DECISÃO DA COMISSÃO

de 19 de Maio de 2004

relativa ao regime de auxílios que a Itália tenciona aplicar a favor das empresas avícolas — Programa AIMA sector avícola — C 59/2001 (ex N 97/1999)

[notificada com o número C(2004) 1802]

(O texto em língua italiana é o único que faz fé)

(2007/52/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o n.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 88.º

Após ter convidado os interessados a apresentarem as suas observações, em conformidade com o referido artigo,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 17 de Dezembro de 1999 (registada em 22 de Dezembro de 1999), a Representação Permanente de Itália junto da União Europeia notificou a Comissão da medida em apreço, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, relativa a intervenções por parte da AIMA (Associação Italiana dos Mercados Agrícolas) a favor do mercado avícola italiano, que teria registado uma baixa drástica dos consumos e das vendas de aves de capoeira na sequência da crise da dioxina em 1999.

(2) Por cartas de 8 de Agosto de 2000 (registada em 9 de Agosto de 2000), 15 de Novembro de 2000 (registada em 21 de Novembro de 2000), 27 de Fevereiro de 2001 (registada em 1 de Março de 2001) e 23 de Maio de 2001 (registada em 28 de Maio de 2001), a Representação Permanente de Itália junto da União Europeia comunicou à Comissão as informações complementares solicitadas às autoridades italianas por cartas de 18 de Fevereiro de 2000 (ref. AGR 5073), 2 de Outubro de 2000 (ref. AGR 25123), 10 de Janeiro de 2001 (ref. AGR 000449) e 24 de Abril de 2001 (ref. AGR 009825).

(3) Por carta de 30 de Julho de 2001, a Comissão informou a Itália da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado relativamente ao auxílio em causa.

(4) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([1]). A Comissão convidou os interessados a apresentar as suas observações relativamente à medida em causa.

(5) As autoridades italianas apresentaram as suas observações por carta de 24 de Outubro de 2001 (registada em 26 de Outubro de 2001). A Comissão não recebeu observações de outras partes interessadas.

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

II. DESCRIÇÃO

Base jurídica

(6) Programa nacional de intervenções da AIMA para 1999. O fundamento jurídico da medida de auxílio proposta é o n.º 1, alínea d), do artigo 3.º da Lei n.º 610/82, que autoriza a AIMA a fornecer produtos agro-alimentares a países em desenvolvimento, designados em concertação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e após consulta do Instituto Nacional da Alimentação, mediante recurso aos meios procedentes da sua gestão financeira, em função da evolução do mercado interno e das disponibilidades.

Contexto

(7) A União Nacional da Avicultura italiana (UNA) solicitou à AIMA que interviesse no mercado para fazer face às graves consequências da crise da dioxina no sector do consumo de carne de aves de capoeira.

(8) Numa primeira fase (cf. carta de 17 de Dezembro de 1999), na sequência da recusa da AIMA de comprar 17 000 t de carne não vendida — no valor de 40 000 milhões de liras italianas (cerca de 20 milhões de euros) –, a UNA propôs colocar uma parte da carne (11 450 t) nos mercados de países em desenvolvimento, a preços favoráveis: a diferença entre o valor comercial efectivo da mercadoria e o preço de venda respectivo (cerca de 20 000 milhões de liras italianas, ou seja, 50 % do valor comercial corrente) deveria ficar a cargo da AIMA.

(9) Na sequência das observações dos serviços da Comissão (cf. carta de 18 de Fevereiro de 2000), segundo as quais o auxílio assumia essencialmente a forma de uma restituição à exportação, cobrindo a diferença entre o preço das aves de capoeira nos países em desenvolvimento e o preço no mercado italiano (auxílio esse que seria portanto incompatível, pela sua natureza, com o mercado comum e com as obrigações da Comunidade no âmbito da Organização Mundial do Comércio e da organização comum de mercado), as autoridades italianas não voltaram a fazer referência, na sua carta de 10 de Agosto de 2000, à finalidade inicial do auxílio, mas consideraram que os prejuízos acumulados pelos produtores italianos de aves de capoeira podiam entender-se como causados por acontecimentos extraordinários (e não pelos riscos normais do mercado), pelo que era possível invocar a derrogação prevista no n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado.

Medida

(10) O programa em causa prevê uma compensação para os produtores avícolas, na sequência da redução dos preços e da queda das vendas resultantes da crise da dioxina e do alarmismo que se propagou entre os consumidores. O auxílio corresponde à diferença entre os preços médios nos países não afectados pela crise da dioxina e os preços no mercado italiano durante o período de Junho-Julho de 1999 (período considerado para efeitos da compensação). Os preços médios nos países não afectados pela crise (excluindo Itália) eram, segundo as autoridades italianas, de 137,89 euros/100 kg em Junho e 132,35 euros/100 kg em Julho. A diferença de preços é por conseguinte de 53,966 euros/100 kg em Junho e 46,218 euros/100 kg em Julho ([2]). O auxílio ascende, no máximo, a 21 150 liras italianas (10,92 euros)/100 kg e 15 400 liras italianas (7,95 euros)/100 kg e é concedido relativamente à carne produzida e comercializada em Junho e Julho de 2001, num montante global máximo de 10 329 138 euros.

