DECISÃO DA COMISSÃO

de 30 de Novembro de 1988

relativa a um auxílio nacional a favor do sector de carne de bovino em Itália

(Apenas faz fé o texto em língua italiana)

(89/217/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, o nº 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 93º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino [1], com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) nº 571/89 [2], e, nomeadamente, o seu artigo 24º,

Após, em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE, ter notificado os interessados para lhe apresentarem as suas observações [3],

Considerando o seguinte:

I

1. Na sequência de informações comunicadas à Comissão, os serviços da Comissão interrogaram, em 29 de Janeiro de 1988, as autoridades italianas sobre a existência de um auxílio no sector da carne de bovino.

O Governo italiano não respondeu no prazo prescrito.

2. A medida apresenta-se do seguinte modo:

De acordo com a circular da AIMA (Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo) nº 226/C, de 22 de Janeiro de 1988, o CIPE (Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica) decidiu, em relação à carne de bovino, que o quarto traseiro correspondente ao quarto dianteiro entregue em intervenção pode, após congelação, ser deixado à consignação no mesmo centro.

O auxílio de 2 000 liras italianas/quilograma (1,35 ecus/quilograma) destina-se, de acordo com a circular acima referida, a cobrir parcialmente os custos de transporte do produto armazenado, bem como a depreciação da carne subsequente à sua congelação.

As medidas nacionais, que entraram em vigor em 1 de Fevereiro de 1988, abrangem uma quantidade máxima de 6 500 toneladas de carne de bovino, durante um período de cinco semanas. O custo total previsto para este auxílio é de 13 mil milhões de liras italianas (8,125 milhões de ecus).

Devem ser respeitadas as seguintes condições:

— o quarto traseiro deve ser apresentado conjuntamente com o quarto dianteiro proposto para intervenção comunitária,

— a carne pode ser desarmazenada congelada, nunca antes de 72 horas nem depois de 150 dias após a armazenagem,

— o operador que armazena a carne pode solicitar que o quarto traseiro seja desossado sob o controlo da AIA (Associazione Italiana Allevatori) e armazená-la desossada,

— o pedido de armazenagem do quarto traseiro deve ser apresentado conjuntamente com o pedido de intervenção relativo ao quarto dianteiro,

— o auxílio é pago 90 dias após a colocação em armazém do produto, mas nunca antes de ter sido efectuado o pagamento ao quarto dianteiro colocado em intervenção.

II

1. Por carta de 8 de Fevereiro de 1988, a Comissão comunicou ao Governo italiano a sua decisão de dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado em relação ao referido auxílio.

2. Pela mesma carta, a Comissão informou as autoridades italianas de que tinha considerado que tal medida se apresentava como um auxílio ao funcionamento, sem quaisquer efeitos duradouros sobre o desenvolvimento do sector em causa, dados os seus efeitos desaparecerem com a própria medida. A Comissão considera tais medidas, em princípio, incompatíveis com o mercado comum.

Além disso, a regulamentação comunitária relativa ao sector bovino constitui um sistema completo e exaustivo, que exclui a possibilidade de os Estados-membros tomarem medidas complementares para apoiar os rendimentos dos produtores de carne de bovino.

Além disso, a medida prevista pelo Governo italiano é suplementar a outras já adoptadas a nível comunitário. Com efeito, o Regulamento (CEE) nº 828/87 da Comissão, de 23 de Março de 1987, que fixa os produtos elegíveis para intervenção no sector a carne de bovino [4], alterado pelo Regulamento (CEE) nº 654/89 [5], estipula que só os quartos dianteiros da categoria A, classes U, R e O podem ser propostos para intervenção em Itália.

[1] JO nº L 148 de 28. 6. 1968, p. 24.
[2] JO nº L 61 de 4. 3. 1989, p. 43.
[3] JO nº C 41 de 13. 2. 1988, p. 3.
[4] JO nº L 80 de 24. 3. 1987, p. 8.
[5] JO nº L 71 de 15. 3. 1989, p. 38.

