. Sobre la base de estos elementos, toda previsión de los precios de venta en junio y julio de 1999 (respecto a los precios de junio de 1998 o a los precios registrados en los demás países europeos no afectados por la crisis de la dioxina) resultaría aleatoria.

(59) Así pues, la Comisión puede concluir que, dado que la alarma social no constituye en sí una condición excepcional conforme al artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado y que el método de cálculo de las pérdidas propuesto por las autoridades italianas podría llevar a sobrevalorar las pérdidas sufridas por los productores italianos de carne de ave de corral, la medida no puede considerarse compatible con el mercado común sobre la base del artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado.

(60) Aun analizándola a la luz del artículo 87, apartado 3, del Tratado, la ayuda no puede considerarse compatible con el mercado común. No puede aplicarse el artículo 87, apartado 3, letra a), pues la ayuda no tiene por objeto favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o existe una grave situación de subempleo.

(61) Por lo que respecta al artículo 87, apartado 3, letra b), del Tratado, la ayuda en cuestión no está destinada a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo ni a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

(62) En relación con el artículo 87, apartado 3, letra d), del Tratado, la ayuda en cuestión no persigue los objetivos mencionados en dicho artículo.

(63) En lo referente al artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, dado que las autoridades italianas notificaron regularmente la ley en cuestión según lo dispuesto en el artículo 88, apartado 3, su evaluación ha de hacerse conforme a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario ([14]) (en lo sucesivo, «las Directrices»). En efecto, con arreglo al apartado 23.3 de dichas Directrices, a partir del 1 de enero de 2000, éstas se aplican a las nuevas ayudas estatales, incluidas las notificadas por los Estados miembros respecto de las cuales la Comisión todavía no haya adoptado una decisión.

(64) Las ayudas destinadas a compensar las pérdidas de ingresos ocasionadas por epizootias se rigen por lo dispuesto en el apartado 11.4. La indemnización puede incluir una compensación razonable por ingresos no percibidos, teniendo en cuenta las dificultades que conlleva el repoblamiento del ganado o la replantación, y los períodos de espera o de cuarentena impuestos o recomendados por las autoridades competentes para eliminar la enfermedad antes de reabastecer la empresa o efectuar la replantación. Es, pues, condición necesaria para la concesión de la ayuda el sacrificio obligatorio de los animales por orden de las autoridades sanitarias/veterinarias, en el marco de un plan de prevención y erradicación de la epizootia.

(65) Se desprende claramente de las medidas notificadas que las autoridades sanitarias/veterinarias no dieron ninguna orden de sacrificio de los animales en el marco de un plan de prevención y erradicación de la epizootia, puesto que la contaminación química no afectó a las empresas italianas. Por consiguiente, la medida considerada no cumple las condiciones establecidas en el apartado 11.4 de las Directrices.

(66) A la luz de todo lo anterior, la ayuda a favor de las empresas que operan en el sector de la producción de aves de corral no puede considerarse una ayuda destinada a reparar los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional conforme al artículo 87, apartado 2, letra b), ni tampoco una ayuda a la que pueda aplicarse alguna de las excepciones contempladas en el artículo 87, apartado 3. Por tanto, la ayuda considerada constituye una ayuda de funcionamiento, incompatible con el mercado común, en virtud del apartado 3.5 de las Directrices ([15]).

(67) Además de ello, la ayuda incumple las normas recogidas en el Reglamento (CE) nº 2777/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral, en virtud del cual únicamente pueden adoptarse las medidas siguientes para los productos mencionados en su artículo 1: medidas destinadas a promover una mejor organización de su producción, transformación y comercialización; medidas destinadas a mejorar su calidad; medidas destinadas a permitir el establecimiento de previsiones a corto y largo plazo, una vez conocidos los medios de producción utilizados; medidas destinadas a facilitar el conocimiento de la evolución de los precios de los productos en el mercado. Por otra parte, con objeto de tener presentes las limitaciones de la libre circulación que pudieran derivarse de la aplicación de medidas destinadas a luchar contra la propagación de enfermedades animales, pueden adoptarse, conforme al procedimiento a que se refiere el artículo 17, medidas excepcionales de apoyo del mercado afectado por tales limitaciones, pero sólo en la medida y por la duración estrictamente necesarias para respaldar dicho mercado. En este caso, Italia no adoptó ninguna de esas medidas, por lo que cualquier otra ayuda pública puede concederse únicamente con arreglo a los artículos 87 a 89 del Tratado. Tal como se señala en el considerando anterior, la ayuda en cuestión no se ajusta a las normas que rigen las ayudas estatales y, por tanto, no es compatible con el mercado común.

([14]) DO C 28 de 1.2.2000, p. 2.

([15]) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995 en el asunto T 459/1993 (*Siemens SA — Comisión de las Comunidades Europeas*) Rec. (1995), p. 1675.

V. **CONCLUSIONES**

(68) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que las ayudas contempladas en el programa AIMA en favor del sector avícola constituyen ayudas estatales conforme al artículo 87, apartado 1, que no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87, apartados 2 y 3.

(69) Dado que el Programa se notificó de conformidad con el artículo 88, apartado 3, del Tratado, según el cual el Estado miembro no puede ejecutar la medida proyectada hasta que la Comisión Europea la haya aprobado, no procede solicitar la recuperación de la ayuda,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas que Italia tiene previsto conceder en el marco del Programa nacional de intervención de la AIMA para el año 1999 son incompatibles con el mercado común.

Italia no puede conceder dichas ayudas.

Artículo 2

Italia deberá comunicar a la Comisión, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misma.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 19 de mayo de 2004

Por la Comisión

Franz FISCHLER

Miembro de la Comisión