(11) Para justificar este auxílio, as autoridades italianas indicam que a crise da dioxina provocou não só uma queda da produção e do comércio (devida às perturbações do mercado resultantes da crise) como uma forte baixa dos consumos dos produtos avícolas. Com base nas informações prestadas pelas autoridades italianas, as vendas a preço reduzido representaram, em Junho de 1999, 34 700 000 kg de carne (contra 52 000 000 kg em Junho de 1998) e, em Julho de 1999, 30 200 000 kg (contra 51 000 000 kg em Julho de 1998 ([3]). Embora a UNA tenha adoptado medidas preventivas destinadas a evitar uma crise de superprodução de carne de aves (que consistiram no abate, em Março, de pintos que teriam alcançado o estado de maturação nos meses seguintes), a crise da dioxina impediu que se obtivessem resultados satisfatórios neste sector.

(12) Nas suas cartas de 21 de Novembro de 2000 e 28 de Maio de 2001, as autoridades italianas fizerem questão de salientar o papel fundamental desempenhado pelos meios de comunicação durante os meses de crise: o alarme por estes suscitado teria agravado a forte baixa dos consumos de carne de aves (relativamente ao ano anterior, 29,1 % inferiores em Junho, 10,1 % em Julho, 16,2 % em Agosto e 5,9 % durante todo o ano). A queda da procura ocasionou uma forte contracção dos preços, particularmente aguda em Junho e Julho (−30 % e −30,1 % em relação aos mesmos meses do ano anterior). Por outro lado, para enfrentar esta situação, os produtores italianos tiveram de armazenar 4 150 t de carne de frango em Junho, 9 271 t em Julho e 2 595 t em Agosto, dada a impossibilidade de introduzi-la no mercado.

([2]) Os preços mais baixos no mercado italiano eram de 83,924 euros/ /100 kg e 86,132 euros/100 kg, respectivamente.

([3]) Estes dados incluem as quantidades de produtos comprados pelas famílias e outras entidades.

(13) O auxílio não prevê nenhuma indemnização pela eliminação de animais ou produtos de origem animal impróprios para consumo e comercialização.

Montante do auxílio

(14) O montante global máximo do auxílio previsto é de 20 000 milhões de liras italianas (10 329 138 euros).

Dúvidas na origem do início do procedimento

(15) A Comissão deu início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado porque tinha dúvidas sobre a compatibilidade do regime com o mercado comum. Estas dúvidas diziam respeito à possibilidade de equiparar o auxílio em causa a um auxílio destinado a compensar os prejuízos causados por acontecimentos extraordinários. As autoridades italianas invocaram de facto o n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, que prevê que os auxílios destinados a remediar os danos causados por acontecimentos extraordinários são compatíveis com o mercado comum. A notificação refere-se à crise da dioxina como um acontecimento extraordinário.

(16) O conceito de acontecimento extraordinário não é definido no Tratado e a Comissão aplica esta disposição caso a caso, após avaliação criteriosa do facto específico em causa. No caso da crise da dioxina, que afectava os produtos alimentares e alimentos para animais produzidos na Bélgica, a Comissão concluíra que se tratava de um acontecimento extraordinário na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, tendo em conta a natureza e dimensão das restrições que era necessário impor para proteger a saúde pública neste país ([4]).

(17) Existem outros precedentes da definição de acontecimento extraordinário no âmbito, nomeadamente, de diversos auxílios concedidos pelo Reino Unido ([5]) relacionados com a crise da BSE: a Comissão chegara à conclusão de que se tratava de um acontecimento extraordinário, tendo designadamente em conta a proibição de exportação de carne de bovino e a queda dos consumos de carne de bovino devidas à incerteza e à apreensão geradas pelas informações sobre a BSE. Importa todavia salientar que os exemplos supracitados se referem a países directamente afectados pelo fenómeno (respectivamente o Reino Unido no que se refere à BSE e a Bélgica no que respeita à dioxina) e não, como no caso em apreço, a um país cujo mercado foi perturbado devido às preocupações dos consumidores relacionadas com a dioxina.

([4]) Cf. as suas decisões adoptadas, nomeadamente, no âmbito dos auxílios de Estado NN 87/99, NN 88/99, NN 89/99, N 380/99, N 386/99 e NN 95/99, N 384/99.

([5]) Cf. os auxílios de Estado N 299/96, N 290/96, N 278/96 e N 289/ /96.

(18) Nos casos citados, a Comissão admitiu a indemnização dos produtores pela perda de rendimentos, desde que a perda de quotas de mercado e a baixa dos consumos tenham sido provocadas não só pelo alarme gerado entre os consumidores como por factores excepcionais que impediram o comércio normal dos produtos em causa (um conjunto de medidas públicas aliadas a um comportamento totalmente excepcional dos consumidores e dos meios de comunicação). Nas decisões citadas, sempre foi possível estabelecer um nexo directo e imediato entre o conjunto dos factos considerados como um acontecimento extraordinário e os prejuízos acumulados pelas empresas.