O objectivo deste regulamento consiste na colocação imediata dos quartos traseiros no mercado. A medida nacional em questão constitui, com efeito, um auxílio à armazenagem privada, que permite aos operadores italianos armazenar os seus produtos, enquanto os operadores dos outros Estados-membros são obrigados a escoar imediatamente os seus produtos ou, eventualmente, a suportar os custos da armazenagem dos mesmos.

Além disso, o auxílio em causa, que facilita a armazenagem de quartos traseiros, pode constituir um incentivo suplementar para os operadores italianos proporem carne para intervenção (quartos dianteiros), o que pode ter como consequência um aumento das despesas do FEOGA relativas ao sector em causa. Tal medida nacional é, por conseguinte, contrária ao interesse comum.

O auxílio previsto constitui, portanto, uma violação das disposições comunitárias.

3. No âmbito do referido processo, a Comissão notificou o Governo italiano para apresentar as suas observações.

A Comissão notificou, igualmente, os outros Estados-membros e os interessados, que não sejam Estados-membros, para apresentarem as suas oservações.

III

Por carta de 12 de Fevereiro de 1988, o Governo italiano respondeu à carta de notificação da Comissão.

As autoridades italianas confirmaram a existência do auxílio, bem como as informações que já eram do conhecimento da Comissão.

A razão adiantada para a falta de notificação desta medida foi o facto de a mesma ter sido adoptada muito recentemente pelo CIPE (em 21 de Janeiro de 1988) e de, logo após, os pedidos apresentados pela Comissão terem tornado supérflua a comunicação do auxílio, na medida em que a Comissão já o conhecia em todos os aspectos.

Por outro lado, dada a sua brevidade, não teria sido possível respeitar o prazo imposto pela Comissão na sua carta de pedido de notificação.

De acordo com as autoridades italianas:

a) Não se trata de compras de quartos traseiros pelo organismo de intervenção, uma vez que o produto continua a ser propriedade exclusiva do depositante;

b) Não se trata de um auxílio à armazenagem privada porque não existe a obrigatoriedade de uma armazenagem de quatro meses, fixada como período mínimo de armazenagem para a concessão do auxílio. Trata-se, na realidade, de uma participação nas despesas dos produtores com as operações de congelação, destinadas a permitir uma mais longa conservação do produto. A medida tem como efeito evitar uma nova depressão do mercado; finalmente, o resultado último é a diminuição da quantidade de quartos bovinos destinados à intervenção;

c) Não se trata de um auxílio à produção; trata-se de uma intervenção cujo objectivo consiste, no interesse geral, em recriar condições de mercado mais adequadas;

d) O auxílio não pode ter qualquer incidência no comércio intracomunitário, dado que o grau de auto-abastecimento em carne de bovino de Itália não vai além de 60 % e que é no mercado italiano que são colocados os excedentes dos outros Estados-membros da Comunidade;

e) O auxílio foi adoptado perante uma situação dramaticamente grave, caracterizada por importantes baixas de preços, que ascendiam, expressas em ecus, a mais de 15 % em relação ao nível de preços do período correspondente do ano anterior.

IV

1. As autoridades italianas não cumpriram a obrigação que lhes incumbe por força do nº 3 do artigo 93º do Tratado, primeiramente, por não notificarem a medida sob a forma de projecto e, em seguida, por a terem posto em execução a partir de 1 de Fevereiro de 1988, sem que a Comissão tenha podido pronunciar-se a seu respeito.

Estes não cumprimentos criaram uma situação especialmente grave, visto que o auxílio em causa constitui, quanto ao fundo, uma violação da organização de mercado da carne de bovino e é incompatível como mercado comum, nos termos do artigo 92º do Tratado.

2. No que se refere aos argumentos avançados pelas autoridades italianas, importa salientar o seguinte:

a) Em relação a esta medida, a Comissão não afirmou tratar-se de compras efectuadas pelos organismos de intervenção, mas sim de um auxílio nacional que tem como efeito facilitar a armazenagem privada.

