DECISÃO DA COMISSÃO

de 11 de Fevereiro de 1987

relativa a uma lei regional que cria intervenções extraordinárias no que respeita à pesca marítima na Sicília, adoptada pelo Governo italiano

(Apenas faz fé o texto em língua italiana)

(87/419/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 3796/81 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981, que adopta a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca [1], com a redacção que lhe foi dada pelo Acto de Adesão de Espanha e Portugal, e, nomeadamente, o seu artigo 28º,

Tendo em conta a Directiva 83/515/CEE do Conselho, de 4 de Outubro de 1983, relativa a certas acções de adaptação das capacidades no sector da pesca [2], com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 85/590/CEE [3], e, nomeadamente, o seu artigo 12º,

Após ter notificado os interessados, em conformidade com o disposto no nº 2, primeiro parágrafo, do artigo 93º do Tratado, para lhe apresentarem as suas observações [4] e tendo em conta essas observações,

Considerando o que se segue :

I

Historial e descrição

Processo

Por carta da sua representação permanente junto das Comunidades Europeias, de 3 de Junho de 1983, o Governo italiano notificou a Comissão, em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE, de um projecto de lei regional da Sicília que cria intervenções extraordinárias no que respeita à pesca marítima. O projecto de lei previa um subsídio por TAB aos pescadores scilianos para o ano de 1983.

Por cartas da sua representação permanente junto das Comunidades Europeias, de 6 de Abril, de 13 de Julho e 6 de Agosto de 1984, o Governo italiano notificou a Comissão, em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE, de um projecto de lei regional da Sicília intitulado « Intervenções nos Sectores da Cooperação, do Comércio, do Artesanato e da Pesca ». Das medidas de auxílios previstas pelo projecto de lei consta a extensão das intervenções extraordinárias para a pesca marítima sob a forma de um auxílio por tonelagem de arqueação bruta para 1984.

Por cartas de 8 de Janeiro, 30 de Abril e 2 de Agosto de 1985, o Governo italiano notificou a Comissão, em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE, de um novo projecto de lei que cria intervenções extraordinárias no sector da pesca marítima. O novo projecto de lei altera a lei antiga, substituindo o auxílio por TAB por um auxílio à paragem temporária dos navios baseado no espírito da Directiva 83/515/CEE.

Auxílio por tonelagem de arqueação bruta aos pescadores sicilianos

Trata-se de um subsídio directo ligado ao número total de TAB do navio. O subsídio limita-se a 400 000 liras italianas/TAB para os navios com menos de 70 TAB, 380 000 liras italianas/TAB para os navios que tenham entre 71 e 150 TAB e 370 000 liras italianas/TAB para os navios com mais de 150 TAB. Para poder obter a totalidade do subsídio, é necessário ter, pelo menos, 26 dias ou 156 horas de actividade de pesca durante um período de dois meses. Abaixo deste número, o subsídio é proporcionalmente reduzido. Não é imposta qualquer condição relativamente à utilização do auxílio. O orçamento previsto para o auxílio em 1983 é de 25 mil milhões de liras italianas.

O Governo italiano fundamentou a concessão do auxílio na grave crise do sector em causa. O Governo italiano indica que, apesar da entrada em vigor, na Sicília, de medidas com carácter estrutural [5], são necessárias intervenções extraordinárias para salvaguardar o nível do emprego no sector da pesca. Além disso, a condenação do auxílio ao combustível pela Decisão 83/246/CEE da Comissão [6] obrigou o Governo italiano a considerar um outro tipo de auxílio que corresponda imediatamente às exigências dos pescadores em dificuldades.

O refinanciamento desse auxílio para 1984 estava previsto nas mesmas condições do passado.

