SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)
27 settembre 2000 *

Nella causa T-184/97,

BP Chemicals Ltd, con sede in Londra (Regno Unito), rappresentata dai signori J. Flynn, barrister, e J.A. Rodriguez, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv.ti Loesch e Wolter, 11, rue Goethe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor N. Khan, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora K. Rispal-Bellanger, vicedirettore della sezione "Diritto internazionale economico e diritto comunitario" della

* Lingua processuale: l'inglese.

direzione «Affari giuridici» del Ministero degli Affari esteri, e dalla signora C. Vasak, segretario aggiunto per la stessa direzione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 9 aprile 1997 [SG(97) D/3266] relativa ad un regime di aiuti ai biocarburanti francesi,

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

composto dal signor A. Potocki, presidente, e dai signori K. Lenaerts, J. Azizi, M. Jaeger e A.W.H. Meij, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 15 settembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 La direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/81/CEE, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali (GU L 316, pag. 12) prevede, nel sesto 'considerando', che «è opportuno consentire agli Stati membri di applicare a titolo facoltativo altre (...) esenzioni o aliquote ridotte all'interno del loro territorio, purché ciò non causi distorsioni della concorrenza».

2 In forza dell'art. 1, n. 1, di questa direttiva, gli «Stati membri applicano agli oli minerali un'accisa armonizzata conformemente alla presente direttiva». Pertanto, in base all'art. 3, «in ciascuno Stato membro, gli oli minerali sono soggetti ad una accisa specifica calcolata per 1 000 litri di prodotto ad una temperatura di 15° C».

3 L'art. 8, n. 2, della direttiva 92/81, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/74/CE (GU L 365, pag. 46), stabilisce: «Fatte salve altre disposizioni comunitarie, gli Stati membri possono applicare esenzioni o

riduzioni totali o parziali dell'aliquota di accisa agli oli minerali usati sotto controllo fiscale: (...) d) nel settore di progetti pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti, in particolare per quanto riguarda i combustibili ottenuti da risorse rinnovabili (...)».

4 Infine, l'art. 8, n. 4, consente al Consiglio, che statuisce all'unanimità, di autorizzare uno Stato membro ad introdurre esenzioni diverse da quelle esplicitamente previste dalla direttiva 92/81.

Fatti all'origine della controversia

5 La ricorrente, BP Chemicals Ltd, è il principale produttore europeo di etanolo sintetico. Questa società non possiede, invece, alcuna attività di produzione di etanolo di origine agricola. Essa è controllata al 100% dalla BP Amoco plc (precedentemente The British Petroleum Company plc).

I regimi di aiuti di cui è causa

6 La legge finanziaria francese per l'anno 1992 (legge n. 91-1322 del 30 dicembre 1991, pubblicata nel JORF del 31 dicembre 1991, pag. 17229), ha esonerato fino al 31 dicembre 1996 dall'imposta interna di consumo gli esteri di olio di colza e di girasole, utilizzati come sostituti dell'olio combustibile domestico e del gasolio, nonché l'alcol etilico ottenuto da cereali, topinambur, patate o barbabietole e incorporato nei supercarburanti e nelle benzine, nonché i derivati dello stesso alcol.

7 La ricorrente, in data 25 luglio 1994, ha presentato una denuncia alla Commissione relativamente a questo regime di aiuti.

8 Con la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale 9 giugno 1995 (GU C 143, pag. 8) la Commissione ha comunicato agli interessati la sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE) relativamente a questo regime di aiuti istituito dalle autorità francesi ed ha invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni.

9 La Commissione ha adottato, il 18 dicembre 1996, la decisione 97/542/CE, relativa alle esenzioni fiscali per i biocarburanti in Francia (GU L 222, pag. 26, in prosieguo: la «decisione 18 dicembre 1996»), nella quale stabilisce in particolare: «Gli aiuti concessi in Francia sotto forma di esenzione fiscale a favore dei biocarburanti di origine agricola (...) sono illegali, in quanto concessi in violazione delle regole di procedura definite dall'art. 93, n. 3, del Trattato. Tali aiuti sono incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del Trattato. La Francia è tenuta a sopprimere gli aiuti di cui all'art. 2 entro due mesi dalla notificazione della presente decisione».

10 Le principali obiezioni della Commissione relativamente a questo regime di aiuti riguardavano il numero limitato di prodotti agricoli dai quali potevano essere ottenuti i biocarburanti e l'obbligo di coltivare questi prodotti su terreni a maggese.

11 Nel novembre 1996 le autorità francesi hanno notificato alla Commissione un regime modificato di aiuti ai biocarburanti (in prosieguo: «il regime controverso»).

12 Con decisione 9 aprile 1997 la Commissione ha dichiarato il regime controverso compatibile con il mercato comune, in applicazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato (in prosieguo: «la decisione impugnata»).

13 Questa decisione è stata adottata senza che fosse previamente pubblicata una comunicazione nella Gazzetta ufficiale al fine di invitare i terzi interessati a presentare le loro osservazioni. La ricorrente ha ottenuto copia della decisione l'11 giugno 1997. La decisione non è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

14 La Commissione nel corpo della decisione impugnata ha precisato:

«(pag. 2) La Francia intende concedere una riduzione della Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) (imposta nazionale sui prodotti petroliferi) per taluni prodotti ottenuti da materie prime vegetali e destinati ad essere incorporati in carburanti o combustibili (...)