Dado que a consignação é uma condição *sine qua non* para o pagamento do auxílio, a Comissão considerou que este se destinava a incentivar a armazenagem do produto em questão, a sua retirada do mercado e congelação. Esta acção constitui uma medida muito importante do ponto de vista económico; com efeito, o montante da ajuda eleva-se a 1 350 ecus/tonelada de quartos traseiros, enquanto, por exemplo, a medida comunitária correspondente para 1987 previa a concessão de 500 ecus/tonelada para a armazenagem privada de quartos de bovino por um período de quatro meses;

b) Em contrapartida, a Comissão tomou em consideração o facto de a medida destinada a colocar as perdas resultantes da congelação da carne e os custos do seu transporte ter como efeito, por um lado, a retirada do mercado de uma determinada quantidade de carne e, por outro, a possibilidade de armazenar quartos traseiros. É por esta razão que a Comissão considera que a medida em causa favorece a armazenagem de quartos traseiros de carne de bovino. Aliás, em vez de permitir a diminuição das quantidades de quartos dianteiros propostos para intervenção, a Comissão verifica que esta medida, tal como especificado na decisão da AIMA de 22 de Janeiro de 1988, diz respeito a quartos traseiros que, para poderem beneficiar do auxílio nacional, devem ser apresentados juntamente com os

quartos dianteiros entregues à intervenção. Esta medida não pode, pois, ter como efeito uma diminuição das quantidades propostas para intervenção; pode, pelo contrário, ter o efeito oposto, ao incentivar, graças ao auxílio para os quartos traseiros, os operadores a entregar os quartos dianteiros à intervenção;

c) A Comissão considera também, e contrariamente ao que afirmam as autoridades italianas, que o auxílio em causa pode encorajar a produção, ao permitir aos produtores e entrega dos produtos em causa e, portanto, o rápido recomeço do ciclo de produção da carne de bovino. O efeito da medida é, por conseguinte, aumentar as quantidades produzidas durante o ano;

d) Esta medida pode ter efeitos sobre o comércio, na medida em que a modificação unilateral de um determinado elemento dos custos normalmente suportados pelos operadores no sector em causa é susceptível de perturbar o equilíbrio existente no mercado do produto em questão. A este título, a referida medida pode permitir aos operadores italianos oferecer a sua carne a preços mais vantajosos que os dos operadores dos outros Estados-membros que também colocam carne de bovino no mercado italiano, mas que não beneficiam do auxílio nacional italiano; o auxílio pode, pois, ter como efeito uma diminuição das quantidades importadas dos outros Estados-membros, podendo, assim, afectar o comércio entre os Estados-membros;

e) A Comissão considera que, para solucionar as situações relativas a dificuldades de mercado da carne de bovino, as medidas necessárias devem ser tomadas a nível comunitário, a fim, nomeadamente, de evitar o aparecimento de dificuldades ainda maiores, devidas à adopção de medidas nacionais unilaterais que podem ter repercussões negativas na situação do sector noutros Estados-membros;

f) Atendendo ao que precede, as justificações avançadas pelas autoridades italianas não podem ser aceites.

V

1. Os artigos 92º a 94º do Tratado aplicam-se à produção e à comercialização dos produtos abrangidos pelo auxílio em causa, por força do artigo 24º do Regulamento (CEE) nº 805/68.

Esta medida concede uma vantagem especial aos operadores do sector em causa, que, deste modo, beneficiam de condições de venda mais favoráveis que os operadores não beneficiários do auxílio. O auxílio pago aos operadores que efectuam entregas à intervenção pode, igualmente, permitir-lhes pagar aos produtores de carne de bovino um preço mais elevado do que aquele que poderiam pagar em circunstâncias normais, dadas as condições do mercado da carne de bovino. Tem, por conseguinte, como efeito falsear a concorrência entre os beneficiários do auxílio e os outros operadores que não recebem o auxílio e que operam neste sector, quer em Itália, quer nos outros Estados-membros.

2. O mercado italiano é deficitário em carne de bovino. Com base em dados estatísticos relativos a 1986, a produção indígena bruta ascendeu a 919 000 toneladas e os abates totais a 1 179 000. A utilização interna eleva-se a 1 587 000 toneladas (27,7 quilogramas/*per capita*/ano).

