SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
1° ottobre 1998 *

Nella causa T-155/97,

Natural van Dam AG, società di diritto elvetico, con sede in Basilea (Svizzera),

Danser Container Line BV, società di diritto olandese, con sede a Sliedrecht (Paesi Bassi),

con l'avv. Marius J. van Dam, del foro di Rotterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Fernand Entringer, 34 A, Rue Phillipe II,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dal signor Berend-Jan Drijber, e successivamente dalla signora Laura Pignataro e dal signor Maurits Lugard, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'olandese.

avente ad oggetto la domanda d'annullamento della decisione della Commissione 7 marzo 1997, SG(97) D/1862, che nega alle ricorrenti, per tre imbarcazioni che intendevano costruire, il beneficio di cui all'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna (GU L 116, pag. 25),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione),

composto dalla signora P. Lindh, presidente, e dai signori K. Lenaerts e J. D. Cooke, giudici,

cancelliere: signor A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 maggio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine del ricorso

1 Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna (GU L 116, pag. 25; in prosieguo: il «regolamento n. 1101/89»), mira alla riduzione delle sovraccapacità di stiva che si manifestano in tutti i settori del mercato dei trasporti per vie navigabili. A tale

scopo sono previsti un'azione di demolizione coordinata a livello comunitario nonché provvedimenti accessori. La cosiddetta regola «il vecchio per il nuovo» prescrive che il proprietario del nuovo battello da mettere in servizio proceda alla demolizione, senza il relativo premio, di un tonnellaggio di stiva pari a quello di tale battello. Qualora questi non proceda alla demolizione di alcun battello, deve versare un contributo speciale al fondo creato a tale scopo da cui dipende il suo nuovo battello (art. 8, n. 1, del regolamento n. 1101/89).

2 L'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89 prevede per «battelli specializzati» la possibilità di derogare a tale sistema generale.

3 Il 7 dicembre 1990 la Commissione, dopo aver consultato gli Stati membri e le organizzazioni rappresentative della navigazione interna, ha emanato una nota relativa alla definizione dei criteri generali per valutare le domande di esclusione dei battelli specializzati di cui al regolamento n. 1101/89 (in prosieguo: la «nota interpretativa»).

4 Detta nota precisa che un'esenzione può essere concessa se sono soddisfatte le tre condizioni cumulative seguenti:

— il battello deve essere espressamente progettato per il trasporto di una determinata categoria di merci e non deve essere, senza modifiche della costruzione, tecnicamente idoneo al trasporto di altre merci;

— la merce non può essere trasportata o autorizzata ad essere trasportata da battelli che non dispongono di impianti tecnici particolari;

— il proprietario del battello specializzato deve impegnarsi per iscritto a non far trasportare dal proprio battello alcuna altra merce fintantoché sia applicata la regola del «vecchio per il nuovo» e deve dichiararsi disposto a versare successivamente il contributo speciale «il vecchio per il nuovo» se, per qualsiasi

ragione, intenda trasportare con il proprio battello altre merci durante il periodo di applicazione della regola del «vecchio per il nuovo».

5 La Natural van Dam AG e la Danser Container Line BV, che gestiscono un servizio di trasporto di container sul Reno, progettavano di far costruire tre battelli specializzati destinati al trasporto a mezzo di container di sostanze pericolose e battenti bandiera elvetica oppure quella di un altro Stato membro.

6 Il 5 luglio 1996 esse presentavano alla Commissione una richiesta d'esenzione ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89.

7 A sostegno della domanda esse sottolineavano i benefici, tanto per il mercato della navigazione, quanto per la politica generale dei trasporti, che si propone di decongestionare il trasporto su strada, derivanti dallo sviluppo del trasporto per via fluviale di sostanze pericolose con battelli specializzati non soggetti a limiti quantitativi. Esse facevano valere che il pagamento del contributo previsto dal regolamento n. 1101/89 renderebbe il loro progetto inattuabile sotto il profilo economico e commerciale, producendo così un effetto contrario a quello voluto dalla politica generale dei trasporti.

8 Esse enumeravano, peraltro, le specifiche tecniche di tali battelli conformi alle esigenze di sicurezza e ne esponevano i relativi oneri finanziari. A loro avviso, la rilevanza degli investimenti realizzati giustificava l'esenzione dal pagamento del contributo «il vecchio per il nuovo».

