

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto preliminare di regolamento (CE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate tra compagnie di trasporto marittimo di linea (consorzi), in forza del Regolamento (CEE) n. 479/92 del Consiglio⁽¹⁾»

(2000/C 117/04)

Il Comitato economico e sociale, in data 20 dicembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 2, e dell'articolo 25 del Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere in merito al progetto preliminare di regolamento di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Bredima Savopoulou, in data 3 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 121 voti favorevoli, un voto contrario e un'astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel 1986, al momento dell'adozione dei quattro regolamenti relativi al settore dei trasporti marittimi che hanno rappresentato la prima fase di una politica comune della Comunità in materia di navigazione, il Consiglio aveva invitato la Commissione a valutare se fosse necessario sottoporre nuove proposte circa la concorrenza per quanto riguarda, tra l'altro, i consorzi nei trasporti marittimi di linea. La Commissione si era impegnata a riferire entro un anno al Consiglio se fosse necessario prevedere esenzioni di categoria per i consorzi nei trasporti marittimi di linea. Allora il Consiglio aveva osservato che il divieto di cui all'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato non si applica ai consorzi e alle joint-ventures quando hanno l'obiettivo e l'effetto di realizzare cooperazione o miglioramenti tecnici conformemente all'articolo 2 del regolamento o quando consorzi comportanti stretti legami interessano solo quote di mercato ristrette.

1.2. Nel rapporto intitolato «Un'avvenire per l'industria comunitaria dei trasporti marittimi — Misure intese a migliorare le condizioni operative dei trasporti marittimi comunitari»⁽²⁾ la Commissione ha giudicato che uno dei provvedimenti fattivi per accrescere la competitività della flotta comunitaria consistesse nel chiarire la posizione dei consorzi in relazione alle regole di concorrenza. Nel parere formulato sulle misure sopra citate il Comitato aveva riconosciuto «l'importanza di arrivare ad una soluzione rapida ed accettabile del problema (dei consorzi), analoga a quella raggiunta per le conferenze marittime nella prima fase della politica dei trasporti marittimi»⁽³⁾.

1.3. Dopo aver ricevuto nuove informazioni sui consorzi la Commissione ha effettuato un lungo esame al termine del quale, nel giugno 1990, ha pubblicato una «Relazione sulla possibilità di un'esenzione per categoria a favore degli accordi

di consorzio del trasporto marittimo di linea»⁽⁴⁾ cui è allegata una proposta di «Regolamento del Consiglio relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate tra compagnie di trasporto marittimo».

1.4. Il 25 febbraio 1992 il Consiglio ha adottato il Regolamento (CEE) n. 479/92⁽⁵⁾ che abilitava la Commissione ad applicare l'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato mediante un regolamento in modo da esonerare i consorzi tra compagnie di trasporto marittimo di linea dal divieto previsto al paragrafo 1 dell'articolo 85 relativo alle pratiche contrarie alla concorrenza.

1.5. Il Comitato ha adottato un parere⁽⁶⁾ in merito al regolamento di abilitazione, nel quale condivideva il giudizio positivo della Commissione in merito ai consorzi e sottolineava l'esigenza di evitare oneri burocratici. Il Comitato osservava che i consorzi di trasporti marittimi di linea possono essere definiti, in generale, come «accordi di cooperazione (...) nel settore dei trasporti marittimi di linea in cui le compagnie di linea interessate intraprendono congiuntamente una serie (...) di attività per conseguire i necessari vantaggi delle economie di scala e della razionalizzazione dei servizi in un determinato settore, combinando così i concetti di ripartizione dei costi e di messa in comune dei carichi». Notava inoltre che il valore e l'utilità dei consorzi come strumenti per la razionalizzazione sono stati ampiamente riconosciuti nell'epoca dei container e condivideva l'osservazione della Commissione secondo cui «l'industria dei trasporti marittimi della Comunità deve realizzare le necessarie economie di scala per essere concorrenziale sul mercato dei trasporti marittimi di linea mondiali» e «i consorzi possono essere utili strumenti per fornire i mezzi necessari a migliorare la produttività dei servizi di trasporto marittimo di linea e a promuovere il progresso tecnico ed economico».