Com base nestes dados, o grau de auto-abastecimento é de 58 %, nível relativamente baixo. A diferença entre os abates totais e a quantidade utilizada é coberta por importações dos outros Estados-membros e de países terceiros (570 920 toneladas e 144 448 toneladas, respectivamente). As exportações para os outros Estados-membros e países terceiros cifram-se em 52 443 toneladas e 88 669 toneladas, respectivamente (1).

A quantidade importada durante o período de cinco semanas em que a medida italiana foi aplicável pode ser estimada em cerca de 55 000 toneladas.

A quantidade de carne de bovino abrangida pela ajuda representa, portanto, mais de 10 % destas quantidades importadas.

3. Apesar de o mercado italiano ser deficitário, a intervenção pública é frequentemente utilizada. Em 1986, as compras de intervenção de carne de bovino elevaram-se a 47 000 toneladas.

Durante o período em questão, e contrariamente aos argumentos das autoridades italianas, verificou-se um nítido aumento das compras de intervenção comunitária da carne de bovino (quartos dianteiros). Este facto torna-se evidente se comparamos as quantidades colocadas em intervenção durante o período em que a medida contestada esteve em vigor, ou seja, de 1 de Fevereiro a 6 de Março de 1988, com a situação anterior e posterior a esse período. Com efeito, antes e depois do período em questão, as compras de intervenção eram, em média, de cerca de 402 toneladas por semana, enquanto durante o período em causa as entregas de carne de bovino à intervenção pública antigiram cerca de 1 100 toneladas por semana.

4. Além disso, e para realçar a importância económica desta medida, pode citar-se a medida comunitária análoga que, em 1987, foi aplicada durante seis semanas; foi prevista pelo Regulamento (CEE) nº 2437/87 da Comissão, de 12 de Agosto de 1987, que prevê a concessão de uma ajuda à armazenagem privada de carcaças, de meias carcaças, de quartos traseiros e de quartos dianteiros de bovinos adultos fixada forfetária e antecipadamente (2). No âmbito desta medida, adoptada devido às graves dificuldades do mercado da carne de bovino (terceiro considerando), cerca de 12 000 toneladas de carne foram objecto de contratos de armazenagem privada em Itália.

A Comissão considera, por conseguinte, que a quantidade de 6 500 toneladas, que diz respeito, exclusivamente, aos quartos traseiros, retirada do mercado devido à medida nacional é muito importante e tem efeitos directos, tanto no decurso do período em que o auxílio foi pago como no decurso do período em que a carne é desarmazenada.

(1) Valores relativos a 1986, fonte Eurostat.
(2) JO nº L 225 de 13. 8. 1987, p. 13.

A medida pode ter efeitos negativos sobre as quantidades de carne de bovino importadas e, consequentemente, afectar o comércio intracomunitário deste produto.

A medida em causa corresponde, pois, aos critérios estabelecidos no nº 1 do artigo 92º do Tratado; esta disposição prevê a incompatibilidade de princípio com o mercado comum dos auxílios que correspondam aos critérios nela enunciados.

5. As derrogações a esta incompatibilidade previstas no nº 2 do artigo 92º não são, manifestamente, aplicáveis ao auxílio em causa. As previstas no nº 3 do mesmo artigo precisam objectivos de interesse comunitário, e não apenas de interesse para sectores específicos da economia nacional. Aquando da apreciação de programas de auxílios com finalidade regional ou sectorial, ou de casos individuais de aplicação de regimes de auxílios gerais, deve ser feita uma interpretação estrita destas derrogações.

Estas só podem, nomeadamente, ser concedidas no caso de a Comissão poder concluir que o auxílio é necessário para a realização de um dos objectivos referidos nestas disposições. Conceder o benefício das supracitadas derrogações a auxílios que não implicam tal contrapartida equivaleria a permitir medidas prejudiciais ao comércio entre os Estados-membros e distorções da concorrência não justificadas no interesse comunitário e, por conseguinte, vantagens indevidas para determinados Estados-membros.