9 Affermavano, infine, che detti battelli specializzati avrebbero continuato ad essere utilizzati per il trasporto di container contenenti altre merci, trasporto effettuato generalmente da imbarcazioni tradizionali.

10 Il 25 ottobre 1996 venivano consultati gli Stati membri e le organizzazioni rappresentative della navigazione interna, in conformità del procedimento previsto dall'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89.

11 A seguito di detta consultazione la Commissione, con lettera 7 marzo 1997 [SG(97) D/1862], comunicava alle ricorrenti che non avrebbe concesso loro l'esenzione richiesta (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

12 Riferendosi alle condizioni enunciate nella nota interpretativa, la Commissione sottolineava, da un lato, che i tre battelli di cui trattasi sarebbero tecnicamente idonei al trasporto di merci diverse dalle sostanze pericolose e, d'altro lato, che dette sostanze pericolose potevano essere trasportate mediante battelli tradizionali conformi ai requisiti tecnici del regolamento relativo al trasporto sul Reno di sostanze pericolose (in prosieguo: il «regolamento ADNR»).

13 Essa ne deduceva che l'entrata in servizio dei battelli di cui trattasi avrebbe avuto l'effetto di aumentare la capacità della flotta soggetta ai provvedimenti riguardanti il risanamento strutturale e, pertanto, che detti battelli non potevano essere considerati «specializzati» ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89.

Procedimento e conclusioni delle parti

14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 maggio 1997 le ricorrenti hanno presentato il ricorso in esame diretto all'annullamento della decisione impugnata.

15 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di dare inizio alla trattazione orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, ai sensi dell'art. 64 del regolamento di procedura, ha invitato le ricorrenti a produrre il regolamento ADNR. Le ricorrenti hanno ottemperato a tale invito.

16 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 14 maggio 1998.

17 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la convenuta alle spese.

18 La Commissione, nella qualità di convenuta, conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti alle spese.

Nel merito

19 A sostegno del loro ricorso le ricorrenti adducono numerosi argomenti, i quali si raggruppano in due motivi, relativi rispettivamente alla violazione del regolamento n. 1101/89 e alla violazione da parte della Commissione del suo obbligo di motivazione.

Sul primo motivo, relativo alla violazione del regolamento n. 1101/89

Argomenti delle parti

20 La ricorrenti ritengono che i loro battelli siano battelli specializzati ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89 e debbano quindi fruire della deroga alla regola del «vecchio per il nuovo».

21 A sostegno della loro tesi le ricorrenti deducono quattro argomenti.

22 In primo luogo, la Commissione non si sarebbe dedicata nella decisione impugnata ad un esame corretto dello scopo perseguito dal regolamento n. 1101/89. Detto obiettivo non sarebbe quello di frenare il passaggio di nuove correnti di trasporto di merci su strada verso il trasporto fluviale, ma, al contrario, di sviluppare quest'ultima alternativa. A sostegno delle loro affermazioni, le ricorrenti adducono il secondo 'considerando' del regolamento n. 1101/89, ai sensi del quale la diminuzione della quota della navigazione interna nel mercato globale dei trasporti è dovuta ai graduali mutamenti in corso nelle industrie di base che provvedono al proprio approvvigionamento essenzialmente per via navigabile. Esse fanno valere che i tre battelli avrebbero contribuito alla creazione di un settore del trasporto di sostanze pericolose specifiche, che, per il fatto di costituire una novità, non sarebbe

stato nella situazione di sovraccapacità che il regolamento n. 1101/89 si propone di ridurre. Concludono che, in base a un'interpretazione utile dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89, i loro battelli avrebbero dovuto fruire dell'esenzione.

23 In secondo luogo, le ricorrenti contestano la tesi della Commissione secondo la quale la possibilità di trasportare altre merci si opporrebbe alla qualificazione dei loro battelli come battelli specializzati. Sostengono che detta possibilità avrebbe come conseguenza lo sviluppo di un nuovo segmento del mercato del trasporto fluviale, vale a dire il trasporto di sostanze pericolose mediante container, che non si troverebbe in una situazione di sovraccapacità strutturale, e permetterebbe alla navigazione interna di acquisire una nuova quota del mercato dei trasporti in generale.