L'immissione sul mercato dei prodotti di cui trattasi beneficierà di un'esenzione totale o parziale dalla TIPP, nel limite di un massimo annuale, al fine di compensare in parte il sovraccosto di produzione che questi prodotti hanno rispetto a quelli di origine fossile (...)

Vi sarà un'aliquota di esenzione per la filiera esteri e una per la filiera (etilo-tertio-butile-etero) (...)

(pag. 3) Il beneficio di questa esenzione dalla TIPP sarà concesso alle unità (siti) di produzione di biocarburanti riconosciute dalle vostre autorità in seguito ad un bando di gara pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Questo riconoscimento autorizzerà le unità di cui trattasi ad immettere sul mercato in Francia un volume definito di biocarburanti che beneficierà dell'esenzione fiscale prevista dalla legge finanziaria annuale (...)

(pag. 7) Il settore dei biocarburanti costituisce oggetto di scambi e quindi di concorrenza tra gli Stati membri. Ovviamente, i biocarburanti si trovano in concorrenza con la maggior parte dei carburanti e dei combustibili di origine fossile.

In particolare, l'ETBE si trova in concorrenza con il metile-tertio-butile-etero (MTBE) ottenuto dal metanolo che è normalmente prodotto a partire dal gas naturale, il che consente ad esso di avere costi di produzione inferiori di circa la metà a quelli dell'ETBE. Questi due prodotti sono perfettamente sostituibili e servono ad aumentare il tenore in ottani della benzina senza piombo (...)

In via preliminare, occorre ricordare che, secondo le vostre autorità, le misure che esse hanno adottato finora in materia di promozione dei biocarburanti si sono limitate a studiare la possibilità tecnica di produzione di questi ultimi in unità pilota e di incorporazione nei carburanti e combustibili immessi nel mercato sul suo territorio. Attualmente si tratta di dimostrare la fattibilità economica delle filiere biocarburanti e di pervenire al miglioramento delle loro prestazioni economiche (...)

Poiché i biocarburanti sono in concorrenza con i carburanti e combustibili di origine fossile a titolo di additivi o di sostituti e costituiscono oggetto di scambi intracomunitari, gli aiuti di cui trattasi possono pregiudicare detti scambi e falsare la concorrenza (...)

(pag. 9) Poiché il progetto di dispositivo ha per effetto lo sviluppo di un settore di attività che si intende promuovere nella Comunità, occorre assicurarsi del fatto che tale dispositivo non alteri gli scambi in una misura incompatibile con l'interesse comune. A tal riguardo, la deroga prevista dall'articolo [92, n. 3, lett. c)] può essere applicata solo se il dispositivo di cui trattasi prevede criteri obiettivi nelle condizioni di eleggibilità delle imprese interessate (...) nonché l'assenza di discrezionalità nella scelta da parte dei pubblici poteri delle unità di produzione che potranno beneficiare della detassazione (...)

(pag. 11) Sorge invece la questione intesa ad accertare in quale misura le capacità produttive sviluppate in Francia grazie al regime di aiuti che la Commissione ha dichiarato illegittimo e incompatibile con il Trattato (CE) entrino in considerazione per la determinazione dei volumi per i quali un'unità può chiedere il riconoscimento.

Va da sé che non si tratta di rendere l'eleggibilità di queste imprese più complicata di quella degli altri produttori potenzialmente interessati. Tuttavia occorre evitare che i soli beneficiari effettivi del dispositivo siano i produttori francesi di biocarburanti grazie alla loro disponibilità *ex ante* di una capacità produttiva sviluppata sulla base di un regime di aiuti non compatibile con il diritto comunitario.

La Commissione si è già occupata di tale questione nella detta decisione in cui ha ritenuto che "il beneficio dell'aiuto che è stato direttamente concesso ai fabbricanti (di biocarburanti) era, a livello di questi ultimi, di natura temporanea o, quanto meno, di natura marginale benché non quantificabile. Certo, l'aiuto consentiva loro di fornire ad un prezzo concorrenziale quantitativi di biocarburanti che tuttavia erano, rispetto al mercato dei biocarburanti in generale, relativamente poco rilevanti" (...)

(pag. 12) In conclusione, il progetto di dispositivo di esenzione come notificato dalle vostre autorità non falsa la concorrenza né pregiudica gli scambi in una

misura incompatibile con l'interesse comune poiché non contiene alcun elemento discriminatorio nei criteri di eleggibilità delle imprese né alcun elemento discrezionale nella scelta dei beneficiari e nell'attribuzione dei riconoscimenti. Esso può quindi ottenere la deroga prevista dall'articolo [92, n. 3, lett. c)] in quanto destinato a facilitare lo sviluppo di talune attività, tenuto conto del fatto che si inserisce nella strategia di riduzione della dipendenza energetica dal petrolio, di sviluppo delle fonti energetiche alternative e di un migliore impiego delle risorse agrarie (...)

Infine la Commissione constata che la presente notifica riguarda una riduzione dell'imposta di consumo sottoposta alle regole della direttiva 92/81 (...)

(pag. 13) Sulla base delle informazioni fornite dalle autorità francesi, risulta che si tratta "dell'introduzione di un programma limitato di defiscalizzazione, inteso a dimostrare la fattibilità industriale delle filiere biocarburanti ed a pervenire al miglioramento delle loro prestazioni economiche".

Risulta inoltre che questo programma ha una portata limitata, in quanto i biocarburanti rappresentano in Francia circa lo 0,5% del consumo di prodotti petroliferi e lo 0,8% del mercato dei carburanti.