⁽¹⁾ GU C 379 del 31.12.1999, pag. 13.

⁽²⁾ COM(89) 266 def. del 3.8.1989.

⁽³⁾ GU C 56 del 7.3.1990, pag. 70.

⁽⁴⁾ COM(90) 260 def.

⁽⁵⁾ GU L 55 del 29.2.1992, pag. 3.

⁽⁶⁾ GU C 69 del 18.3.1991, pag. 16.

1.6. Avendo constatato che in relazione alle regole di concorrenza un'esenzione per categoria era già stata concessa alle conferenze di linea nel Regolamento del Consiglio (CEE) n. 4056/86⁽¹⁾, il Comitato aveva concluso che era necessario adottare una regolamentazione per i consorzi delle compagnie di trasporto marittimo di linea e che occorreva un nuovo regolamento indipendente che garantisse l'esenzione per categoria, perché i consorzi sono sostanzialmente differenti dalle conferenze, sia per struttura che per tipo di attività. Il Comitato aveva tuttavia affermato che la Commissione dovrebbe dire con maggiore chiarezza quali orientamenti intenda seguire circa i termini e le condizioni dell'esenzione. Tali condizioni dovrebbero comportare la trasparenza e la salvaguardia della libertà di concorrenza a tre livelli: nell'ambito del consorzio, della conferenza e del settore. Il Comitato ha auspicato che i consorzi vengano disciplinati assicurando opportuna garanzia e controlli ed evitando di dare carta bianca alla Commissione o agli stessi consorzi. La principale obiezione del Comitato riguardava l'inclusione dei trasporti multimodali nel campo di applicazione del regolamento sui consorzi. A suo giudizio, tale complesso settore andava disciplinato con un regolamento a parte. Il Regolamento di abilitazione 479/92 concordava con le conclusioni del menzionato parere del Comitato.

1.7. Il 20 aprile 1995, la commissione adottava il Regolamento (CEE) n. 870/95⁽²⁾, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato ai consorzi di linea. Tale regolamento prevede un'esenzione per tutti gli accordi il cui obiettivo consista nell'esercizio in comune di servizi di linea, a condizione che soddisfino alle condizioni e agli obblighi stabiliti dal regolamento stesso. Esso stabilisce inoltre una quota massima di traffico per i consorzi ammessi a beneficiare dell'esenzione per categoria. Vengono distinti tre livelli di quota di traffico:

- una quota di traffico compresa tra il 30 e il 35 % comporta l'esenzione automatica per il consorzio;
- i consorzi la cui quota è compresa tra il 30/35 % e il 50 % possono chiedere l'esenzione nell'ambito di una procedura di opposizione semplificata;
- i consorzi la cui quota è superiore al 50 % devono richiedere un'esenzione individuale.

1.8. Il regolamento contiene condizioni e obblighi ulteriori, ad esempio evitare discriminazioni tra porti nell'UE e consultare gli utenti dei trasporti. Infine, esso prevede disposizioni relative alla «anzianità» per gli accordi tra consorzi già esistenti al momento della sua entrata in vigore.

1.9. Il Comitato ha adottato un parere⁽³⁾ in merito al Regolamento (CEE) n. 870/95, giungendo alla conclusione che fosse necessario stabilire un equilibrio tra gli interessi dei caricatori e quelli dei consorzi e salvaguardare la posizione concorrenziale di quanti non sono membri di consorzi. Bisognava garantire ai consorzi la flessibilità necessaria affinché possano far fronte alle esigenze dei loro utenti. Il Comitato ha infine osservato che occorreva chiarire alcuni termini e riesaminare determinati punti del progetto di regolamento.

2. La proposta di regolamento presentata dalla Commissione

2.1. Nella relazione in merito all'applicazione del Regolamento (CEE) n. 870/95⁽⁴⁾, la Commissione si compiace dei risultati del regolamento stesso ed esamina varie opzioni in materia di politiche per quanto riguarda il regime giuridico successivo alla scadenza del regolamento, il 20 aprile 2000. La Commissione giunge alla conclusione che, sulla base dell'esperienza acquisita e ai fini della certezza del diritto, l'azione più opportuna sarebbe quella di rinnovare il Regolamento (CEE) n. 870/95, con alcune modifiche, fino al 21 aprile 2005.