Auxílio à paragem temporária dos navios

Este regime, estabelecido por três anos, prevê a concessão de um prémio diário de imobilização, calculado na base de 12 % do valor do navio no mercado sob a condição de os navios terem uma actividade de pesca mínima de 120

(1) JO nº L 379 de 31. 12. 1981, p. 1.
(2) JO nº L 290 de 22. 10. 1983, p. 15.
(3) JO nº L 372 de 31. 12. 1985, p. 49.
(4) JO nº C 241 de 10. 9. 1983, p. 4, nº C 331 de 11. 12. 1984, p. 2, nº C 315 de 6. 12. 1985, p. 3.
(5) Lei nº 5 de 13 de Março de 1975 e lei nº 1 de 4 de Janeiro de 1980.
(6) JO nº L 137 de 26. 5. 1983, p. 28.

dias por ano, de o período de paragem ser pelo menos igual a 45 dias, que podem ser consecutivos ou não, cumulados com um período de paragem técnica de 52 dias em 1985, 82 dias em 1986 e 115 dias a partir de 1987. O valor dos navios é calculado com base numa estimativa do custo do navio no estado novo, por tipo de navio, a que se aplicam coeficientes de depreciação. O orçamento previsto para o auxílio é de 25 mil milhões de liras italianas por ano, incluindo o pagamento aos membros da tripulação de subsídio diário de 25 000 liras italianas por dia de paragem do seu navio.

O Governo italiano fundamentou a nova medida na necessidade de suprir as objecções da Comissão quanto à incompatibilidade da lei existente e de adaptar as intervenções financeiras da região siciliana para as aproximar da regulamentação comunitária. Além disso, esta alteração permitiria às autoridades adaptar as capacidades da frota às possibilidades de captura na óptica da aplicação de uma política de « repouso biológico ».

Os auxílios assim descritos são objecto dos artigos 92º a 94º do Tratado (CEE) por força do disposto no artigo 28º do Regulamento (CEE) nº 3796/81 e do artigo 12º da Directiva 83/515/CEE.

Exame pela Comissão

Auxílio por tonelagem de arqueação bruta

Na sequência de um primeiro exame, a Comissão considerou que o auxílio por TAB aos pescadores sicilianos em 1983 constitui um auxílio ao funcionamento sem real contrapartida por parte dos beneficiários e sem efeito estrutural na sua situação económica. Um tal auxílio tinha um efeito directo importante na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-membros. É, por conseguinte, considerado incompatível com o mercado comum. Em consequência, a Comissão decidiu dar início, em relação ao auxílio por TAB, ao processo de exame previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE e, por carta de 2 de Agosto de 1983, notificou o Governo italiano para lhe apresentar as suas observações.

Dado que o Governo italiano previu o refinanciamento do auxílio para 1984, sem alteração das regras da sua concessão, a Comissão decidiu tornar extensivo, em relação ao refinanciamento, o processo do nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE, já iniciado em relação a esse auxílio para 1983. Por carta de 8 de Outubro de 1984, notificou o Governo italiano para lhe apresentar as suas observações.

Auxílio à paragem temporária dos navios

Na sequência de um primeiro exame, a Comissão considerou que o auxílio à paragem temporária dos navios não podia beneficiar de uma das derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado. Com efeito, as condições de concessão deste auxílio são diferentes e menos estritas do que as previstas na directiva comunitária. Assim, o cálculo do período de paragem suplementar não garante um esforço complementar em relação à média dos dias de paragem dos anos anteriores, dado que se baseia num número de dias estabelecido com carácter fixo por ano. Além disso, a aceitação do valor real em vez do valor de compra ou do valor seguro do navio, como base de cálculo do prémio de imobilização, só seria permitida com base nas especificidades do sector da pesca marítima na Sicília em relação ao resto da Comunidade. Ora, os coeficientes de depreciação propostos pelo Governo italiano não correspondem à realidade verificada no mercado de navios na Sicília e a sua utilização provoca um aumento artificial dos prémios de imobilização. Assim, a concessão do auxílio siciliano seria em detrimento dos outros pescadores comunitários que respeitam, aquando da concessão de um tal auxílio, as normas da Directiva 83/515/CEE. Por conseguinte, a Comissão decidiu dar início ao processo do nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE em relação a este auxílio e, por carta de 20 de Setembro de 1985, notificou o Governo italiano para lhe apresentar as suas observações.