Una sorveglianza rigorosa dei prodotti è prevista per controllare eventuali incidenti collegati all'uso dei prodotti di origine vegetale nonché per informare e tutelare il consumatore.

Saranno realizzati anche test complementari sulla stabilità del prodotto in fase di deposito e sui problemi di corrosione.

Per tutti questi motivi risulta che il dispositivo notificato ha le caratteristiche di un progetto pilota ai sensi dell'articolo [8, n. 2, lett. d)] della direttiva 92/81 (...)

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, mi pregio di informarvi che la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni sulla base delle disposizioni relative agli aiuti di Stato in relazione all'esenzione dalla Taxe intérieure sur les produits pétroliers che la Francia intende concedere a taluni volumi di ETBE e di esteri metilici (...)».

15 Nella legge finanziaria di rettifica per il 1997 (legge n. 97-1239, del 29 dicembre 1997, JORF del 29 e 30 dicembre 1997, pag. 19101), la Repubblica francese ha previsto, all'art. 25, un'esenzione parziale dalla TIPP fissata, da un lato, a 230 franchi francesi (FRF)/ettolitro per gli esteri di olio vegetale incorporati nell'olio combustibile domestico e nel gasolio, e, dall'altro, a 329,50 FRF/ettolitro per il contenuto in alcol e derivati dell'alcol etilico (in particolare, l'ETBE) di origine agricola incorporati nei supercarburanti e nelle benzine. Questa esenzione fiscale va a favore delle unità produttive riconosciute dalle autorità francesi in seguito ad un bando di gara pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

16 Un bando di gara relativo al riconoscimento delle unità produttive di biocarburanti, indetto per volumi massimi di 350 000 tonnellate di esteri e 270 000 tonnellate di ETBE, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale 19 novembre 1997 (GU C 350, pag. 26). Con lettera 18 febbraio 1998 le autorità francesi hanno comunicato alla Commissione il tenore ed i risultati del bando di gara sopra menzionato. Quattro domande di riconoscimento sono state presentate, per un volume totale di 227 600 tonnellate l'anno nell'ambito della filiera ETBE.

Il mercato dei biocarburanti

17 Il termine «biocarburante» è un termine generico e comprende in senso stretto solo i combustibili di origine biologica non fossile. Esso è pure utilizzato, in generale, per descrivere carburanti misti, che contengono sia componenti di origine fossile sia «biocarburante» in senso stretto.

18 Pertanto, i biocarburanti in senso ampio, di cui trattasi nella presente causa, possono essere divisi in due grandi categorie: da un lato, l'etanolo impiegato in quanto tale come carburante, benché attualmente lo sia solo nella fase sperimentale, e, dall'altro, i bioadditivi ai carburanti intesi ad aumentare il tasso di ottani di questi ultimi. Questa seconda categoria può ancora essere divisa in due sottocategorie: da un lato, i bioadditivi al gasolio e, dall'altro, i bioadditivi alla benzina.

19 La decisione impugnata riguarda, in sostanza, i provvedimenti previsti nel regime controverso che riguardano queste due ultime sottocategorie: da un lato, l'ETBE che è utilizzato come bioadditivo alla benzina, e, dall'altro, gli esteri di oli di colza e di girasole, che sono utilizzati come bioadditivi al gasolio e all'olio combustibile domestico. Col presente ricorso, la ricorrente contesta sostanzialmente la decisione impugnata nella parte in cui riguarda i provvedimenti del regime controverso relativi alla filiera ETBE.

20 L'ETBE è prodotto mediante reazione catalitica tra l'isobutilene (prodotto petrolchimico) e l'etanolo (correntemente chiamato «alcol») in quantitativi più o meno comparabili. L'etanolo può essere ottenuto o da prodotti agricoli (in prosieguo: il «bioetanolo»), o sinteticamente con etilene (prodotto petrolchimico) e acqua.

21 L'MTBE, che è prodotto mediante reazione catalitica tra isobutilene e metanolo, un derivato del metano cioè del gas naturale, può anch'esso venire utilizzato come additivo per aumentare il livello di ottani nella benzina.

Il procedimento

22 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 20 giugno 1997 la ricorrente ha introdotto il presente ricorso, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE).

23 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 25 settembre 1997 la Repubblica francese ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta.

24 Con ordinanza del presidente della Terza Sezione ampliata 9 dicembre 1997 tale domanda è stata accolta.

25 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ha invitato le parti a rispondere per iscritto a taluni quesiti, invito che è stato debitamente rispettato. In seguito alle risposte scritte fornite dalla convenuta, la ricorrente, con lettera 7 settembre 1999, ha chiesto che questa produca taluni documenti supplementari.

26 Le parti hanno svolto le loro osservazioni orali ed hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 15 settembre 1999.

Conclusioni delle parti

27 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la convenuta alle spese;

— condannare l'interveniente alle spese causate dal suo intervento.

28 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese, conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile nella misura in cui riguarda la parte della decisione impugnata concernente i provvedimenti del regime controverso relativi agli esteri, e non accoglierlo per il resto;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

29 La ricorrente fa presente innanzi tutto di essere uno dei principali produttori di etanolo sintetico, prodotto concorrente del bioetanolo, che beneficia del regime controverso. Poiché la decisione impugnata è stata adottata, del resto, senza dar corso al procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, essa ritiene di essere legittimata ad agire in forza della sentenza della Corte 19 maggio 1993 (causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487). Essa rileva a tal riguardo che la Commissione ha ingiustamente omesso di avviare questo procedimento.