(19) Convidadas a demonstrar a existência de um nexo entre as perdas de rendimentos registadas pelos produtores agrícolas e a existência de um acontecimento extraordinário que permitisse à Comissão autorizar a indemnização de tais perdas por força do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, as autoridades italianas não conseguiram, até agora, apresentar uma explicação convincente. A rápida difusão de um clima de alarmismo entre os consumidores que se traduziu numa forte perturbação do mercado no qual operavam os criadores de animais italianos, na perda de quotas de mercado e, consequentemente, na redução do volume de negócios relativamente a uma situação normal, não parece constituir, em si mesma — com base nas informações actualmente disponíveis -, um acontecimento extraordinário na acepção do Tratado. Por outro lado, nada indica que tenham sido tomadas medidas de bloqueio das vendas por parte das autoridades nacionais ou comunitárias.

(20) Ainda que se chegasse à conclusão de que era inevitável reconhecer que o impacto mediático em Itália foi maior do que noutros países europeus, devido à sensibilidade da população para as questões da segurança alimentar e à existência de um movimento de opinião muito crítico em relação aos sistemas de produção no sector zootécnico, tais considerações não se afiguram suficientes, neste momento, para demonstrar o carácter extraordinário do acontecimento em causa.

(21) A Comissão interrogava-se, sim, sobre a razão pela qual os produtores italianos não tinham conseguido tirar partido de tal situação e aumentar as vendas de produtos agrícolas no estrangeiro (ou mesmo no território nacional), já que, contrariamente à Bélgica, a Itália não figurava entre os países directamente afectados pela crise da dioxina.

(22) Um outro aspecto a esclarecer é a afirmação das autoridades italianas de que os criadores de animais tiveram de congelar a carne não vendida (4 150,8 t em Junho, 9 271,3 t em Julho e 2 595,9 t em Agosto). Esta afirmação não permitia excluir a possibilidade de tal operação ter permitido a venda, numa segunda fase, dos produtos agrícolas que ficaram por vender durante o período de crise. Nesse caso, os prejuízos seriam mais limitados do que os declarados no âmbito do exame do processo. Por outro lado, a Comissão não podia determinar a quantidade de carne que ficou por vender devido à queda da procura provocada pelo receio da presença de dioxina, nem as dimensões da superprodução resultante de uma estimativa incorrecta da procura no Verão.

(23) À luz das considerações que precedem, a Comissão não podia excluir a possibilidade de se tratar de um auxílio destinado exclusivamente a melhorar a situação financeira dos produtores, sem contribuir, de modo nenhum, para o desenvolvimento do sector e concedido, além disso, unicamente com base no preço, na quantidade ou unidade de produção, ou seja, equiparável a um auxílio ao funcionamento e, por conseguinte, incompatível com o mercado comum, em conformidade com o ponto 3.5 das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola ([6]) (a seguir designadas por «as orientações»).

(24) A Comissão exprimira assim dúvidas sobre a existência de um nexo entre as perdas de rendimentos registadas pelos produtores do sector avícola italiano e a existência de um acontecimento extraordinário, bem como sobre o facto de os auxílios em causa poderem satisfazer as condições necessárias para serem autorizados por força do n.º 2, alínea b) do artigo 87.º ou do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado (a este propósito, os auxílios nem sequer pareciam facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas) ou para serem declarados conformes com um dos pontos das orientações.

III. OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA

(25) Na sua carta de 24 de Outubro de 2001 (registada em 26 de Outubro de 2001), as autoridades italianas salientaram, acima de tudo, que a queda dos consumos dos produtos avícolas durante os meses de Junho, Julho, Agosto e, numa escala mais modesta, até Dezembro de 1999, não foi debatida na decisão de início do procedimento.

(26) Atendendo a que a Comissão não questionou a existência dos prejuízos em termos de vendas e reduções dos preços, segundo as autoridades italianas era apenas necessário, por conseguinte, demonstrar o nexo existente entre estes prejuízos e a crise da dioxina. Tal nexo seria demonstrado pelo facto de as primeiras notícias sobre o «frango com dioxina» terem sido divulgadas em 28 de Maio de 1999, às 19h00, e de a queda repentina das vendas se ter registado a partir de Junho de 1999 (redução das vendas de 29 % em relação a Junho de 1998). A tendência dos consumos em Itália teria evoluído paralelamente ao grau de alarme entre os consumidores suscitado pelos meios de comunicação, com uma forte baixa das vendas por ocasião da primeira difusão da informação sobre a dioxina, uma recuperação em Julho, quando diminuiu o interesse por parte dos meios de comunicação, e uma redução constante das vendas em Agosto, na sequência da divulgação da decisão da União Europeia de duplicar a dose máxima de dioxina tolerável para determinados produtos. A partir de Setembro, os meios de comunicação teriam prestado cada vez menos atenção ao facto e o consumo dos produtos avícolas ter-se-ia gradualmente normalizado.

([6]) JO C 232 de 12.8.2000.

(27) Consequentemente, é inegável para as autoridades italianas que existe um nexo entre o alarme gerado entre os consumidores na sequência das informações sobre a dioxina na Bélgica e a baixa dos consumos e do preço.

(28) Restaria por conseguinte demonstrar que a crise da dioxina registada em Itália pode ser considerada um acontecimento extraordinário na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado. A Comissão já teria reconhecido que a crise da dioxina é um acontecimento extraordinário no caso da crise declarada na Bélgica, tendo em conta a natureza e dimensão das restrições impostas para protecção da saúde pública. É certo que a Itália não foi directamente atingida pela crise da dioxina; porém, as autoridades italianas consideram que é inegável que os efeitos da crise ultrapassaram as fronteiras nacionais e afectaram igualmente os países vizinhos, como a Itália.