Observações dos interessados

Vários Estados-membros transmitiram as suas observações à Comissão. Esses Estados-membros partilham a opinião da Comissão.

II

Observações do Governo italiano

Auxílio por tonelagem de arqueação bruta

O Governo italiano não apresentou observações quanto ao fundamento deste auxílio. Por carta de 25 de Janeiro de 1985, em resposta à carta de notificação da Comissão, de 8 de Outubro de 1984, o Governo italiano indicou que o problema do auxílio por TAB seria resolvido no âmbito do novo projecto de lei sobre o auxílio à paragem temporária dos navios, notificado à Comissão no início de Janeiro de 1985.

Auxílio à paragem temporária dos navios

Nas suas respostas de 20 de Janeiro de 1986 e 3 de Abril de 1986, o Governo italiano indicou, em primeiro lugar, a evolução das intervenções financeiras no sector da pesca na Sicília. Nos anos de 1975 a 1980, o objectivo prosseguido era a qualificação da frota de pesca e o melhoramento dos equipamentos para permitir uma exploração racional dos recursos. Estes objectivos deveriam ser realizados pelas medidas previstas nas leis regionais nº 5 de 13 de Março de 1975 e nº 1 de 4 de Janeiro de 1980. Nos anos de 1980 a 1984, a situação difícil em que se encontrava a frota siciliana obrigou o Governo, enquanto não se verificava uma racionalização da pesca devida aos resultados das medidas previstas pelas leis acima referidas, a executar intervenções extraordinárias tais como o auxílio ao combustível (segundo semestre de 1980 a 1982) e o auxílio por TAB (1983 a 1984). Por último, a partir de 1985, as autoridades regionais da Sicília pretenderam resolver os problemas resultantes da condenação pela Comissão das intervenções extraordinárias através da execução de um regime de auxílio que se inspirava na

Directiva 83/515/CEE do Conselho, mas que também tomava em consideração a natureza específica dos problemas sócio-estruturais da pesca na Sicília. Uma tal medida inverte a antiga lógica de incentivar o esforço da pesca através da aplicação de uma política de intervenção e procura, pelo contrário, reduzir esse esforço de pesca ao favorecer o repouso biológico e, por conseguinte, o repovoamento haliêutico.

Em relação ao próprio projecto de auxílio, o Governo italiano indicou que :

— o cálculo do período de paragem na base do número de dias complementares a uma paragem técnica estabelecido com carácter fixo foi escolhido para fazer face às grandes dificuldades de gestão e controlo, nomeadamente a impossibilidade de registar a paragem efectiva nos anos anteriores ; tal cálculo explica o facto de se ter valores fixos que estabelecem os dias de paragem técnica em 115 dias a partir de 1987, em conformidade com a referida directiva, mas valores inferiores para o os anos de 1985 e 1986, devido à natureza diferente dos problemas sócio-estruturais da pesca siciliana,

— o valor de mercado dos navios foi definido por taxas fixas visto o custo de compra ou o valor segurado (previstos como únicas bases de cálculo na directiva) não permitirem incentivar os pescadores à paragem, dada a idade da maior parte dos navios, a taxa elevada da inflacção e a falta de seguro ou a sua subestimação. Os coeficientes de depreciação propostos pelas autoridades sicilianas não podem ser reduzidos sem afectar o incentivo dos interessados a aceitarem a paragem dos navios, objectivo procurado pela Comunidade ; contudo, as autoridades sicilianas estariam dispostas a alterar esses coeficientes a partir de 1987 em relação aos navios com menos de 18 m, de modo a obter, para os navios mais velhos, um valor residual de 45 % em vez de 60 %.