30 La ricorrente rileva poi che la Commissione non può mettere in discussione la sua legittimazione a contestare la decisione impugnata nella parte in cui quest'ultima riguarda i provvedimenti del regime controverso concernenti la filiera esteri, poiché questo regime copre indifferentemente la filiera ETBE e la filiera esteri.

31 La Commissione non mette in discussione la legittimazione della ricorrente a contestare la decisione impugnata in quanto questa riguarda i provvedimenti del regime controverso concernenti la filiera ETBE. Essa sostiene, invece, che la ricorrente non ha tale legittimazione per quanto riguarda la parte della decisione impugnata relativa alle disposizioni che si applicano alla filiera esteri. Infatti — essa sottolinea — la ricorrente non avrebbe mai mostrato alcun interesse nei confronti di questa filiera. L'argomento circolare svolto dalla ricorrente a tal riguardo occulterebbe il fatto che le due filiere di cui trattasi sono indipendenti l'una dall'altra.

32 La Repubblica francese sostiene che la ricorrente non può essere considerata né un'impresa «interessata» ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato né individual-

mente e direttamente interessata dalla decisione impugnata. Di conseguenza, essa ritiene che il ricorso sia irricevibile nel suo insieme.

Giudizio del Tribunale

33 Occorre innanzi tutto statuire sul motivo di irricevibilità parziale sollevato dalla Commissione.

34 Occorre ricordare, al riguardo, che possono essere impugnati da una persona fisica o giuridica, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, solo gli atti che producono effetti giuridici vincolanti tali da pregiudicare i suoi interessi modificando in maniera sensibile la sua situazione giuridica (sentenze del Tribunale 30 gennaio 1997, causa T-117/95, Corman/Commissione, Racc. pag. II-95, e 18 dicembre 1997, causa T-178/94, ATM/Commissione, Racc. pag. II-2529, punto 53). Di conseguenza, allorché l'atto che costituisce oggetto di un ricorso di annullamento contiene parti sostanzialmente distinte, possono essere impugnate solo le parti di quest'atto che producono effetti giuridici vincolanti tali da pregiudicare in maniera sensibile la situazione giuridica della ricorrente.

35 Nella fattispecie, il Tribunale constata che la decisione impugnata riguarda provvedimenti di aiuti che si applicano a due filiere di biocarburanti distinte per quanto riguarda la composizione e l'uso di questi biocarburanti e i mercati che queste filiere toccano. Occorre rilevare al riguardo che l'argomento svolto dalla ricorrente nell'ambito dei quattro motivi che essa ha sollevato nel merito si riferisce in sostanza solo ai provvedimenti che si applicano alla sola filiera ETBE. La ricorrente si è basata del resto sulla sua qualità di produttore di etanolo sintetico, prodotto concorrente di uno dei due componenti dell'ETBE, il bioetanolo, per provare la sua legittimazione ad agire.

36 Alla luce di queste considerazioni, occorre concludere che la decisione impugnata, laddove riguarda i provvedimenti concernenti la filiera esteri, non modifica in maniera sensibile la situazione giuridica della ricorrente e non pregiudica quindi i suoi interessi.

37 Il presente ricorso contro la decisione impugnata laddove essa riguarda i provvedimenti previsti nel regime controverso che si applicano alla filiera esteri è pertanto irricevibile.

38 Per quanto riguarda poi l'irricevibilità eccepita dalla Repubblica francese, occorre sottolineare che, in forza dell'art. 37, quarto comma, dello statuto CE della Corte di giustizia, che si applica al procedimento dinanzi al Tribunale ai sensi dell'art. 46, primo comma, di tale statuto, le conclusioni dell'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti.

39 Ne deriva che l'eccezione di irricevibilità dedotta dalla Repubblica francese deve essere respinta nella parte in cui eccede la conclusione della convenuta intesa all'irricevibilità parziale del presente ricorso. Infatti, la convenuta non ha messo in discussione la ricevibilità del ricorso laddove esso riguarda la decisione impugnata relativa ai provvedimenti che si applicano alla filiera ETBE.

40 Nella fattispecie, non occorre esaminare d'ufficio la ricevibilità del ricorso laddove esso riguarda la parte della decisione relativa alla filiera ETBE del regime controverso.

Sul merito

41 Nel presente ricorso, la ricorrente deduce in sostanza quattro motivi. Il primo è relativo ad una violazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, CE). Il secondo si riferisce ad una violazione della direttiva 92/81. Il terzo è basato su una violazione dell'art. 95 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 90 CE). L'ultimo motivo riguarda una violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

42 Per ragioni che risulteranno successivamente, il Tribunale esaminerà innanzi tutto il secondo motivo, relativo ad una violazione della direttiva 92/81.

Argomenti delle parti

43 La ricorrente ritiene che l'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81, in quanto riguarda «progetti pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti», non poteva essere applicato nella fattispecie. Infatti, il regime controverso non riguarderebbe affatto un qualsiasi sviluppo tecnologico, ma sarebbe del tutto orientato verso la produzione industriale. La sola deroga possibile nella fattispecie sarebbe, quindi, una decisione del Consiglio adottata in conformità dell'art. 8, n. 4, della direttiva 92/81.

44 Essa rileva inoltre che, nella decisione impugnata, la Commissione sostiene la tesi secondo cui il regime controverso rientra nel campo di applicazione di tale art. 8, n. 2, lett. d), senza tentare di chiarire perché essa fosse di parere opposto nella sua decisione 18 dicembre 1996.