24 In terzo luogo, le ricorrenti contestano l'affermazione della Commissione secondo la quale i tre battelli contribuirebbero ad aumentare la capacità della flotta. A tale riguardo, esse ripropongono gli argomenti relativi allo scopo del regolamento n. 1101/89, precisando nel contempo che i tre battelli sarebbero stati all'origine di un nuovo concetto logistico da cui avrebbe tratto spunto la creazione del mercato specifico del trasporto mediante container. Siffatto nuovo mercato assicurerebbe il trasporto previsto per battello, sostituendosi così al trasporto su strada attualmente utilizzato. Le ricorrenti aggiungono che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, i loro battelli avrebbero quindi offerto una nuova capacità concorrenziale che non avrebbe aumentato la capacità delle flotte operanti in altri settori.

25 Infine, esse considerano che le caratteristiche tecniche dei battelli e la loro conformità al regolamento ADNR (allegato B1, punti 10111 e seguenti, e 10400 e seguenti del regolamento ADNR) mettevano in evidenza la loro specificità. A loro avviso, dal regolamento ADNR risulta che, nella fattispecie, si tratta non di sostanze pericolose considerate genericamente, ma di sostanze pericolose particolari che esigono dai battelli destinati al loro trasporto il rispetto di caratteristiche tecniche particolari.

26 I battelli delle ricorrenti apparterrebbero quindi ad una categoria specifica nell'ambito del regolamento ADNR. Al riguardo, le ricorrenti contestano l'affermazione della Commissione secondo la quale l'applicazione e il rispetto del regolamento ADNR non sottintendono la specificità dei battelli. A loro avviso, per rendere commercialmente possibile il progettato trasporto di sostanze pericolose specifiche per acque interne, sono applicate ai battelli di cui trattasi tecniche di costruzione specifiche, di cui non beneficiano i battelli tradizionali. Inoltre, tanto le tecniche speciali di costruzione quanto la non applicabilità, ai tre battelli considerati, dei divieti di «groupage» (spedizione collettiva) previsti dal regolamento ADNR caratterizzerebbero la specializzazione di detti battelli.

27 La Commissione nega la pertinenza del complesso di tali argomenti, ritenendo che questi ultimi siano in contrasto con lo scopo fissato dal regolamento n. 1101/89, che consiste nel ridurre la sovraccapacità strutturale nel settore della navigazione interna. Le imbarcazioni di cui trattasi non ottempererebbero a nessuna delle tre condizioni cumulative per l'esenzione definite nella nota interpretativa. Al riguardo, la convenuta prende in considerazione più specificamente il fatto che i battelli dovevano essere adibiti al trasporto di vari tipi di merci. Infine, essa considera che il carattere specializzato dei battelli ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89 non poteva trarre origine dal rispetto delle prescrizioni del regolamento ADNR, poiché quest'ultimo si applica indistintamente a tutti i battelli adibiti al trasporto di sostanze pericolose.

Giudizio del Tribunale

28 L'art. 1 del regolamento n. 1101/89 dispone quanto segue:

«1. I battelli della navigazione interna adibiti al trasporto di merci tra due o più punti sulle vie navigabili degli Stati membri sono soggetti a misure di risanamento strutturale nel settore della navigazione interna alle condizioni stabilite dal presente regolamento.

2. Le misure di cui al paragrafo 1 comprendono:

— la riduzione delle sovraccapacità strutturali mediante azioni di demolizione coordinate a livello comunitario;

— misure accompagnatorie volte ad evitare l'aggravarsi delle sovraccapacità esistenti o l'insorgere di nuove sovraccapacità».

29 Detta disposizione deve essere interpretata alla luce del secondo e del sesto 'considerando' del regolamento, che recitano:

«considerando che per i prossimi anni le previsioni relative a tale settore non lasciano scorgere un aumento della domanda sufficiente ad assorbire le sovraccapacità; che, di fatto, la quota della navigazione interna nel mercato globale dei trasporti continua a diminuire a causa dei graduali mutamenti in corso nelle industrie di base che provvedono al proprio approvvigionamento essenzialmente per via navigabile;

(...)

considerando che le sovraccapacità si manifestano in generale in tutti i settori del mercato dei trasporti per via navigabile; che i provvedimenti da adottare devono quindi avere carattere generale e riguardare tutti i battelli da carico e gli spintori (...)».

30 L'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento dispone:

«dopo aver consultato gli Stati membri e le organizzazioni rappresentative del settore della navigazione interna a livello comunitario, la Commissione può escludere taluni battelli specializzati dal campo di applicazione del paragrafo 1».

31 Poiché detta disposizione costituisce una deroga al regime generale applicabile, essa va interpretata restrittivamente, tenuto conto delle finalità del regolamento n. 1101/89.