III

Apreciação jurídica

Auxílio por tonelagem de arqueação bruta

O auxílio sob forma de subsídios directos por TAB dos navios constitui um auxílio directo à tesouraria dos beneficiários ; tem, portanto, um efeito imediato nos seus custos de produção e concede-lhes uma vantagem certa em relação aos outros pescadores comunitários. Este auxílio não está subordinado a qualquer condição por parte dos beneficiários e não está ligado a um plano de reestruturação que permitiria superar as dificuldades que estão na origem da sua situação.

A referência ao novo projecto de lei que prevê a criação de um regime de auxílio à paragem temporária dos navios e que altera assim o auxílio em causa não tira a este último o seu carácter de auxílio directo à tesouraria com a sua incidência sobre a concorrência, e as trocas comerciais entre Estados-membros.

Auxílio à paragem temporária dos navios

Os artigos 3º e 4º da Directiva 83/515/CEE prevêem a concessão, sob determinadas condições, de um prémio diário à imobilização dos navios de pesca. O prémio é concedido por períodos de paragem de, pelo menos, 45 dias suplementares em relação à média, verificada ou avaliada com carácter fixo por tipo de navio, dos dias de paragem dos três anos civis anteriores ao primeiro pedido de concessão do prémio. O prémio é calculado na base de 12 %, no máximo, do valor de compra ou do valor segurado do navio para uma actividade de pesca anual média de 250 dias. Os navios abrangidos devem ter um comprimento entre perpendiculares igual ou superior a 18 metros e terem sido postos em serviço depois de 1 de Janeiro de 1958. A aplicação da directiva é facultativa e os Estados-membros que a adoptem nas condições definidas podem pedir o reembolso comunitário de 50 % das despesas elegíveis.

As linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca [1] indicam que os auxílios nacionais à paragem temporária da actividade de pesca não abrangidos pelas medidas previstas na Directiva 83/515/CEE, que limita a sua intervenção aos navios com um comprimento entre perpendiculares igual ou superior a 18 metros, são compatíveis com o mercado comum sob reserva de as condições de concessão desses auxílios serem análogas ou pelo menos tão estritas como as previstas na referida directiva e de a taxa do prémio de imobilização ser calculada, de acordo com os critérios previstos na referida directiva.

O auxílio da região siciliana à paragem temporária dos navios que se inspira nas normas da Directiva 83/515/CEE não pode ser considerado uma aplicação desta directiva, dadas as normas que regulam a sua concessão.

As condições de concessão do auxílio siciliano são similares às da directiva comunitária, mas menos estritas do que estas. Com efeito, apesar de o número de dias de paragem normal mínimo fixado antecipadamente aumentar cada ano, este número só atinge o mínimo fixo de 115 dias estabelecido pela directiva comunitária durante o terceiro ano da sua aplicação.

Dada a situação especial da frota siciliana e a impossibilidade de verificar a paragem efectivamente observada durante os anos anteriores ou avaliar uma paragem com carácter fixo por tipo de navio e dado o esforço crescente que os pescadores sicilianos devem fazer ao longo dos anos para obter o auxílio em causa, a aceitação das condições relativas ao número de dias de paragem pode eventualmente ser considerada se as outras condições de concessão do prémio forem igualmente justificadas.

A utilização do valor real dos navios em vez do valor de compra ou do valor segurado para o cálculo do prémio de imobilização poderia ser considerada se a utilização destes últimos valores conduzisse a prémios cujo nível fosse insignificante e, por conseguinte, o objectivo pretendido pela medida de auxílio em causa não fosse realizado e se o valor utilizado reflectisse a realidade no mercado dos navios no país em causa.

[1] JO nº C 268 de 19. 10. 1985, p. 2.

O nível importante de inflação em Itália e a estrutura de idade da frota siciliana tornam o valor de compra um parâmetro inadaptado para o cálculo do prémio de imobilização. A prática de segurança dos pequenos e médios navios em Itália também não permite utilizar esse valor para o cálculo do prémio.