(29) Segundo as autoridades italianas, por acontecimento extraordinário, na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, entende-se qualquer acontecimento imprevisível ou dificilmente previsível, como as catástrofes naturais. É por conseguinte necessário considerar o acontecimento, em si mesmo, e não as medidas adoptadas para fazer face à situação de crise, que não passam de uma consequência do próprio acontecimento. De resto, no caso da BSE no Reino Unido, a Comissão reconheceu o carácter extraordinário do acontecimento associado à proibição de exportação da carne, mas sobretudo à baixa dos consumos de carne de bovino determinada pela incerteza e pelos receios provocados pelas informações sobre a BSE. Em Itália, ter-se-ia produzido a mesma situação em 1999, na sequência do alarme gerado pela dioxina. A proibição de exportação no Reino Unido não teve grande impacto na baixa dos consumos, já que, mesmo na ausência desta proibição, os consumidores estrangeiros (à semelhança dos consumidores ingleses) teriam de qualquer modo reduzido o consumo de carne de bovino, o que impediu a possibilidade de encontrar qualquer outro escoamento para estes produtos no estrangeiro. No caso da dioxina em 1999, importa acrescentar que todos os países terceiros proibiram as importações de carne de aves proveniente da UE nesse mesmo período.

(30) O motivo pelo qual os produtores italianos não se voltaram para outros mercados estrangeiros ou não utilizaram o mercado italiano residiria pois no carácter transnacional de um acontecimento que ultrapassou largamente as fronteiras da Bélgica.

(31) Segundo as autoridades italianas, os rendimentos de certas empresas avícolas italianas no período compreendido entre Junho e Agosto de 1999 reflectiriam claramente esta redução dos preços e das vendas.

IV. APRECIAÇÃO JURÍDICA

Existência do auxílio

(32) Na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

(33) O artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 2777/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece uma organização comum de mercado no sector da carne de aves de capoeira ([7]), prevê que, sob reserva de disposições contrárias no referido regulamento, os artigos 87.º a 89.º do Tratado são aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos nele referidos.

(34) A medida programada prevê o pagamento de fundos públicos a determinadas empresas e o auxílio em apreço (que ascende a 20 000 milhões de liras italianas) seria concedido, de forma selectiva, aos criadores que tenham presumivelmente acumulado prejuízos derivados da crise da dioxina. Por outro lado, a medida prevista favorece certas produções (as do sector da exploração avícola) e é passível de influir nas trocas comerciais, tendo em conta a quota detida pela Itália na produção global de aves de capoeira da União (13,2 %). Em 2001, a produção bruta de aves de capoeira em Itália era de 1 134 000 t contra 9 088 000 t na UE 15 ([8]).

(35) A medida em causa insere-se pois na definição de auxílio de Estado na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

Compatibilidade do auxílio

(36) A proibição de concessão de auxílios estatais não é incondicional. No caso vertente, as autoridades italianas invocaram as excepções previstas no n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado. O Tratado prevê que possam considerar-se compatíveis com o mercado comum, nos termos do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º, os auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários.

(37) O Tratado não define «acontecimento extraordinário», sendo por conseguinte necessário verificar se a «crise da dioxina» em Itália pode ser-lhe equiparada, nos termos do n.º 2, alínea b) do artigo 87.º do Tratado.

([7]) JO L 282 de 1.11.1975, p. 77.
([8]) Fonte: Eurostat e Comissão Europeia.

(38) De acordo com as Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola ([9]), a Comissão considerou, logicamente, que, na avaliação dos auxílios destinados a compensar os prejuízos decorrentes de calamidades naturais ou acontecimentos extraordinários, era necessário interpretar, de forma restritiva, as noções de «calamidade natural» e de «acontecimento extraordinário» enunciadas no n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, na medida em que estas constituem excepções ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios estatais com o mercado comum, consagrado no n.º 1 do artigo 87.º. Até à data, a Comissão considerou como calamidades naturais os terramotos, avalanches, deslizamentos de terras e inundações. Na categoria dos acontecimentos extraordinários foram incluídos a guerra, os conflitos internos e as greves e, com algumas reservas e em função da sua dimensão, graves incidentes nucleares ou industriais e incêndios que provoquem vastos prejuízos. Em contrapartida, a Comissão não reconheceu como acontecimento extraordinário um incêndio declarado numa única instalação de transformação coberta por um seguro comercial normal. Regra geral, a Comissão não considera a emergência de epizootias ou fitopatologias como calamidades naturais ou acontecimentos extraordinários, ainda que num caso tenha efectivamente reconhecido como acontecimento extraordinário a propagação generalizada de uma doença animal até então desconhecida. Devido às dificuldades de previsão de tais acontecimentos, a Comissão continuará a apreciar caso a caso as propostas de concessão de auxílios nos termos do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, tendo em conta a prática anteriormente adoptada no sector. Esta análise caso a caso é especialmente necessária no contexto de um auxílio concedido num sector sensível, como o das aves de capoeira, no qual qualquer medida de intervenção nos mercados poderia colidir com as medidas previstas pelo organização comum de mercado.