45 La verifica dell'utilizzo dei prodotti di origine vegetale, l'informazione del consumatore ed i test sulla stabilità del prodotto all'atto del deposito e sui problemi di corrosione, fatti valere nella decisione impugnata, non potrebbero nemmeno indurre alla conclusione secondo cui le imprese beneficiarie funzionerebbero come «fabbriche pilota», data l'importanza dei programmi di produzione di cui trattasi ed il fatto che la vitalità della tecnologia impiegata è già stata ampiamente dimostrata.

46 In risposta all'argomento della Commissione relativo all'esistenza di un margine discrezionale circa il significato della nozione «progetto pilota», la ricorrente sostiene che un tale margine non potrebbe arrivare fino a snaturare il senso di tali termini. Secondo l'uso, un «progetto pilota» dovrebbe rispondere quanto meno a due criteri: da un lato, essere di scala ridotta, e, dall'altro, essere sperimentale, di modo che un tale progetto dovrebbe prevedere un controllo scientifico dei suoi risultati. Nella fattispecie, il regime controverso non soddisfarebbe nessuno di questi due criteri.

47 Inoltre, la ricorrente rileva che il sesto 'considerando' della direttiva 92/81 richiede che le esenzioni concesse non comportino distorsioni di concorrenza, mentre essa avrebbe dimostrato nell'ambito del suo primo motivo che il regime controverso provoca tale distorsione sul mercato dell'etanolo.

48 La Commissione fa presente che né la direttiva 92/81 né alcun altro atto delle istituzioni definiscono l'espressione «progetto pilota». Gli Stati membri disporrebbero pertanto di un certo margine discrezionale nel determinare quello che essi intendono con tale espressione. La Commissione dovrebbe tener conto di questo margine allorché esamina la compatibilità di un'esenzione fiscale adottata a livello nazionale con la direttiva (v. sentenza del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibsvaerftsforeningen e a./Commissione, Racc. pag. II-1399, punto 172).

49 La decisione 18 dicembre 1996 non fornirebbe indicazioni valide circa l'applicabilità dell'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81 poiché questa decisione si

sarebbe riferita alla produzione di etanolo, e non alla produzione di biocarburanti mescolati a benzina, come nella fattispecie. Del resto, il fatto che non vi sia attualmente alcuna fabbrica di ETBE al di fuori della Francia confermerebbe la conclusione secondo cui il regime controverso riguarda senz'altro «progetti pilota».

50 La Commissione ritiene inoltre che il contesto giuridico richieda che la nozione di «progetto pilota» sia interpretata in senso ampio. Essa fa presente ad esempio che l'art. 3 della direttiva 92/81 stabilisce che l'aliquota di accisa deve essere fissata con riferimento ad un'unità di 1 000 litri. Un'esenzione fiscale sarebbe infatti necessaria solo allorché l'ampiezza del progetto è tale che il diritto di accisa può costituire un ostacolo. La Commissione ritiene, in ogni caso, che il carattere di «progetto pilota» non sia da valutare in funzione del numero di tonnellate prodotte o delle quote di mercato acquisite, ma in funzione delle eventuali distorsioni di concorrenza che il progetto di cui trattasi causa, distorsioni inesistenti nella fattispecie.

51 Resterebbero inoltre taluni problemi tecnici da risolvere per quanto riguarda i biocarburanti, come risulterebbe da ricerche effettuate nell'ambito del programma per la promozione delle fonti di energia rinnovabili nella Comunità, intitolato «Altener» e nell'ambito del dipartimento dell'energia degli Stati Uniti.

52 La Commissione fa presente che dal 1986 la Comunità avrebbe rindirizzato le sue ricerche al fine di orientarsi verso progetti dalle prospettive di applicazione commerciale più immediate. Essa sottolinea infine il nesso tra lo stato di «progetto pilota» e la sua politica intesa a promuovere l'uso di risorse rinnovabili.

53 Il governo francese fa valere, in aggiunta agli argomenti della Commissione, che la relazione di quest'ultima sui risultati del programma Altener del 12 marzo 1997 [COM(97)122] precisa che «in cooperazione con esperti degli

Stati membri, (la Commissione) ha deciso che un approccio orientato verso il mercato, con un apporto industriale rilevante, conveniva per l'attuazione di questa componente del programma (...)».

Giudizio del Tribunale

54 Occorre ricordare in via preliminare che la decisione impugnata tende ad esaminare il regime controverso alla luce dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, in forza del quale, in deroga al divieto posto dall'art. 92, n. 1, del Trattato, possono essere considerati compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a facilitare lo sviluppo di talune attività quando non alterano le condizioni degli scambi in misura incompatibile con l'interesse comune.

55 Secondo la giurisprudenza costante, nell'applicare l'art. 92, n. 3, del Trattato, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale. Dal momento che tale potere discrezionale implica valutazioni complesse di ordine economico e sociale, il sindacato giurisdizionale che il giudice comunitario è indotto ad esercitare su una decisione adottata in tale ambito riveste un carattere ristretto (sentenza del Tribunale 25 giugno 1998, cause T-371/94 e T-394/94, British Airways e a. e British Midland Airways/Commissione, Racc. pag. II-2405, punto 79). Tuttavia, questo potere discrezionale, conferito alla Commissione dall'art. 93 del Trattato, non le consente di autorizzare gli Stati membri a derogare a disposizioni di diritto comunitario diverse da quelle relative all'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato (sentenza della Corte 12 novembre 1992, cause C-134/91 e C-135/91, Kerafina e Vioktimatiki, Racc. pag. I-5699, punto 20).