No caso vertente, o auxílio não permite verificar a existência de tal contrapartida. Com efeito, o Governo italiano não pôde fornecer — nem a Comissão encontrar — qualquer justificação que permita estabelecer que o auxílio em causa satisfaz as condições necessárias à aplicação de uma das derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado.

Não se trata de medidas destinadas a fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum, na acepção do nº 3, alínea b), do artigo 92º, dado que, pelos efeitos que pode ter no comércio, este auxílio é contrário ao interesse comum.

Também não se trata de uma medida tendente a sanar uma perturbação grave de economia do Estado-membro em causa, na acepção da mesma disposição.

No que respeita às derrogações previstas no nº 3, alíneas a) e c), do artigo 92º relativamente aos auxílios destinados a promover ou a facilitar o desenvolvimento económico das regiões, bem como de certas actividades referidas na citada alínea c), importa observar que esta medida — dado o seu carácter de auxílio — não pode melhorar de forma duradoura as condições do sector económico beneficiário do auxílio, uma vez que quando o auxílio deixar de ser concedido estas se encontrarão na mesma situação estrutural existente antes da entrada em vigor dessa intervenção estatal.

Por conseguinte, os auxílios devem ser considerados auxílios ao funcionamento das empresas em causa, tipo de auxílios a que a Comissão, em princípio, sempre se opôs, dado não estarem ligados a condições capazes de os fazer beneficiar de uma das derrogações previstas no nº 3, alíneas a) e c), do artigo 92º

6. Por outro lado, no que respeita aos produtos em causa submetidos a uma organização comum de mercado, existem limites à capacidade de intervenção directa dos Estados-membros no funcionamento das organizações comuns de mercado com um sistema de preços comuns, que são da exclusiva competência da Comunidade.

A concessão dos auxílios em causa neste sector não tem em conta o princípio segundo o qual os Estados-membros não dispõem já da faculdade de intervir unilateralmente nos rendimentos dos agricultores pela concessão deste tipo de auxílios, sendo este rendimento determinado através das medidas previstas na organização comum de mercado.

O carácter de infracção desta medida é ainda reforçado pelo facto de a acção de retirada de mercado que a mesma incentiva vir sobrepôr-se à medida comunitária actualmente em vigor, prevista pelo Regulamento (CEE) nº 828/87. Esta medida diz respeito à intervenção pública dos quartos dianteiros.

Dado o efeito que a medida em causa pode ter sobre o aumento das entregas à intervenção de quartos dianteiros, esta pode provocar, igualmente, um aumento das despesas do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola. A este título, deve ser considerada contrária ao interesse comum. Mesmo se, a título do nº 3 do artigo 92º do Tratado, tivesse sido possível considerar uma derrogação para os produtos agrícolas, o carácter de infracção, em relação à organização comum de mercado em questão, de que a medida de auxílio em causa se reveste exclui a aplicação aos produtos referidos de tal derrogação.

7. Em consequência, o auxílio em causa é incompatível com o mercado comum, na acepção do disposto no artigo 92º do Tratado.

8. A presente decisão não prejudica eventuais consequências que a Comissão remeterá para o plano do financiamento da política agrícola comum pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA),

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

O auxílio decidido pelo CIPE (Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica), aplicado com base na circular da AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel Mercato Agricolo) nº 226/C, de 22 de Janeiro 1988, que inclui o pagamento de um montante para os quartos traseiros da carne de bovino e se destina a cobrir parcialmente:

— a depreciação sofrida pelo produto fresco devido à sua congelação, e

— os custos do seu transporte para o mercado,

é ilegal nos termos do nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE. Além disso, é incompatível com o mercado comum.

Artigo 2º

O Governo italiano informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas que tiver tomado para dar cumprimento a esta decisão.

Artigo 3º

A Comissão reserva-se o direito de remeter as consequências da concessão deste auxílio ilegal para o plano do financiamento da política agrícola comum pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

Artigo 4º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 30 de Novembro de 1988.

Pela Comissão

Frans ANDRIESSEN

Vice-Presidente