(39) A Comissão não pode aceitar, em geral, que a contaminação química dos produtos alimentares destinados ao consumo humano, em si mesma, possa constituir um acontecimento extraordinário na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado. Em contrapartida, o risco de contaminação é uma consequência do facto de os níveis mais elevados de qualidade não poderem ser garantidos ao longo de toda a cadeia alimentar.

(40) No caso da crise da dioxina na Bélgica, foram tidos em conta inúmeros elementos para concluir que esta crise constituía um acontecimento extraordinário. A Comissão atendeu acima de tudo à dimensão das medidas adoptadas para enfrentar a crise e proteger a saúde humana, nomeadamente a proibição da introdução no mercado e da venda a retalho de carne de aves de capoeira, a proibição das trocas comerciais e exportações para os países terceiros de determinados produtos de origem animal destinados ao consumo humano e animal, a imposição de uma série de condições, que incluem a vigilância, a rastreabilidade e o controlo dos produtos em causa ([10]). A declaração de acontecimento extraordinário baseava-se por conseguinte em dois elementos, ou seja, o anúncio das autoridades belgas com a consequente adopção de medidas de emergência e a impossibilidade de escoar a produção, que precipitou os produtores belgas numa situação de crise. Devido às suas características e ao impacto nos operadores envolvidos, esta crise destacava-se nitidamente das condições habituais e estava fora das condições normais de funcionamento do mercado. A difusão rápida de um clima de alarmismo entre os consumidores e o embargo imposto por diversos países terceiros aos animais e produtos de origem animal belgas contribuíram fortemente para alimentar a crise, traduzindo-se numa forte perturbação do mercado em que operavam os produtores belgas, na perda de quotas de mercado e, consequentemente, na redução do volume de negócios previsto numa situação normal de mercado.

(41) Nem a contaminação química dos produtos nem a queda das vendas, em si mesmas, teriam bastado para retirar conclusões sobre o carácter extraordinário do acontecimento, que resulta da combinação de significativas medidas restritivas sobre a comercialização e as exportações destes produtos e da queda das vendas e dos preços. O alarmismo e a reacção dos consumidores perante a contaminação por dioxina da carne de aves de capoeira apenas contribuíram para o carácter extraordinário do acontecimento.

(42) No caso dos produtores italianos, verifica-se que não foi imposta nenhuma medida restritiva da venda e exportação nem de protecção da saúde dos consumidores, já que o país não foi directamente afectado pela crise. O único factor imprevisível e perturbador do mercado foi a propagação do alarme e a reacção dos consumidores perante uma contaminação que se verificara noutro país.

(43) A situação em Itália não pode ser comparada à dos países directamente afectados pela crise; de facto, a crise da dioxina foi declarada acontecimento extraordinário na Bélgica e não simplesmente acontecimento extraordinário. Conforme já salientado nos pontos 37-40, a mera

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

([10]) Estas medidas traduziram-se em três decisões da Comissão: Decisão 1999/363/CE da Comissão, de 3 de Junho de 1999, relativa a medidas de protecção em relação à contaminação por dioxina de determinados produtos animais destinados ao consumo humano ou animal (JO L 141 de 4.6.1999, p. 24). Estas medidas diziam nomeadamente respeito à carne de aves de capoeira e a todos os produtos delas derivado, como os ovos e os produtos à base de ovos, as gorduras, as proteínas animais, as matérias-primas destinadas à alimentação, etc.; Decisão 1999/368/CE da Comissão, de 4 de Junho de 1999, e Decisão 1999/389/CE da Comissão, de 11 de Junho de 1999, relativa a medidas de protecção em relação à contaminação por dioxinas de produtos animais destinados ao consumo humano ou animal derivados de bovinos e suínos (JO L 142 de 5.6.1999, p. 46 e JO L 147 de 12.6.1999, p. 26). Estas medidas diziam nomeadamente respeito à carne de bovino e suíno, como o leite e todos os produtos derivados.

contaminação química dos produtos alimentares destinados ao consumo humano ou a propagação de um clima de alarmismo entre os consumidores não constituem, em si mesmas, um acontecimento extraordinário na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado.

(44) As autoridades italianas aludiram igualmente à primeira crise da BSE no Reino Unido. Neste caso, a situação extraordinária no sector da carne de bovino devia-se à proibição total da exportação de animais vivos e carne de bovino do Reino Unido para os países europeus e os países terceiros. O impacto das medidas de mercado adoptadas no âmbito da BSE assumiu assim no Reino Unido uma dimensão jamais alcançada. Entre as medidas adoptadas em resposta a esta crise, a Comissão recordava um embargo total à carne britânica, bem como a todos os produtos derivados que pudessem entrar na cadeia alimentar humana e animal, e uma queda sem precedentes do consumo interno de carne. A queda dos consumos estava associada às restrições de mercado significativas, tendo gerado uma situação que se podia definir como extraordinária.