O valor proposto pelas autoridades regionais da Sicília baseia-se numa estimativa do custo por TAB de construção por categoria dos navios (cinco grupos entre menos de 15 TAB e mais de 150 TAB) a que se aplicam os coeficientes de depreciação (3 grupos) com um valor residual dos navios de 60 % do valor no estado novo, atingido aos 10 anos de idade.

De acordo com as informações à disposição da Comissão, os custos por TAB no estado novo, adoptados pelas autoridades sicilianas, reflectem a realidade verificada no mercado em Itália e, mais especialmente, na Sicília. Em contrapartida, os coeficientes de depreciação não têm qualquer relação efectiva com a realidade do mercado italiano. A utilização dos coeficientes de depreciação do regime siciliano conduziria a um aumento dos prémios diários de imobilização para além do nível justificado pela realidade económica em que se encontra o sector da pesca na Sicília em relação ao resto da Comunidade. Um exemplo de cálculo desses prémios mostra que, para os navios com mais de 10 anos, se se utilizasse os coeficientes propostos pela Sicília, esse prémios seriam, consoante o tipo e a idade, entre 14 % e 166 % mais elevados do que os prémios admissíveis.

Apesar de se inspirar na Directiva 83/515/CEE, o auxílio em causa não corresponde às exigências por ela previstas nem às condições estabelecidas no mesmo domínio no âmbito dos auxílios nacionais no sector da pesca. Nesse sentido, o auxílio em causa apresenta-se como um apoio da tesouraria dos beneficiários com incidência imediata sobre a concorrência, sobretudo devido ao facto de os pescadores dos outros Estados-membros, que são incentivados a cessar temporariamente as suas actividades de pesca no âmbito da Directiva 83/515/CEE ou no âmbito de um regime de auxílio nacional complementar, não terem acesso às mesmas vantagens que os pescadores sicilianos.

O reforço da situação competitiva resultante dos auxílios previstos na lei regional, que cria intervenções extraordinárias para a pesca marítima na Sicília, tem repercussões negativas sobre a dos produtores dos outros Estados-membros. Com efeito, as trocas comerciais intracomunitárias de produtos da pesca destinados ao consumo humano são importantes e representam cerca de 30 % do volume total dos desembarques para consumo humano, efectuados no conjunto da Comunidade. Por outro lado, o mercado italiano dos produtos da pesca é alimentado em cerca de metade pelos seus próprios desembarques, em cerca de 15 % por importações provenientes dos outros Estados-membros e em cerca de 35 % por importações provenientes de países terceiros.

Por último, a Itália exporta cerca de 14 % da sua produção, dos quais cerca de 50 % para os outros Estados-membros (valores relativos a 1984). Além disso, a região da Sicília não está isolada em matéria de pesca e, no que se refere aos produtos da pesca, tem laços comerciais com o resto da Itália e com o estrangeiro.

IV

Dado que se trata de acções de apoio financiadas através de recursos de Estado e que reforçam a posição concorrencial dos produtores sicilianos em relação aos dos outros Estados-membros, o auxílio por tonelagem de arqueação bruta e o auxílio à paragem temporária dos navios de pesca estão sujeitos ao regime do nº 1 do artigo 92º do Tratado CEE que enuncia o princípio da incompatibilidade com o mercado comum dos auxílios que preencham os critérios nele previstos.

As derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado, únicas em causa no caso presente, dizem respeito aos objectivos prosseguidos no interesse da Comunidade e não no único interesse de sectores específicos de uma economia nacional. Estas derrogações devem ser interpretadas estritamente aquando do exame de qualquer programa com finalidade regional ou sectorial e de qualquer caso individual de aplicação de regimes de auxílios gerais. As derrogações só podem ser concedidas nos casos em que a Comissão pode estabelecer que o auxílio é necessário para a realização de um dos objectivos abrangidos pelas referidas normas.

Conceder o benefício das derrogações a auxílios que não impliquem uma contrapartida seria admitir prejuízo nas trocas comerciais entre Estados-membros e distorções de concorrência sem justificação em face do interesse comunitário.