2.2. Le modifiche principali previste nella proposta di regolamento sono le seguenti:

- passaggio dalla quota di traffico alla quota di mercato (per ciascuno dei mercati sui quali opera il consorzio);
- esenzione della clausole di esclusività sul nolo di spazi;
- dieci consorzi che beneficiano dell'esenzione in base alla procedura di opposizione mantengono detta esenzione;
- le notifiche in corso sulla base del Regolamento (CEE) n. 870/95 vengono automaticamente trattate in base al nuovo regolamento;
- chiara soppressione delle precedenti clausole di anzianità;
- semplificazione della formulazione dove opportuno.

3. Osservazioni generali

3.1. A otto anni dall'adozione del primo regolamento⁽⁵⁾ sui consorzi, il Comitato osserva i vasti e rapidi cambiamenti che avvengono nel mercato internazionale dei trasporti marittimi di linea. I regolamenti sui consorzi si applicano a consorzi che assicurano «regolari servizi marittimi internazionali di linea per il trasporto di sole merci, principalmente in container».

⁽³⁾ GU C 195 del 18.7.1994, pag. 20.

⁽⁴⁾ 20 gennaio 1999.

⁽⁵⁾ H. Kreis «European Community Competition Policy and International Shipping» (Politica comunitaria della concorrenza e trasporti marittimi internazionali) *Fordham International Law Journal* (1989-90), 411; J. Temple Lang: *European Transport Law Review* (1993), 405; P. Ruttley: *European Competition Law Review* (1991), 9; EMLO Report 1993.

⁽¹⁾ GU L 378 del 31.12.1986, pag. 4.

⁽²⁾ GU L 89 del 21.4.1995, pag. 7.

L'impiego di *container* si estende sempre di più nel settore dei trasporti marittimi di linea. I trasporti effettuati a mezzo di navi portacontainer sono raddoppiati nel periodo 1989-1998 da 249 a 509 milioni di tonnellate. Ciò corrisponde ad un incremento annuo dell'11 %. Le più recenti stime approssimative prevedono una crescita ancor più rapida del settore dei container. Ciò è dovuto principalmente all'aumento dei trasporti di prodotti finiti e semilavorati. È previsto inoltre che nei prossimi anni talune merci (ad esempio granaglie, fertilizzanti, zucchero) saranno sempre più trasportate a mezzo container invece che alla rinfusa. È estremamente improbabile che vi sia un'inversione di tale tendenza. In particolare, dall'adozione del primo regolamento sui consorzi, nel periodo 1993-1997, i trasporti marittimi a mezzo container sono cresciuti di ben il 44 %⁽¹⁾ (in tonnellate). Tali cambiamenti «hanno consentito ad un settore prima ad alta intensità di manodopera di trasformarsi in un settore ad alta intensità di capitale»⁽²⁾. Se, da un lato, essi hanno comportato dei vantaggi per quanto riguarda il livello dei servizi forniti ai caricatori, dall'altro, hanno significato una riorganizzazione del lavoro in mare e a terra. In effetti, il container è divenuto un fattore essenziale del processo di globalizzazione, che sta comportando cambiamenti sociali ed economici generalizzati tanto nei paesi sviluppati quanto in quelli in via di sviluppo⁽³⁾.

3.2. Contemporaneamente alla suddetta tendenza di mercato, nel settore dei trasporti marittimi si sono avuti ulteriori cambiamenti che hanno rilevanza ai fini della legislazione sulla concorrenza: la contrazione del ruolo delle conferenze, la crescente importanza dei consorzi e la loro concentrazione/consolidamento in unità più grandi. I trasporti marittimi di linea sono stati recentemente caratterizzati da continue fusioni e acquisizioni, da cui sono risultati dei colossi del settore, ognuno dei quali gestisce centinaia di navi e dispone di reti di distribuzione di scala mondiale. Tale sviluppo dei cosiddetti megavettori contrasta con la situazione del mercato dei trasporti marittimi alla rinfusa, dove la piccola dimensione delle imprese non costituisce l'eccezione bensì la regola. Sebbene i consorzi costituiscano un fenomeno positivo, che facilita la sopravvivenza di piccole e medie imprese è evidente che occorre salvaguardare gli interessi dei membri di piccole dimensioni nei confronti dei megavettori che fanno parte del consorzio. Altrimenti i consorzi possono divenire uno dei fattori che acuiscono la tendenza alla concentrazione.