(45) Por outro lado, nos casos mais recentes de BSE na Europa ([11]), a Comissão reafirmou que a baixa das vendas ou das receitas não é considerada extraordinária. A queda das vendas é entendida como a consequência de um acontecimento extraordinário, que resulta da combinação rara de diversos factores. Como nos casos supracitados, os auxílios destinados a remediar os danos causados por acontecimentos extraordinários na acepção no n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado foram adoptados nos países directamente envolvidos, onde diversos factores contribuíram para o carácter extraordinário da crise, nomeadamente: as repercussões extremamente negativas para os produtores agrícolas europeus, o alarmismo que se propagou entre os consumidores e o embargo imposto por inúmeros países terceiros aos animais e produtos de carne provenientes da UE, bem como uma série de incidentes, que escaparam ao controlo dos criadores de animais e contribuíram para exacerbar a situação de crise e suscitar receios entre os consumidores. Tudo isto veio traduzir-se numa forte perturbação do mercado em que operam os produtores europeus, com a perda sucessiva de quotas de mercado, e, consequentemente, na redução do volume de negócios previsto numa situação normal de mercado.

(46) Um elemento importante que a Comissão tomou em consideração para efeitos do reconhecimento da referida crise como acontecimento extraordinário foi a estabilidade e o equilíbrio do mercado da carne de bovino antes do início da crise. No entanto, conforme se demonstra a seguir (cf. pontos 54 a 57) e segundo declarações das próprias autoridades italianas (cf. cartas de 28.8.2000 e 15.11.2000), não era esse o caso do mercado do frango em Itália, que já registava um excesso de produção e uma flexão dos preços.

([11]) Cf., entre outros, os auxílios N 113/A/2001 (Decisão SG 01.290550 de 27.7.2001), N 437/2001 (Decisão SG 01 290526D de 27.7.2001), N 657/2001 (Decisão SG 01 292096 de 9.11.2001) e NN 46/2001 (Decisão SG 01.290558 de 27.7.2001).

(47) Em todos os casos acima evocados, e nomeadamente nos citados pelas autoridades italianas, o acontecimento extraordinário produziu-se no país afectado e conduziu à adopção de uma série de medidas restritivas, de controlo do mercado e sanitárias, às quais se associou a queda das vendas e dos preços dos produtos em causa.

(48) Além disso, um acontecimento extraordinário deve, no mínimo, apresentar as características de um acontecimento que, pela sua natureza e pelo impacto nos operadores interessados, se distingue nitidamente das condições habituais e não se insere nas condições normais de funcionamento do mercado. O simples carácter imprevisível do acontecimento ou a dificuldade de o prever podem constituir um elemento do carácter extraordinário do acontecimento, mas não podem, em si mesmos, bastar para o declarar «extraordinário» na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado.

(49) No caso vertente, a presumível baixa das vendas não se distingue de outros acontecimentos que influenciam a procura, como, por exemplo, o encerramento de um mercado de exportação. Tal acontecimento é igualmente imprevisível, mas faz parte do risco comercial normal de uma empresa, não possuindo assim nenhum carácter extraordinário na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado.

(50) Segundo as autoridades italianas, os produtores italianos não possuíam outras alternativas de escoamento no mercado, na medida em que a crise se propagou muito além das fronteiras belgas e a redução dos consumos de carne de aves de capoeira verificou-se em toda a Europa.

(51) Ora, segundo os dados de que dispõe a Comissão, as exportações intracomunitárias de aves de capoeira durante os meses de Junho e Agosto de 1999 permaneceram constantes em relação à tendência anual, tendo mesmo aumentado relativamente a 1998. As exportações intracomunitárias durante o mês de Julho, por seu lado, são superiores à tendência registada em 1999 e no mês correspondente do ano anterior. Embora insuficiente para absorver a totalidade do excedente de produção não vendido e declarado pelas autoridades italianas, o referido aumento reduziu o impacto da crise para os produtores, permitindo-lhes vender uma parte da produção no mercado comunitário. As autoridades italianas não apresentaram valores que comprovem a ausência de outras alternativas de escoamento no mercado comunitário, tendo-se limitado a afirmar que, devido à crise, os restantes países europeus também haviam reduzido os consumos de carne de frango. Segundo as mesmas autoridades, porém, certos países (como a Dinamarca, Grécia, Espanha, Irlanda, Áustria, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido)

poderiam ser tomados como ponto de referência para estabelecer uma comparação de preços (cf. ponto 7 acima), pelo facto de não terem sido afectados pela crise. Consequentemente, estes países teriam podido ser os destinatários de, pelo menos, uma parte desta produção excedentária.

(52) Por outro lado, atendendo à política adoptada pela Comissão em matéria de aplicação do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado no sector agrícola, importa excluir qualquer sobrecompensação dos prejuízos.

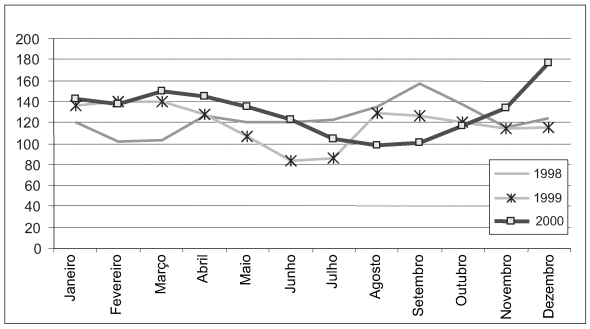
(53) O mecanismo de compensação previsto pelas autoridades italianas baseia-se num auxílio para a carne produzida e comercializada nos meses de Junho e Julho de 1999, calculado com base na diferença entre os preços médios nos países não afectados pela crise e os preços médios em Itália. Segundo as autoridades italianas, esta diferença é de 53,966 euros/100 kg, em Junho, e 46,218 euros/100 kg, em Julho. O auxílio ascende a 21 150 liras italianas (ou seja, 10,92 euros)/100 kg e 15 400 liras italianas (7,95 euros)/ /100 kg.