56 Occorre osservare poi che il margine di valutazione che la Commissione intende legittimamente lasciare agli Stati membri per l'applicazione della nozione di «progetti pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti», cui fa riferimento il già citato art. 8, n. 2, della direttiva 92/81, va distinto dal potere discrezionale conferito alla Commissione dall'art. 93 del Trattato al fine di

determinare in quale misura gli aiuti di Stato siano compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del Trattato. Infatti, mentre il potere conferito alla Commissione dall'art. 93 del Trattato presuppone che questa istituzione effettui valutazioni discrezionali relative a situazioni economiche e sociali complesse, che devono costituire oggetto solo di un sindacato giurisdizionale ristretto, la valutazione di un'applicazione della disposizione controversa della direttiva 92/81 deve invece essere effettuata nell'ambito dell'interpretazione plausibile delle nozioni legislative di carattere vago e indeterminato che vi figurano, valutazione che rientra, in ultimo luogo, nella competenza del giudice comunitario.

57 Di conseguenza, e conformemente alla sentenza Kerafina e Vioktimatiki, sopra menzionata al punto 55, spetta sia alla Commissione, nell'ambito dell'esame di un regime di aiuti notificato, sia al giudice comunitario competente, adito con un ricorso di annullamento, controllare il rispetto dei limiti inerenti a qualsiasi interpretazione contestuale e ragionevole di nozioni che figurano nella normativa comunitaria.

58 Alla luce di questi principi occorre esaminare il secondo motivo.

59 Questo motivo solleva innanzi tutto il problema relativo a quale sia la portata dell'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81, sopra menzionato al punto 3). Inoltre, occorrerà esaminare se l'applicazione di questa disposizione effettuata nella decisione impugnata rientri nel campo di applicazione così definito.

60 Anche se l'espressione «progetti pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti», di cui alla direttiva 92/81, lascia un certo margine di interpretazione, come avviene per qualsiasi espressione dal contenuto non esattamente determinato, essa non può per contro essere interpretata nel senso che consenta agli Stati membri di effettuarne un'applicazione di tipo discrezionale. Infatti, il testo stesso dell'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81 non autorizza gli Stati membri ad applicare esenzioni dai diritti di accisa a tutti i

progetti pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti. Questa disposizione richiede esplicitamente che tali progetti mirino allo sviluppo tecnologico di detti prodotti, limitando così il tipo di progetti pilota che possono rientrare nel suo campo di applicazione.

61 Occorre far presente poi che dai 'considerando', nonché dall'art. 1, n. 1, di tale direttiva risulta che questa mira, mediante un'armonizzazione delle accise che si applicano agli oli minerali, ad attuare la libera circolazione dei prodotti di cui trattasi e così facendo a promuovere il buon funzionamento del mercato interno. Ora, secondo una giurisprudenza ben consolidata, le deroghe a tali principi comunitari fondamentali devono essere interpretate ed applicate in senso stretto (v. sentenza della Corte 14 dicembre 1962, cause 2/62 e 3/62, Commissione/Lussemburgo e Belgio, Racc. pag. 793 e sentenza del Tribunale 14 settembre 1995, causa T-571/93, Lefebvre e a./Commissione, Racc. pag. II-2379, punto 48). Contrariamente a quanto afferma la Commissione, deriva da questa giurisprudenza che l'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81 va interpretato in senso stretto.

62 Inoltre, il sesto 'considerando' della direttiva 92/81 indica che «è opportuno consentire agli Stati membri di applicare a titolo facoltativo altre (...) esenzioni o aliquote ridotte all'interno del loro territorio, purché ciò non comporti distorsioni della concorrenza». Da questo 'considerando' risulta che l'insieme dell'art. 8, n. 2, della direttiva 92/81 e, di conseguenza, anche l'espressione «progetti pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti», che figura alla lett. d), devono essere interpretati alla luce delle distorsioni di concorrenza che le misure di applicazione di queste disposizioni possono creare.

63 A tal riguardo è pacifico che più le attività di ricerca e di sviluppo svolte da un'impresa, ad esempio nel campo tecnologico, si avvicinano alla fase della immissione sul mercato e, di conseguenza, allo sfruttamento commerciale dei prodotti di cui trattasi, più l'effetto di queste attività può pregiudicare la concorrenza. È anche pacifico che la realizzazione di progetti pilota o di dimostrazione costituisca generalmente l'ultima fase del processo di ricerca e di

sviluppo che precede l'attuazione industriale su più larga scala dei risultati di tali ricerche (v., in tal senso, Disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e allo sviluppo, GU 1996 C 45, pag. 5, punto 2.2 e allegato I).

64 Indipendentemente dalla questione se l'inquadramento comunitario degli aiuti di Stato alla ricerca e allo sviluppo di cui sopra si applicasse nella fattispecie, la necessità di un'applicazione coerente di tutta la normativa comunitaria comporta che l'inquadramento sopra menzionato costituisce un elemento cui il giudice comunitario può ispirarsi, tra l'altro, al fine di determinare la portata di una nozione utilizzata in un atto normativo comunitario.

65 Occorre sottolineare a tal riguardo che l'importanza della questione della contiguità tra la realizzazione di un progetto pilota e l'applicazione commerciale successiva dei risultati di quest'ultimo non è sfuggita alla Commissione nell'adozione della decisione 18 dicembre 1996, nella quale tale istituzione ha ritenuto a proposito di un regime precedente, sostanzialmente comparabile al regime controverso, che «le osservazioni della Francia confermano, del resto, l'analisi della Commissione secondo cui l'obiettivo e l'effetto reale della misura non sono la ricerca fondamentale o anche applicata, ai sensi della direttiva (92/81), ma piuttosto lo sviluppo commerciale degli usi non alimentari e l'effettuazione di una produzione più rilevante di biocarburanti basata su terreni in ritiro».

66 Da tutte queste considerazioni risulta che il margine di manovra di cui, secondo gli scritti della Commissione, gli Stati membri devono disporre nell'applicare la disposizione controversa della direttiva 92/81, rischia di privare quest'ultima di qualsiasi effetto utile, escludendo, in tal modo, la limitazione, inerente a queste misure di deroga, alle norme armonizzate concernenti le accise. Ora, la Commissione doveva interpretare l'espressione «progetti pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti» non solo in maniera letterale e restrittiva, ma anche prestando una particolare attenzione alla prossimità tra il programma di esenzione dalle accise che costituiva oggetto del suo esame e la sua eventuale applicazione commerciale successiva.

67 Occorre pertanto esaminare se l'applicazione dell'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81 che la Commissione ha effettuato nella fattispecie sia compatibile con i principi che sono stati enunciati.

68 A tal riguardo occorre rilevare innanzi tutto che nella decisione impugnata, la Commissione ha considerato quanto segue: «(...) i provvedimenti [che le autorità francesi] hanno adottato finora in materia di promozione dei biocarburanti si sono limitati a studiare la possibilità tecnica di produzione di questi in unità pilota e di incorporazione nei carburanti e combustibili immessi sul mercato nel [loro] territorio. Ora si tratta di dimostrare la fattibilità economica delle filiere biocarburanti e di pervenire al miglioramento delle loro prestazioni economiche». In questa stessa decisione essa rileva poi (pag. 13) che «su (la) base delle informazioni fornite dalle autorità francesi, risulta che si tratta "dell'attuazione di un programma limitato di defiscalizzazione, inteso a dimostrare la fattibilità industriale delle filiere biocarburanti ed a pervenire al miglioramento delle loro prestazioni economiche"».

69 Risulta quindi esplicitamente dalla decisione impugnata che il regime controverso mirava, in sostanza, non a dimostrare la fattibilità tecnica o tecnologica della produzione di biocarburanti, ma a valutare le prestazioni economiche e le capacità industriali degli impianti di produzione di biocarburanti esistenti. La Commissione era del resto già pervenuta a questa stessa constatazione nella decisione 18 dicembre 1996. L'obiettivo inerente al regime controverso va quindi ben al di là della realizzazione di un progetto pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti, come richiede l'art. 8 n. 2, lett. d), della direttiva 92/81, indipendentemente dall'impatto misurabile di questo regime in termini di quote di mercato sui mercati pertinenti.

70 Da queste considerazioni risulta che, nel decidere che il regime controverso, quale le era stato notificato in quanto programma inteso a dimostrare la fattibilità

economica e industriale della filiera ETBE, doveva essere considerato un progetto pilota per lo sviluppo tecnologico di prodotti meno inquinanti, la Commissione ha violato l'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81.

71 Questa conclusione non è inficiata dall'argomento della Commissione relativo al carattere che si asserisce limitato dell'impatto del regime controverso sul mercato. Infatti, un tale impatto, anche ove fosse quantificabile con precisione, non potrebbe trasformare un progetto inteso, in sostanza, allo sviluppo economico e industriale dei biocarburanti in un progetto inteso allo sviluppo tecnologico di questi ultimi.

72 Del resto la decisione impugnata non è esente da equivoci per quanto riguarda l'analisi della quota di mercato delle imprese che producono ETBE. La Commissione vi indica infatti nell'ambito della valutazione del regime controverso in relazione alla direttiva 92/81:

«Risulta inoltre che questo programma ha una portata limitata, in quanto i biocarburanti rappresentano attualmente in Francia solo circa lo 0,5% del consumo di prodotti petroliferi e lo 0,8% del mercato dei carburanti».

73 Ora, innanzi tutto, nella decisione impugnata (pag. 7) si precisa quanto segue: «Il settore dei biocarburanti costituisce oggetto di scambi e quindi di concorrenza tra gli Stati membri. Ovviamente, i biocarburanti si trovano in concorrenza con la maggior parte dei carburanti e dei combustibili di origine fossile. In particolare, l'ETBE si trova in concorrenza con l'MTBE ottenuto dal metanolo che è normalmente prodotto da gas naturale, il che consente ad esso di avere costi di produzione inferiori di circa la metà rispetto a quelli dell'ETBE. Questi due prodotti sono perfettamente sostituibili e servono ad aumentare il tenore in ottani

della benzina senza piombo». La Repubblica francese ha poi anch'essa sottolineato nella sua memoria di intervento che il prodotto in concorrenza diretta con l'ETBE era l'MTBE. L'autorità dell'affermazione della Commissione, secondo cui l'impatto del regime controverso sul mercato dei carburanti sarebbe limitato, deve quindi essere relativizzata. Infatti, la valutazione dell'impatto delle misure concernenti la filiera ETBE non è stata effettuata in maniera conseguente nell'insieme della decisione impugnata, in quanto come mercati di riferimento per l'analisi degli effetti dell'attuazione del regime controverso relativamente a questa filiera sono stati presi in considerazione una volta il mercato ristretto degli additivi alla benzina senza piombo (pag. 7) e un'altra volta un mercato più ampio comprendente tutti i carburanti (pag. 13).