3.3. Dal punto di vista della politica e della legislazione future, i suddetti sviluppi dovranno essere tenuti sotto osservazione e valutati in base alle loro conseguenze per gli armatori, gli utenti (caricatori/ricevitori) e i porti. Il Comitato invita la Commissione a tenere conto della «natura dinamica ed evolutiva dei consorzi»⁽²⁾ nell'elaborazione delle future politiche relative al fenomeno dei consorzi.

3.4. Per le suddette ragioni, pur riconoscendo «l'importanza dei consorzi per il progresso economico e tecnologico del settore dei trasporti marittimi»⁽²⁾, il Comitato ribadisce, in linea con i suoi precedenti pareri⁽⁴⁾, l'esigenza di salvaguardare la trasparenza e la concorrenza con gli altri membri di consorzi, con i non membri e con gli operatori estranei ai traffici di linea in questione, come è stato fatto con gli articoli 5 e 8 del progetto di regolamento. Occorrerebbe inoltre inserire la salvaguardia degli interessi degli utenti e dei porti nei futuri strumenti legislativi. In futuro le precauzioni menzionate più sopra dovrebbero essere convertite in parametri giuridici nell'ambito delle norme dell'UE in materia di concorrenza tra consorzi.

3.5. Tenendo conto delle considerazioni sopra illustrate, il Comitato ritiene che, al momento attuale, rinnovare il Regolamento (CEE) n. 870/95 fino al 2005, fatta riserva delle modifiche proposte, costituisca la migliore linea di azione possibile. Sostiene pertanto pienamente la proposta della Commissione.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Definizioni (articolo 1)

4.1.1. In linea generale, il Comitato ritiene opportuno che nella definizione dei consorzi vengano menzionati i consorzi che operano su più traffici, al fine di tenere conto delle recenti tendenze del mercato, con consorzi che operano su più traffici. Si tratta di un utile chiarimento del testo.

4.2. Accordi esentati (articolo 3)

4.2.1. Il regolamento (articolo 3, numero 2, lettera g) prevede l'esenzione per le attività accessorie a quelle dei consorzi. Viene fornito un chiarimento in merito all'applicabilità dell'esenzione per categoria alle clausole di esclusività (obbligo per i membri del consorzio di utilizzare le navi assegnate al consorzio, astenendosi dal noleggiare spazio su navi appartenenti a terzi) e alle clausole relative a terzi (obbligo per i membri del consorzio di non cedere né noleggiare spazio ad altri vettori, salvo previo consenso dei membri del consorzio). Si tratta di un utile chiarimento alla luce dell'esperienza risultante dall'applicazione del Regolamento (CEE) n. 870/95. Si prevede che esso accrescerà la certezza giuridica.

4.3. Quota di mercato (articolo 6)

4.3.1. Il Comitato osserva che una delle condizioni di applicazione dell'esenzione consiste in specifiche limitazioni della quota di mercato, dipendenti dalla particolare natura del consorzio, rispettivamente al 30, 35 e 50 % del volume di

⁽¹⁾ Dati contenuti nell'indagine Howe Robinson n. 9 del gennaio 1999, intitolata «Containerization and Dry Bulk Trades».

⁽²⁾ GU C 195 del 18.7.1994, pag. 20.

⁽³⁾ «Container Market Outlook», Drewry, ottobre 1999.