(54) Este método de cálculo suscita dois problemas. O primeiro refere-se à afirmação das autoridades italianas, segundo a qual os criadores de animais tiveram de congelar a carne não vendida ([12]). Isto teria permitido escoar, numa segunda fase, os produtos avícolas que não foram vendidos durante o período de crise e os prejuízos teriam sido inferiores aos declarados no contexto do exame do processo. As autoridades italianas não formularam comentários sobre este ponto. Consequentemente, não se exclui o risco de sobrecompensação dos prejuízos, mediante uma venda diferida de uma parte da produção a preços provavelmente normalizados. Além disso, as autoridades italianas declararam que, em Junho de 1999, o abate de frangos elevou-se a 43 170,1 t e, em Julho, a 47 485,9 t, ou seja, um total de 90 656 t (cf. carta de 15 de Novembro de 2000), ao passo que as quantidades vendidas ascenderam a 34 700 000 kg de carne, em Junho de 1999, e a 30 200 000 kg, em Julho, ou seja, 64 900 t. Foram congeladas 4 150,8 t de carne em Junho e 9 271,3 t em Julho, ou seja, 13 422,1 t. Não foi prestada nenhuma informação sobre o destino da parte de carne produzida, não vendida e não congelada, relativamente à qual não se pode excluir outro destino comercial.

(55) A Itália alude em seguida aos preços médios de outros países europeus não afectados pela crise, não atendendo ao facto de os preços em Itália já estarem em baixa antes de Junho de 1999 e à variabilidade da tendência dos preços da carne de aves de capoeira. O quadro seguinte ilustra esta tendência em Itália, nos anos de 1998, 1999 e 2000 ([13]):

Preço de mercado mensal, frangos inteiros,

EUR/100 kg



(56) De acordo com a declaração das autoridades italianas, o sector da carne de aves de capoeira já registava uma superprodução, pelo que, em Março, os produtores haviam decidido abater uma parte dos frangos destinados a abate nos meses de Abril e Maio, para reduzir 4,8 %, em Junho, a oferta de carne. Segundo as autoridades italianas, devido à crise da dioxina, 10 % da produção de Junho não foi abatida nem introduzida no mercado, mas transferida para os meses de Julho e Agosto, determinando uma sobrecarga da oferta nestes dois meses. Com base nos dados de que dispõe a Comissão, o número de pintos destinados à criação aumentou, de facto, em Fevereiro, Março e Abril, o que permite estimar em 5,6 % o aumento da produção no mês de Junho.

(57) Os dados respeitantes ao abate de frangos no período compreendido entre Maio e Agosto de 1999 comparados com os dados relativos ao mesmo período do ano anterior indicam que, em Maio de 1999, se registou um aumento do abate e, por conseguinte, da oferta de frango de quase +9 %, em Junho de 1999 a oferta diminuiu −10 % relativamente a Junho de 1998 e, em Julho, a quantidade de frangos abatidos foi quase 10 % superior à de 1998. Esta tendência para o aumento da oferta continua em Agosto de 1999 (+ 6,5 %). Atendendo a que os preços acompanham, tendencialmente, a evolução da oferta, poder-se-ia deduzir uma redução dos preços relativamente aos valores de Abril, que, devido à superprodução, já eram mais baixos em relação à média europeia. Consequentemente, uma comparação entre os preços do frango em Itália nos meses de Junho e Julho e a média dos preços nos países não afectados pela crise da dioxina conduziria a uma sobrestimação do valor presumível do frango em Itália.

(58) Tendo em conta a variabilidade dos preços do frango em Itália e a tendência para a baixa dos preços já antes do início da crise da dioxina, uma comparação entre os preços de venda de Junho de 1999 e Junho de 1998 seria incorrecta e não reflectiria a superprodução já verificada no mercado do frango em Itália e a consequente baixa dos preços já registada. A declaração das autoridades italianas, segundo a qual os produtores já haviam adoptado medidas de correcção do mercado abatendo antecipadamente, no mês de Março, os pintos que deveriam ter sido abatidos em Abril e Maio para reduzir a oferta em Junho e Julho, está em contradição com os dados relativos ao número de pintos

([12]) Cf. carta de 23.5.2001, na qual as autoridades italianas declaram que os produtores foram obrigados a congelar 4 150,8 t em Junho, 9 271,3 t em Julho e 2 595,9 t em Agosto.

([13]) Dados relativos à totalidade das exportações intracomunitárias de carne de aves de capoeira (em peso-carcaça).

destinados à criação e, por conseguinte, com a estimativa de produção, que aponta para um aumento da oferta em Junho e uma pequena redução (1,6 %) em Julho. Com base nestes elementos, qualquer previsão dos preços de venda em Junho e Julho de 1999 (comparada com os preços de Junho de 1998 e os preços registados nos restantes países europeus não afectados pela crise da dioxina) seria aleatória.