74 In secondo luogo, la Commissione si limita, nella decisione impugnata, a constatare le quote di mercato attuali delle differenti filiere di biocarburanti, senza cercare di determinare le quote di mercato che queste potrebbero acquisire in seguito all'attuazione del regime controverso, mentre questa stessa istituzione ha ammesso in udienza che tale regime era destinato ad estendersi.

75 La conclusione tratta al punto 72 sopra menzionato non è nemmeno inficiata dal fatto che, al di là dell'obiettivo economico industriale principale perseguito dalle autorità francesi, il regime controverso comporta in subordine alcune misure di accompagnamento tecnico. Ciò è tanto più vero in ragione del carattere generale dei provvedimenti di controllo e dei test «complementari», menzionati nella decisione impugnata. Questo tipo di misure inerisce del resto a qualsiasi attività industriale condotta professionalmente.

76 In ogni caso, né la Commissione né l'interveniente hanno sostenuto che il regime controverso mirasse principalmente a promuovere la realizzazione di ricerche tecnologiche relative alle attività chiave della produzione di ETBE o di uno dei suoi componenti essenziali, quale il bioetanolo. Il bando di gara pubblicato nella Gazzetta ufficiale, gli atti e progetti di atti regolamentari francesi relativi al regime controverso, il documento dell'Agenzia dell'Ambiente e del Controllo dell'Energia concernente il programma Altener, presentato dall'interveniente, ed il Libro bianco che introduce una strategia ed un programma di azioni

comunitarie intese a migliorare la penetrazione dei biocarburanti sul mercato, richiamato dalla Commissione, non dimostrano poi affatto che il regime controverso perseguisse un qualsiasi obiettivo di sviluppo tecnologico di questi prodotti. Tali documenti accentuano invece l'aspetto industriale e l'importanza economica di questo regime e degli altri programmi analoghi intesi a migliorare la penetrazione dei biocarburanti sul mercato.

77 Il programma Altener ed il Libro bianco sopra menzionati, ai quali fanno riferimento l'interveniente e la Commissione, potrebbero poi tuttalpiù confermare il fatto che il regime controverso si inserisce nella politica della Comunità intesa a promuovere le risorse rinnovabili, senza pertanto dimostrare che questo regime soddisfi i requisiti posti dall'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81, quali sono stati interpretati precedentemente.

78 Occorre rilevare infine che nulla si opporrebbe a che regimi di defiscalizzazione a favore di una migliore penetrazione dei biocarburanti sul mercato, come quello che costituisce oggetto della presente causa, siano istituiti in conformità al programma Altener, nel rispetto di quanto richiesto dalla direttiva 92/81, poiché tali regimi possono costituire oggetto di una decisione del Consiglio adottata in applicazione dell'art. 8, n. 4, della direttiva 92/81. Numerosi programmi di Stati membri intesi a promuovere l'uso di combustibili più rispettosi dell'ambiente sono stati del resto approvati dal Consiglio in conformità a questa disposizione, come risulta dalle risposte fornite dalla Commissione ai quesiti scritti del Tribunale e dalle dichiarazioni del rappresentante di quest'ultima all'udienza.

. . . .

79 Occorre sottolineare in questa fase che, anche se la Commissione dovesse essere indotta a ritenere che le misure progettate non sono di per sé incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del Trattato, tali constatazioni non le consentirebbero tuttavia di astenersi dal sollevare obiezioni contro il regime notificato, violando così l'art. 8, n. 2, lett. d), della direttiva 92/81.

80 Da quanto precede risulta che, adottando la decisione impugnata, laddove essa riguarda le misure del regime controverso concernenti la filiera ETBE, la Commissione ha oltrepassato i poteri conferitile dall'art. 93, n. 3, del Trattato. In tale misura, la decisione impugnata deve quindi essere annullata.

81 Alla luce di queste considerazioni non occorre più statuire sugli altri motivi dedotti dalla ricorrente. E pertanto la domanda di produzione di documenti, di cui sopra al punto 25, non è più utile alla soluzione della controversia e deve quindi essere respinta.

Sulle spese

82 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione risulta soccombente nei suoi motivi, per cui va condannata alle spese sostenute dalla ricorrente, conformemente alle conclusioni di quest'ultima.

83 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri che sono intervenuti in una controversia sopportano le proprie spese. Ne deriva che la Repubblica francese sopporterà le proprie spese. Essa sopporterà, inoltre, le spese sostenute dalla ricorrente a causa del suo intervento.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso proposto contro la decisione della Commissione 9 aprile 1997 [SG(97) D/3266] relativa ad un regime di aiuti ai biocarburanti francesi, nella parte in cui questa decisione riguarda i provvedimenti che si applicano alla filiera esteri, è irricevibile.

2) La decisione impugnata è annullata nella parte in cui riguarda i provvedimenti relativi alla filiera ETBE.

3) La Commissione è condannata alle spese sostenute dalla ricorrente.

4) La Repubblica francese sopporterà le proprie spese, nonché le spese sostenute dalla ricorrente a causa del suo intervento.

Potocki Lenaerts Azizi

Jaeger Meij

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 settembre 2000.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Potocki