32 Le ricorrenti considerano di poter fruire della detta deroga in particolare per il fatto che il regolamento n. 1101/89 non osterebbe all'entrata in servizio di nuovi battelli che operano in un nuovo segmento del mercato della navigazione interna consistente nel trasporto di sostanze pericolose mediante container. Tale tipo di trasporto rappresenterebbe, infatti, una nuova offerta che non contribuirebbe all'aumento della sovraccapacità esistente sul mercato della navigazione interna.

33 Le ricorrenti hanno, tuttavia, affermato, durante tutto il procedimento che i battelli considerati erano destinati al trasporto non solo delle sostanze pericolose, ma anche di altre merci (v. supra, punto 9). All'udienza hanno persino precisato di avere l'intenzione di trasportare altre merci fintantoché il solo trasporto di sostanze pericolose mediante container non sia attuabile sotto il profilo economico.

34 Dalle spiegazioni delle ricorrenti risulta chiaramente, pertanto, che i loro battelli avrebbero contribuito all'aumento della capacità di stiva delle flotte adibite al trasporto di altre merci che si trovano già in una situazione di sovraccapacità. L'entrata in servizio di detti battelli sarebbe stata quindi in contrasto con gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1101/89.

35 Al riguardo, è ininfluente il fatto che i battelli di cui trattasi operino in un segmento diverso del mercato della navigazione interna, vale a dire nel mercato del trasporto mediante container. Per la concessione di un'esenzione ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89 occorre, conformemente al sistema e allo scopo di tale regolamento, che i nuovi battelli non contribuiscano all'aumento della capacità di trasporto di merci che possono essere trasportate da altri battelli già operanti sul mercato della navigazione interna. Per valutare se l'entrata in servizio

di un nuovo battello contribuisca ad aumentare la sovraccapacità esistente in tale settore si deve quindi prendere in considerazione il mercato della navigazione interna nel suo complesso.

36 L'argomento delle ricorrenti, secondo il quale i loro battelli avrebbero contribuito a decongestionare il trasporto su strada e ad aumentare la capacità concorrenziale della navigazione interna, non infirma nemmeno la conclusione secondo cui l'entrata in servizio dei battelli delle ricorrenti sarebbe stata in contrasto con lo scopo del regolamento n. 1101/89. Dalle spiegazioni fornite dalle ricorrenti nel corso della fase scritta, e in particolare dalla loro affermazione secondo la quale i loro battelli avrebbero potuto trasportare altre merci appartenenti al mercato della navigazione interna (v. supra, punti 33 e 34), risulta infatti che l'obiettivo perseguito nell'ambito del progetto di messa in servizio dei loro battelli non fosse unicamente quello di consentire il decongestionamento del trasporto su strada. A queste condizioni, benché di per sé legittimo, l'obiettivo di decongestionare il trasporto su strada non poteva giustificare un'operazione che aveva l'effetto di aggravare le sovraccapacità esistenti.

37 Riguardo, infine, agli argomenti delle ricorrenti secondo i quali il carattere specializzato dei battelli di cui trattasi trarrebbe origine dal rispetto da parte di questi ultimi delle prescrizioni del regolamento ADNR, occorre precisare che le norme relative alla sicurezza e le condizioni tecniche contenute in detto regolamento si applicano, a seconda della natura e delle proprietà fisiche delle sostanze trasportate, in modo più o meno vincolante a tutti i battelli destinati al trasporto di sostanze pericolose. Infatti, le sostanze pericolose, ai sensi del regolamento ADNR, comprendono tutti gli oggetti e le materie il cui trasporto è autorizzato solo a determinate condizioni.

38 Di conseguenza, quand'anche i battelli avessero effettivamente ottemperato, per quanto riguarda la loro costruzione, a severi requisiti prescritti dal regolamento ADNR, non si trattava di battelli specializzati ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89.

39 La loro conformità ai requisiti prescritti dal regolamento ADNR non influisce quindi sulla risoluzione della controversia.

40 Per di più, risulta dalle spiegazioni delle ricorrenti che il rispetto delle severe condizioni tecniche previste dal regolamento ADNR avrebbe consentito ai battelli considerati di non essere soggetti ai divieti di «groupage». Detti battelli sarebbero quindi stati autorizzati a trasportare contemporaneamente diversi tipi di merci, cosicché essi avrebbero potuto contribuire alla sovraccapacità esistente nel settore del trasporto fluviale.

