

Processo C-636/21**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

15 de outubro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)

Data da decisão de reenvio:

13 de outubro de 2021

Demandante e recorrente:

NN

Demandada e recorrida:

Regione Lombardia

Objeto do processo principal

Recurso para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) do acórdão através do qual o Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália) negou provimento ao recurso interposto por um empresário agrícola contra um decreto da Regione Lombardia (Região da Lombardia, Itália) que recusou conceder-lhe os auxílios previstos para apoiar o mercado nos setores dos ovos e da carne de aves de capoeira em Itália, na sequência de uma epidemia de gripe aviária.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O reenvio prejudicial tem por objeto a compatibilidade com a disciplina prevista no artigo 220.º do Regulamento n.º 1308/2013 e no Regulamento de Execução 2019/1323 de uma legislação nacional cuja interpretação e aplicação têm como consequência que os auxílios previstos para a compensação dos danos causados

pela gripe aviária apenas são concedidos às empresas em atividade na data da apresentação do pedido.

Artigo 267.º TFUE

Questão prejudicial

«O artigo 220.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento de Execução da Comissão (UE) n.º 2019/1323, de 2 de agosto de 2019, opõem-se a uma legislação nacional [como o Decreto Ministeriale del 15 gennaio 2020 del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (Decreto Ministerial, de 15 de janeiro de 2020, do Ministério das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais, Itália)] interpretada e aplicada no sentido de que limita o acesso às medidas compensatórias da gripe aviária apenas às empresas que não tenham cessado a sua atividade na data de apresentação do pedido?»

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 107.º TFUE

Artigo 42.º TFUE

Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho; em particular artigo 220.º

Regulamento de Execução (UE) 2019/1323 da Comissão, de 2 de agosto de 2019, relativo a medidas excecionais de apoio ao mercado nos setores dos ovos e da carne de aves de capoeira em Itália; em particular artigo 2.º

Orientações da União Europeia relativas aos auxílios estatais nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais para 2014-2020; em particular pontos 66, 75, alínea f), e 365.

Disposições de direito nacional invocadas

Decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali del 15 gennaio 2020 – Modalità di attuazione del regolamento di esecuzione (UE) n.º 2019/1323 della Commissione, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia [Decreto do Ministério das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais, de 15 de janeiro de 2020 – Regras de aplicação do Regulamento de Execução (UE) 2019/1323 da Comissão, relativo a medidas excecionais de apoio ao mercado nos setores dos

ovos e da carne de aves de capoeira em Itália]; em particular, artigos 3.º e 4.º, n.º 2.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 NN, empresário agrícola, era titular de três explorações aviárias. Devido às restrições sanitárias determinadas por uma epidemia de gripe aviária, teve de suspender por várias vezes a atividade dessas explorações no período entre outubro e dezembro de 2017. Em novembro de 2019, NN cedeu as explorações aos filhos.
- 2 Em 15 de janeiro de 2020, o Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Ministério das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais) italiano adotou o decreto ministeriale n.º 383/2020, recante le modalità di attuazione del regolamento di esecuzione (UE) n.º 2019/1323 della Commissione, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia [Decreto Ministerial n.º 383/2020, que estabelece as regras de aplicação do Regulamento de Execução (UE) 2019/1323 da Comissão, relativo a medidas excecionais de apoio ao mercado nos setores dos ovos e da carne de aves de capoeira em Itália]. Esse decreto ministerial previa auxílios para compensação dos danos causados pela epidemia de gripe aviária. De acordo com o seu artigo 3.º, em particular, podem apresentar o pedido: a) as empresas produtoras de ovos; b) as empresas produtoras de pintos; c) as empresas de criação de galinhas, galinhas poedeiras e aves de capoeira para abate; d) os centros de embalagem de ovos. Além disso, nos termos do artigo 4.º, n.º 2 do mesmo decreto, para efeitos do acesso aos auxílios é necessário fazer prova dos danos sofridos na sequência da aplicação das medidas sanitárias implementadas para conter a epidemia de gripe aviária no período compreendido entre 1 de outubro de 2017 e 30 de junho de 2018.
- 3 Em 10 de abril de 2020, ao abrigo do Decreto Ministerial n.º 383/2020, NN apresentou à Regione Lombardia (Região da Lombardia) um pedido de concessão dos referidos auxílios. A Regione Lombardia (Região da Lombardia) recusou esse pedido uma vez que, na data da respetiva apresentação, NN não era titular de explorações aviárias e, portanto, não satisfazia o requisito previsto no artigo 3.º do referido decreto ministerial. Com efeito, essa disposição limita o acesso aos auxílios apenas às empresas que operam no setor das aves de capoeira. A este respeito, não foi considerada relevante a circunstância alegada por NN de que a atividade continuava a ser levada a cabo pelos filhos.
- 4 NN interpôs recurso perante o Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia) contra a recusa da Regione Lombardia (Região da Lombardia). Todavia, aquele negou provimento ao recurso, considerando nomeadamente que o Regulamento de Execução 2019/1323 prossegue o objetivo de favorecer o empresário agrícola que ainda está em atividade, ressarcindo-o dos danos sofridos, não com o objetivo de o

indemnizar mas sim de apoiar o mercado e, portanto, as empresas em atividade. Por outro lado, segundo o Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia), não se pode excluir que a exploração agrícola de que os filhos de NN são cessionários podia ter tido acesso aos auxílios, mas o pedido devia ter sido formulado pelos novos empresários e não pelo pai que já não era empresário.

- 5 Em 19 de março de 2020, NN interpôs recurso da decisão do Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia) perante o Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional). Nesse recurso NN pediu expressamente que fosse submetida ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º, TFUE, uma questão relativa à correta interpretação do artigo 220.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 e do Regulamento de Execução 2019/1323, ou seja, das disposições do direito da União Europeia transpostas pelo Despacho Ministerial n.º 383/2020, de 15 de janeiro de 2020.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 Segundo a interpretação da Regione Lombardia (Região da Lombardia), acolhida pelo Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia), o artigo 3.º do Decreto Ministerial n.º 383/2020 limita o acesso aos auxílios às empresas que ainda operam no setor dos ovos e da carne de aves de capoeira em Itália no momento da apresentação do pedido. Em contrapartida, estariam excluídas como beneficiárias as empresas que, tendo sofrido os danos causados pela epidemia de gripe aviária, tenham posteriormente cessado a atividade.
- 7 Essa interpretação resulta do objeto do Decreto Ministerial n.º 383/2020, que se identifica com o apoio ao mercado nos setores da carne das aves de capoeira em Itália. A medida económica de «apoio ao mercado», ainda que seja determinada por um facto danoso que se situa necessariamente no passado, dirige-se ao futuro, na medida em que beneficia empresas que, no momento do pedido, estão em atividade e que ainda fazem parte integrante do mercado. O mercado é entendido como o conjunto de todos os empresários que nele operam num determinado momento e não como o conjunto dos sujeitos que nele operavam antes da previsão dos auxílios.
- 8 A interpretação do Decreto Ministerial n.º 383/2020 defendida pela Regione Lombardia (Região da Lombardia) é contestada por NN, segundo o qual os auxílios previstos no referido decreto têm natureza de indemnização do dano sofridos e, enquanto tais, devem precisamente ser concedidos aos empresários que operavam no momento do facto danoso, mesmo que posteriormente tenham cessado a atividade.
- 9 NN considera, além disso, que a interpretação da Regione Lombardia (Região da Lombardia) é injusta, uma vez que priva da possibilidade de aceder aos auxílios

precisamente as empresas mais gravemente afetadas pela epidemia de gripe aviária, ou seja, as que foram forçadas a cessar a sua atividade antes da concessão das medidas compensatórias devido às dívidas acumuladas.

- 10 Por último, NN salienta que a concessão de medidas compensatórias a todas as empresas em atividade no momento do facto danoso pode favorecer o cumprimento das medidas sanitárias, dado que os operadores podem confiar na posterior indemnização do prejuízo sofrido.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 11 O Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional) salienta, antes de mais, que a solução do litígio depende da interpretação do artigo 220.º do Regulamento n.º 1308/2013 e do Regulamento de Execução 2019/1323, disposições da União Europeia transpostas pelo Despacho Ministerial n.º 383/2020, de 15 de janeiro de 2020.
- 12 O Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) sublinha, além disso, que a interpretação literal do direito da União Europeia em matéria de auxílios estatais no setor agrícola não permite afirmar ou excluir que as empresas de criação de aves de capoeira devem estar em atividade na data do pedido e/ou de pagamento do auxílio. A interpretação correta da referida disciplina parece, portanto, dever ser deduzida com referência à finalidade prosseguida pela legislação.
- 13 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o direito da União Europeia em matéria de auxílios estatais no domínio agrícola prossegue a finalidade de apoio ao mercado e visa produzir um efeito de incentivo, ou seja, favorecer a génese ou o desenvolvimento de iniciativas nesse setor. Na opinião do Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional), essa finalidade parece excluir como beneficiárias as empresas que cessaram a atividade antes da apresentação do pedido e que, portanto, já não fazem parte desse mercado que a legislação pretende apoiar. No caso de cessação antecipada da exploração, a referida finalidade deve permitir abranger como beneficiários os cessionários da exploração que contribuem para formar o mercado a apoiar.
- 14 Além disso, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, o princípio do apoio ao mercado não pode ser afastado mesmo no caso de acontecimentos extraordinários, como as epidemias de doenças infecciosas dos animais. Com efeito, segundo o Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional), mesmo perante acontecimentos extraordinários, a disciplina em análise presume, com base no critério da racionalidade, a existência de um nexo de causalidade entre os auxílios concedidos a empresas ainda em atividade e o objetivo de apoio ao mercado.
- 15 Por outro lado, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado em formação jurisdicional) salienta que o direito da União Europeia não parece exigir a

apresentação de um projeto de investimento que comprove que os auxílios serão reintroduzidos no mercado de referência para, desse modo, poder apoiá-lo no futuro.

- 16 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, mesmo que se atribua aos auxílios em causa natureza indemnizatória e, portanto, que se admita a sua concessão a todos os empresários que sofreram um dano, independentemente de os mesmos estarem em atividade no momento do pedido, essa qualificação pode satisfazer, ainda que indiretamente, a finalidade de apoio ao mercado. Com efeito, a previsão de medidas de compensação de natureza reparadora reforça a adequação aos regulamentos sanitários por parte das empresas agrícolas e, por conseguinte, aumenta a confiança dos consumidores no cumprimento das medidas de combate às epidemias.