A existência de uma tal contrapartida não pôde ser verificada no caso presente e o Governo italiano não pôde dar, nem a Comissão encontrar, uma justificação que permitisse estabelecer que o auxílio em causa preenche os requisitos exigidos para a aplicação de uma das derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado.

Não se trata de auxílios destinados a favorecer ou a facilitar o desenvolvimento de determinadas regiões e, por conseguinte, o nº 3, alíneas a) e c), do artigo 92º do Tratado, não é aplicável no que diz respeito ao seu aspecto regional.

Estes auxílios também não constituem projectos importantes de interesse europeu comum, nem medidas próprias para remediar uma perturbação grave da economia italiana, e, por conseguinte, não é aplicável o nº 3, alínea b), do artigo 92º do Tratado.

No que diz respeito à derrogação a favor dos auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de determinadas actividades, os auxílios em causa, destinados a reduzir determinadas despesas de funcionamento, não podem ter um efeito de desenvolvimento económico, na acepção do nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado. Além disso, a importância das trocas comerciais intracomunitárias dos produtos da pesca não permite considerar que as condições dessas trocas não seriam alteradas numa medida contrária ao interesse comum.

Um auxilio aos proprietários de navios de pesca unicamente em função do número total de TAB dos navios constitui, enquanto auxílio destinado a diminuir o custo de determinados meios de produção, um auxílio ao funcionamento sem efeito duradouro sobre a situação económica dos beneficiários. Um auxílio sob forma de pagamento de um prémio diário de imobilização dos navios, de acordo com as regras fixadas pelas autoridades regionais da Sicília, deve igualmente ser considerado um auxílio destinado a diminuir o custo de determinados meios de produção e constitui, por conseguinte, um auxílio ao funcionamento sem efeito duradouro sobre a situação económica dos beneficiários.

Na sua comunição ao Conselho, de 25 de Maio de 1978, relativa à sua política em matéria de auxílios sectoriais, a Comissão indicou que os auxílios temporários destinados a remediar as consequências sociais de uma situação de crise deviam estar ligados a objectivos de reestruturação do sector em causa e subordinados a uma acção por parte dos beneficiários que contribua para facilitar a sua adaptação. Do mesmo modo, nas suas linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca, a Comissão recordou que os auxílios ao funcionamento de empresas são, em princípio, imcompatíveis com o mercado comum, salvo no caso de estarem directamente ligados a um plano de reestruturação considerado compatível com o mercado comum. Tal não é o caso dos auxílios em causa.

Resulta do exposto que os auxílios não preenchem os requisitos exigidos para a aplicação de uma das derrogações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado CEE.

Dado que estes auxílios ilegais foram provavelmente pagos, a presente decisão não prejudica as consequências que a Comissão tirará, se for caso disso, a nível da recuperação dos montantes pagos, em conformidade com a sua carta aos Estados-membros, de 3 de Novembro de 1983, relativa à recuperação dos auxílios concedidos ilegalmente, nomeadamente em relação aos auxílios concedidos após a entrada em vigor da presente decisão (1),

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

O auxílio por tonelagem de arqueação bruta e o auxílio à paragem temporária dos navios de pesca, previstos pelas leis regionais da Sicília nº 40 de 30 de Maio de 1983, nº 95 de 16 de Novembro de 1984 e nº 9 de 3 de Janeiro de 1985 que criam intervenções extraordinárias no sector da pesca marítima, adoptadas pelo Governo italiano em 1983, 1984 e 1985, são incompatíveis com o mercado comum, na acepção do artigo 92º do Tratado CEE. Os auxílios devem, por conseguinte, ser suprimidos e não podem mais ser concedidos.

Artigo 2º

A Itália informará a Comissão, no prazo de um mês a contar da data da notificação da presente decisão, das medidas que tiver tomado para dar cumprimento a esta decisão.

Artigo 3º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 11 de Fevereiro de 1987.

Pela Comissão

António CARDOSO E CUNHA

Membro da Comissão

(1) JO nº C 318 de 24. 11. 1983, p. 3.