(59) A Comissão pode por conseguinte concluir que, na medida em que o clima de alarmismo entre os consumidores, em si mesmo, não constitui uma condição extraordinária na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado e que o método de cálculo dos prejuízos proposto pelas autoridades italianas poderia conduzir a uma sobrestimação dos prejuízos acumulados pelos produtores italianos de carne de aves de capoeira, a medida não pode ser considerada compatível com o mercado comum nos termos do disposto no n.º 2 , alínea b), do artigo 87.º.

(60) Ainda que analisado à luz do n.º 3 do artigo 87.º do Tratado, o auxílio só pode ser considerado incompatível com o mercado comum. O n.º 3, alínea a), do artigo 87.º não é aplicável, na medida em que o auxílio não se destina a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego.

(61) O auxílio em questão não se destina a fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro, nos termos do disposto no n.º 3, alínea b), do artigo 87.º.

(62) O auxílio em causa não remete para os objectivos previstos no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º.

(63) Relativamente ao n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, tendo em conta que a legislação em causa foi devidamente notificada pelas autoridades italianas, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º, para efeitos da sua avaliação são aplicáveis as disposições das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola ([14]) (a seguir designadas por orientações). De facto, em conformidade com o ponto 23.3 das orientações, estas são aplicáveis aos novos auxílios estatais, inclusivamente àqueles que já foram notificados pelos Estados-Membros mas relativamente aos quais a Comissão ainda não deliberou, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000.

(64) Os auxílios destinados a compensar as perdas de rendimento ocasionadas por epizootias são regulados pelo ponto 11.4. A indemnização pode incluir uma compensação razoável pela diminuição dos lucros, tendo em conta as dificuldades inerentes à reconstituição do efectivo, à replantação ou a qualquer período de quarentena ou de espera imposto ou recomendado pelas autoridades competentes para permitir a eliminação da doença antes da reconstituição do efectivo ou da replantação da exploração. O abate obrigatório dos animais por ordem da autoridade sanitária/veterinária, no âmbito de um plano destinado à prevenção e erradicação da epizootia, constitui por conseguinte uma condição necessária para a concessão do auxílio.

(65) Deduz-se claramente das medidas notificadas que as autoridades sanitárias/veterinárias não deram qualquer ordem de abate dos animais, no âmbito de um plano destinado à prevenção e erradicação da epizootia, atendendo a que a contaminação química não afectou as empresas italianas. A medida em apreço não preenche, por conseguinte, as condições previstas no ponto 11.4 das orientações.

(66) À luz do que precede, não pode considerar-se que o auxílio a favor das empresas que operam no sector da produção de aves de capoeira se destina a compensar os prejuízos provocados por um acontecimento extraordinário, na acepção do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º, nem que seja passível de beneficiar de uma das derrogações previstas no n.º 3 do artigo 87.º. Os auxílios em causa constituem, por conseguinte, auxílios ao funcionamento, incompatíveis com o mercado comum, em conformidade com o ponto 3.5 das orientações ([15]).

(67) O auxílio constitui igualmente uma violação das disposições do Regulamento (CE) n.º 2777/75, o qual prevê que apenas possam ser adoptadas as medidas a seguir indicadas relativamente aos produtos mencionados no seu artigo 1.º: medidas destinadas a promover uma melhoria da organização da produção, transformação e comercialização; medidas destinadas a melhorar a qualidade respectiva; medidas tendentes a permitir o estabelecimento de previsões a curto e a longo prazo pelo conhecimento dos meios de produção utilizados; medidas tendentes a facilitar a constatação da evolução dos preços no mercado dos referidos produtos. Por outro lado, para ter em conta as limitações à livre circulação que resultem da aplicação de disposições destinadas a combater a propagação de doenças dos animais, podem ser adoptadas disposições excepcionais de apoio ao mercado afectado por tais limitações, nos termos do procedimento previsto no artigo 17.º. As referidas disposições apenas podem ser adoptadas na medida e durante o período estritamente necessários ao apoio a esse mercado. No caso vertente, a Itália não adoptou nenhuma das medidas citadas, donde resulta que qualquer outro auxílio público só pode ser concedido nos termos dos artigos 87.º-89.º do Tratado. Conforme indicado no ponto anterior, o auxílio em causa não é conforme com as disposições que regulam os auxílios estatais e, por conseguinte, não é compatível com o mercado comum.

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

([15]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8.6.1995 no processo T 459/1993 (*Siemens SA — Comissão das Comunidades Europeias*) Col. [1995] p. 1675.

V. **CONCLUSÕES**

(68) À luz do que precede, a Comissão pode concluir que os auxílios previstos no programa A.I.M.A a favor do sector avícola são auxílios estatais, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º, que não podem beneficiar de nenhuma das derrogações previstas no n.º 2 e no n.º 3 do artigo 87.º

(69) Na medida em que o programa foi notificado nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, segundo o qual o Estado-Membro não pode pôr em execução a medida projectada antes da aprovação da Comissão Europeia, não há que solicitar a recuperação dos auxílios,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Os auxílios que a Itália tenciona conceder no âmbito do programa nacional de intervenções da AIMA para 1999 são incompatíveis com o mercado comum.

A Itália não pode dar execução aos auxílios em causa.

Artigo 2.º

No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Itália comunica à Comissão as medidas adoptadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 3.º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 19 de Maio de 2004.

Pela Comissão

Franz FISCHLER

Membro da Comissão