41 Ne consegue che la Commissione ha legittimamente considerato che i battelli di cui trattasi non dovevano essere esentati, a causa, in particolare, della volontà delle ricorrenti di trasportare merci diverse da quelle per le quali i loro battelli sono specificamente concepiti.

42 Da tutto quanto precede consegue che il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione da parte della Commissione dell'obbligo di motivazione

Argomenti delle parti

43 Le ricorrenti denunciano l'incompletezza dello studio delle caratteristiche tecniche dei battelli da parte della Commissione. Quest'ultima, nel considerare che l'entrata in servizio dei tre battelli avrebbe contribuito all'aumento della capacità di stiva della flotta, non avrebbe tenuto conto dei benefici, per la navigazione interna, della conquista di un nuovo mercato detenuto sino a quel momento dal trasporto su strada.

44 Essa non avrebbe peraltro comunicato il contenuto dell'opinione degli Stati membri e delle organizzazioni interessate. Per di più, nelle loro valutazioni, questi ultimi si sarebbero fondati su fatti inesatti. Contrariamente a quanto afferma la Commissione, infatti, le sostanze pericolose considerate non potrebbero essere oggetto di trasporto mediante battelli tradizionali privi di impianti specifici.

45 La Commissione respinge tali argomenti. Afferma, in particolare, che il solo fatto che i tre battelli fossero tecnicamente adatti al trasporto di altre merci giustificava il diniego di concedere una dispensa alle ricorrenti, il che si ricaverebbe chiaramente dalla decisione impugnata.

46 Inoltre, il parere degli Stati membri e delle organizzazioni interessate, che, oltre tutto, non avrebbe carattere vincolante, corroborerebbe ampiamente la decisione impugnata.

Giudizio del Tribunale

47 L'obbligo di motivare una decisione individuale mira a consentire al giudice comunitario di esercitare il proprio sindacato di legittimità e all'interessato di conoscere le ragioni che giustificano la misura adottata, per difendere i propri diritti e per stabilire se la decisione sia o meno giustificata (v., in particolare, sentenza della Corte 28 marzo 1984, causa 8/83, Bertoli/Commissione, Racc. pag. 1649, punto 12; sentenze del Tribunale 24 gennaio 1992, causa T-44/90, La Cinq/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 42, e 29 giugno 1993, causa T-7/92, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-669, punto 30).

48 Così, la Commissione non è tenuta, nel motivare le sue decisioni, a prendere posizione su tutti gli argomenti che gli interessati deducono a sostegno della loro domanda. Le è sufficiente esporre i fatti e le considerazioni giuridiche che rivestono un'importanza essenziale nell'ambito della decisione.

49 Nella decisione impugnata, essa ha menzionato le caratteristiche principali dei battelli e la loro idoneità tecnica a trasportare altre merci, elementi di fatto che a suo avviso giustificavano detta decisione tenuto conto della nota interpretativa.

50 Essa ha quindi motivato adeguatamente il proprio rifiuto di qualificare i battelli di cui trattasi battelli specializzati ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89.

51 Peraltro, le ricorrenti non possono imputare all'istituzione di non aver fatto menzione del punto di vista degli Stati membri e delle organizzazioni interessate. Infatti, dall'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento n. 1101/89 e dal tredicesimo 'considerando' di tale regolamento emerge che gli Stati membri e le organizzazioni rappresentative della navigazione interna hanno un ruolo consultivo. Ne consegue che la Commissione non è tenuta a conformarsi alla posizione assunta da tali organismi. Poiché il punto di vista di questi ultimi ha valore solo di parere, un'eventuale divergenza di opinioni tra essi e la Commissione non inficerebbe la validità della decisione dell'istituzione. La Commissione non era, pertanto, tenuta ad informare le ricorrenti dell'opinione dettagliata degli Stati membri e delle organizzazioni interessate.

52 Ne consegue che la decisione impugnata non è inficiata da alcun vizio di motivazione.

53 Di conseguenza, anche il secondo motivo deve essere respinto.

54 Da tutto quanto precede discende che il ricorso deve essere interamente respinto.

Sulle spese

55 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché le ricorrenti sono rimaste soccombenti e la Commissione ha concluso in tal senso, le ricorrenti vanno condannate alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Le ricorrenti sono condannate alle spese.

Lindh Lenaerts Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° ottobre 1998.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung P. Lindh