⁽⁴⁾ GU C 69 del 18.3.1991, pag. 16.

merci trasportate. Si tratta di un cambiamento molto positivo, in effetti il cambiamento principale rispetto al Regolamento (CEE) n. 870/95, che menzionava «quota del traffico diretto per i vari porti che il consorzio serve». Nella pratica si è rivelato molto difficile calcolare la «quota del traffico». In generale, un criterio riferito alla quota del mercato è più appropriata, sebbene possano esservi comunque difficoltà di applicazione. Occorrerebbe ricercare un chiarimento della descrizione dello specifico mercato coinvolto.

4.3.2. L'esperienza fatta con il Regolamento a partire dal 1995 dimostra che l'approccio alla quota del traffico basato sulle coppie di porti non è praticabile. Le statistiche relative alle coppie di porti spesso non erano disponibili o, se disponibili erano, errate e/o superate. Inoltre la maggior parte delle statistiche sono basate sulle importazioni/esportazioni provenienti da un porto/paese e dirette ad un paese e non ad un porto. Per tali ragioni, e dato che spesso i porti vengono scelti per ragioni puramente operative, le informazioni basate sulla quota del traffico/coppie di porti hanno spesso fornito un quadro distorto e/o fuorviante. Sulla maggior parte delle rotte marittime, la concorrenza si basa su differenti combinazioni di porti. Un approccio basato sulla quota di mercato costituisce più o meno la regola generale nell'applicazione della politica della concorrenza. L'approccio basato sulla quota del traffico era un'eccezione. Pertanto, il cambiamento proposto armonizzerebbe il regolamento sui consorzi con altri regolamenti in materia di esenzioni per categoria.

4.3.3. Il Comitato ha già criticato l'uso impreciso delle frasi «vari porti» e «traffico diretto». L'adozione del termine «quota di mercato» elimina una fonte di ambiguità in merito ai relativi calcoli. Tuttavia il Comitato ritiene che la Commissione debba chiarire «se intende far rientrare nel calcolo relativo alla quota di mercato anche i trasbordi»⁽¹⁾.

4.4. Procedura di opposizione (articolo 7)

4.4.1. Le stesse considerazioni fatte a proposito della sostituzione del criterio della quota del traffico con quello della quota di mercato valgono per la procedura di opposizione. È da notare che dieci consorzi che beneficiavano dell'esenzione

nell'ambito della procedura di opposizione di cui al Regolamento (CEE) n. 870/95 continuano a beneficiarne. Inoltre le notifiche in corso a norma del Regolamento (CEE) n. 870/95 saranno automaticamente trattate secondo il regolamento proposto. Occorre tuttavia verificare di tanto in tanto che i consorzi continuino a rispettare i livelli di soglia.

4.5. Condizioni supplementari — Periodi di preavviso (articolo 8)

4.5.1. L'articolo 8 prevede un periodo massimo iniziale di 18 mesi dalla stipula di un accordo, prima che le compagnie che sono membri del consorzio possano notificare l'intenzione di recedere dal consorzio stesso, ovvero un periodo iniziale di trenta mesi (durante il quale le linee sono vincolate all'alleanza) per i consorzi fortemente integrati.

4.5.2. Il Comitato invita la commissione a riconsiderare tale periodo al fine di prolungarlo, tenendo conto, da un lato, dell'esigenza di recuperare gli investimenti fatti e dall'altro, dell'esigenza di flessibilità nel recedere da un consorzio.

4.6. Disposizioni finali (articolo 13)

4.6.1. La clausola di anzianità del Regolamento (CEE) n. 870/95, riferita ai consorzi già «esistenti» nel 1995, è evidentemente soppressa.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato ritiene che il Regolamento (CEE) n. 870/95 sia stato efficace nella pratica e abbia stabilito il giusto equilibrio tra gli interessi degli armatori e quelli dei loro clienti. Si compiace pertanto della proposta di rinnovare detto regolamento fino al 20 aprile 2005, fatte salve le modifiche proposte.

5.2. Tuttavia, in considerazione dei rapidi cambiamenti nel settore dei trasporti di linea, occorre studiare e osservare la questione dei consorzi in una prospettiva più ampia. Nelle future valutazioni del regime giuridico della concorrenza tra consorzi occorrerà tenere conto degli sviluppi e delle esperienze ulteriori.

⁽¹⁾ GU C 195 del 18.7.1994, pag. 20.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI