II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 18 ottobre 1995

relativa alla compatibilità di una concentrazione con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE in esito ad un procedimento a norma del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio

(caso n. IV/M.580 — ABB/Daimler-Benz)

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(97/25/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 57,

visto il regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese [1], modificato da ultimo dall'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, in particolare l'articolo 8, paragrafo 2,

vista la decisione del 23 giugno 1995 con la quale la Commissione ha deciso di iniziare il procedimento nel presente caso,

dopo aver dato modo alle imprese interessate di manifestare il loro punto di vista sulle obiezioni formulate dalla Commissione,

sentito il comitato consultivo in materia di concentrazioni [2],

considerando quanto segue:

(1) In data 8 maggio 1995 è stato notificato il progetto di costituzione di un'impresa comune tra Asea Brown Boveri AG (ABB), Zurigo, e Daimler-Benz Aktiengesellschaft (Daimler-Benz), denominata ABB Daimler-Benz Transportation, nella quale le due società madri intendono riunire le loro attività su scala mondiale nel settore del materiale ferroviario.

(2) Con decisione del 31 maggio 1995 la Commissione ha ordinato, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2 e dell'articolo 18, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 4064/89 (regolamento sulle concentrazioni), la sospensione della realizzazione dell'operazione notificata fino all'adozione di una decisione definitiva.

(3) In sede di primo esame della notifica la Commissione ha constatato che l'operazione progettata rientra nel campo d'applicazione del regolamento sulle concentrazioni e suscita seri dubbi per quanto riguarda la sua compatibilità con il mercato comune. Con decisione del 23 giugno 1995 essa ha perciò iniziato il procedimento a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c) del regolamento sulle concentrazioni.

(4) Con lettera del 2 giugno 1995 la Repubblica federale di Germania ha comunicato alla Commis-

[1] GU n. L 395 del 30. 12. 1989, pag. 1 (versione rettificata: GU n. L 257 del 21. 9. 1990, pag. 13).
[2] GU n. C 13 del 14. 1. 1997.

sione, a norma dell'articolo 9, paragrafo 2 del regolamento sulle concentrazioni, che l'operazione minacciava di instaurare o di rafforzare una posizione dominante atta ad ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva su sette mercati della stessa Repubblica federale di Germania, ognuno dei quali presenta le caratteristiche di un mercato geografico distinto ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 7 del regolamento stesso. Il 7 agosto 1995 la Commissione ha inviato una comunicazione delle obiezioni ai sensi dell'articolo 18, in modo da poter continuare l'istruttoria per approfondire l'esame del caso. Il 6 settembre 1995 si è svolta un'audizione delle imprese interessate dalla concentrazione. Il 28 settembre 1995 sono stati sentiti dalla Commissione i consigli d'impresa di AEG Austria e di Kiepe Electric Wien. Il comitato consultivo in materia di concentrazioni ha discusso il progetto della presente decisione in data 4 ottobre 1995.

I. LE PARTI

(5) ABB è una holding che detiene partecipazioni soprattutto nei settori della progettazione, dello sviluppo, della produzione, della distribuzione e del servizio di assistenza di prodotti, impianti e sistemi per la generazione, il trasporto e la distribuzione di energia elettrica nonché nel settore industriale, della tecnica edilizia e del trasporto su rotaia.

(6) Daimler-Benz è anch'essa una holding che, tramite le imprese da essa controllate, opera in più settori:

— tramite Mercedes-Benz AG nei settori della produzione e della distribuzione di automobili e di autoveicoli commerciali;

— tramite AEG AG nei settori della produzione e della distribuzione di apparecchiature e sistemi per l'automazione, dei sistemi ferroviari, delle apparecchiature e dei componenti elettrotecnici, della microelettronica e dei motori diesel;

— tramite Daimler-Benz Aerospace AG (DASA) nei settori della produzione e della distribuzione di apparecchi e sistemi nei comparti aerospaziale, dei sistemi di difesa, della tecnica medica, dei propulsori, dei sistemi radar, radio e di sensori e dei sistemi ad energia elettrica;

— tramite Daimler-Benz InterServices (DEBIS) AG nei settori dei servizi di consulenza informatica, finanziari, di assicurazione e di marketing.

II. CONCENTRAZIONE

(7) L'operazione notificata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) del regolamento sulle concentrazioni.

a) *Controllo congiunto*

Daimler-Benz e ABB acquisiscono il controllo congiunto dell'impresa comune ABB Daimler-Benz Transportation. Ciascuna impresa fondatrice deterrà infatti il 50 % dell'impresa comune e a questa partecipazione paritetica corrisponde una ripartizione alla pari dei diritti di controllo delle due società madri.

b) *Impresa che costituisce un'entità economica autonoma*

L'impresa comune svolgerà stabilmente tutte le funzioni di un'entità economica autonoma e non si limiterà ad esercitare, né esclusivamente né in modo preponderante, funzioni ausiliarie alle attività delle società madri. ABB e Daimler-Benz conferiranno alla nuova società le loro attività su scala mondiale nel settore del materiale ferroviario. L'impresa disporrà quindi di capitali sufficienti per poter operare autonomamente sul mercato. Dalla notificazione si può sì desumere che l'impresa comune si rifornirà di determinate componenti elettronici e meccanici presso le società madri, ma data la ridotta incidenza di tali forniture rispetto al fatturato complessivo pronosticato dalle parti, questa circostanza non modifica la valutazione espressa quanto al carattere autonomo dell'impresa.

c) *Assenza di rischio di coordinamento*

L'impresa comune non ha come oggetto o come effetto il coordinamento del comportamento concorrenziale di imprese che restino indipendenti, in maniera atta a restringere la concorrenza ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 del trattato CE. Le imprese madri intendono trasferire all'impresa comune le loro attività su scala mondiale nel settore del materiale ferroviario. Data l'entità degli investimenti e delle risorse che sono necessari per operare in tale settore, non è da presumere che le imprese madri continueranno in futuro ad operare direttamente sul mercato.

III. DIMENSIONE COMUNITARIA

(8) I fatturati mondiali totali di Daimler-Benz e ABB sono superiori a 5 miliardi di ECU: il fatturato mondiale totale di Daimler-Benz ammonta ad oltre 50 miliardi di ECU, quello di ABB ad oltre 20 miliardi di ECU. Ciascuna delle due imprese realizza un fatturato comunitario di oltre 250 milioni di ECU: il fatturato comunitario totale di Daimler-Benz ammonta ad oltre 30 miliardi di ECU, quello di ABB ad oltre 10 miliardi di ECU. Le imprese interessate non realizzano ambedue ciascuna oltre i due terzi del proprio fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro. L'operazione ha quindi dimensione comunitaria ai sensi dell'articolo 1 del regolamento sulle concentrazioni.

IV. VALUTAZIONE A NORMA DELL'ARTICOLO 2 DEL REGOLAMENTO SULLE CONCENTRAZIONI

A. MERCATI DEL PRODOTTO RILEVANTI

(9) Fondamentalmente, è possibile procedere alla delimitazione dei mercati del prodotto interessati dalla concentrazione progettata a quattro diversi livelli:

livello I:

tutti i tipi di materiale ferroviario;

livello II:

distinzione tra «materiale rotabile» e «materiale fisso»;

livello III:

ulteriore ripartizione in categorie di prodotti:

— del «materiale rotabile» in treni per linee di grande comunicazione, treni per linee regionali, treni e sistemi per servizi locali,

— del «materiale fisso» in impianti lungo i binari ed altri;

livello IV:

ulteriore suddivisione delle categorie di prodotti in singoli gruppi di prodotti:

— dei treni per grandi linee in locomotive elettriche, locomotive diesel, convogli completi per grandi linee, carrozze passeggeri e carri merci,

— dei treni regionali in motrici a trazione elettrica e motrici a trazione diesel,

— dei treni e sistemi locali in tram (compresi i veicoli per ferrovie urbane e la parte elettrica dei filobus), veicoli per metropolitane e sistemi integrati di trasporto locale di passeggeri,

— degli impianti lungo i binari in catenarie, impianti di alimentazione elettrica comprese le reti di distribuzione elettrica e le centraline a comando a distanza, e sistemi di segnalamento e di sicurezza,

— degli altri impianti fissi in sistemi di manutenzione e di modernizzazione di veicoli su rotaia (senza distinzioni tra tipi di veicolo) e sistemi di informazione dei viaggiatori e di biglietteria.

(10) Le parti hanno proposto in prima istanza di considerare che esista un mercato complessivo comprendente tutto il materiale ferroviario.

(11) Il Bundeskartellamt è invece del parere che il mercato del materiale ferroviario vada suddiviso in primo luogo nei comparti «materiale rotabile» e «materiale fisso». Nell'ambito del materiale rotabile occorre poi distinguere tra locomotive autonome, carrozze per il trasporto di passeggeri senza locomotiva e carri merci. Esso non si pronuncia sulla necessità di distinguere tra locomotive elettriche e locomotive diesel. Le carrozze per viaggiatori vanno suddivise in mercati separati per le grandi linee e per le linee locali, regionali o urbane. Nel mercato del materiale rotabile per grandi linee il Bundeskartellamt distingue tra locomotive, motrici di convogli completi e carrozze per viaggiatori. Esso è incline a considerare che esistono mercati distinti anche per il materiale rotabile per le linee regionali e quello per i servizi locali. Nell'ambito del materiale per le linee regionali esso ritiene che si potrebbe distinguere tra motrici a trazione elettrica e motrici diesel. Nell'ambito del materiale per le linee locali esso distingue tra tram, metropolitane e AGT (i cosiddetti «people mover», ossia veicoli automatici senza conducente). Per quanto riguarda il materiale fisso, il Bundeskartellamt ritiene corretta una distinzione tra catenarie e impianti di alimentazione elettrica da un lato e impianti di segnalamento e di sicurezza dall'altro.

(12) Da un'inchiesta effettuata interrogando i concorrenti delle parti nel settore del materiale ferroviario e gli acquirenti tedeschi dei prodotti in questione emerge una tendenza a procedere alla separazione dei mercati al livello III o al livello IV. Mentre gli acquirenti tedeschi di maggiori dimensioni ritengono in larga maggioranza più corretta la suddivisione al livello IV, i concorrenti indicano come preferibile o una divisione al livello III o una divisione al livello IV.

(13) Secondo la prassi consolidata della Commissione, il criterio di delimitazione dei mercati del prodotto rilevanti è sempre quello della sostituibilità funzionale dei prodotti interessati con riferimento ad una determinata utilizzazione dal punto di vista degli acquirenti. Elementi determinanti a questo riguardo sono le caratteristiche, il prezzo e l'impiego cui i prodotti sono destinati.

(14) Alla luce di questi criteri non è corretto ricomprendere l'intero ambito del materiale ferroviario in un unico mercato del prodotto. È certo evidente che il «materiale rotabile» e il «materiale fisso» devono essere compatibili tra loro; non esiste però alcun elemento che faccia pensare che ambedue debbano essere acquistati insieme ovvero dallo stesso produttore e, sotto il profilo dell'impiego, delle caratteristiche tecniche e del prezzo i prodotti non soddisfano certamente esigenze identiche dei compratori. Essi si distinguono anzi chiaramente quanto a natura. Un acquisto in una sola volta dell'intero materiale è proponibile solo nel caso di costruzione di una rete di trasporto interamente nuova. Anzitutto, questo tipo di situazione non è la più frequente in Europa; in secondo luogo, anche in questo caso non è escluso il ricorso ad acquisti separati, e dunque non è necessario presu-

mere l'esistenza di un mercato globale di tutto il materiale ferroviario. Nella decisione del 26 maggio 1992 sul caso IV/M.221 (ABB/BREL) la Commissione si è dimostrata non solo propensa a distinguere, nell'ambito del materiale ferroviario, almeno tra «materiale rotabile» e «materiale fisso», ma ha ritenuto degna di essere presa in considerazione anche una suddivisione ulteriore. I comparti del «materiale rotabile» e del «materiale fisso» comprendono infatti al loro interno prodotti alquanto diversi.

(15) Per esempio, i treni per grandi linee, i mezzi per linee regionali e i veicoli e i sistemi per il trasporto locale servono al trasporto su rotaia su distanze diverse, devono rispondere ad esigenze diverse e vengono normalmente richiesti da tipi diversi di acquirenti. I treni per grandi linee vengono infatti acquistati dalle aziende ferroviarie nazionali, mentre nel caso dei mezzi per il trasporto locale i clienti sono rappresentati dalle aziende municipali di trasporto. È certo pensabile che i produttori che operano in uno di questi tre settori siano in linea di massima in grado, grazie al know how così acquisito, di offrire anche prodotti appartenenti ad entrambi gli altri settori; ma le diverse specifiche tecniche in vigore in ciascuno dei tre comparti comportano già la necessità di spese di sviluppo separate in ciascuno di essi, che possono costituire un primo ostacolo alla presentazione di un'offerta.

(16) Anche i diversi tipi di prodotti raccolti sotto la denominazione di «materiale fisso» sono alquanto diversi sotto il profilo delle caratteristiche, dei prezzi e dell'impiego. In comune essi hanno solo il fatto di costituire degli elementi di un sistema ferroviario. Inoltre i prodotti che rientrano nel gruppo degli impianti lungo le rotaie, ossia le catenarie e gli impianti di alimentazione elettrica, comprese le reti di distribuzione dell'elettricità e le centraline comandate a distanza, da una parte e i sistemi di segnalamento e di sicurezza dall'altra, soddisfano comunque altre esigenze dei clienti che i servizi di manutenzione e di modernizzazione di veicoli su rotaia e i sistemi di biglietteria.

(17) Secondo i citati criteri di delimitazione dei mercati del prodotto, appare corretto procedere anche ad una ulteriore suddivisione delle categorie di prodotti sopra individuate. Dal punto di vista della domanda, le carrozze per viaggiatori e i carri merci soddisfano incontestabilmente esigenze diverse che le locomotive e i convogli completi per linee di grande comunicazione. I due prodotti citati per primi, che sono da ascrivere in maniera preponderante al comparto meccanico dell'industria ferroviaria, sono privi di apparato motore e possono viaggiare solo se agganciati ad una locomotiva. Le locomotive invece sono motrici dotate di propulsione autonoma, anche se sono destinate a costituire un convoglio insieme ad una serie di carrozze per viaggiatori o di carri merci. In ogni caso è possibile acquistare dei vagoni senza acquistare insieme anche una locomotiva e viceversa. I convogli integrati per grandi linee sono a loro volta mezzi ferroviari completi e in quanto tali distinguibili dai vagoni e dalle locomotive separati. Dato il diverso modo di propulsione, esistono buoni motivi per separare le motrici elettriche da quelle diesel: mentre sulle linee non elettrificate è possibile impiegare solo veicoli su rotaia a trazione diesel, sulle linee elettrificate considerazioni di convenienza economica possono indurre ad impiegare preferibilmente motrici a trazione elettrica. Anche i tram, le metropolitane ed i sistemi integrati di trasporto urbano di passeggeri differiscono tra loro. Degli impianti lungo i binari fanno parte le catenarie, i sistemi di alimentazione elettrica e i sistemi di segnalamento e di sicurezza, che svolgono ciascuno una funzione diversa. Anche la modernizzazione dei veicoli su rotaia e i sistemi di informazione dei viaggiatori nonché i sistemi di biglietteria assolvono funzioni diverse.

(18) Vi sono inoltre elementi che inducono a distinguere, nei mezzi di trasporto su rotaia, la parte mèccanica e la parte elettrica. Quest'ultima rappresenta in media, secondo le stime, il 55—60 % del valore. Solo le imprese che dispongono di competenze sufficienti in entrambi i comparti sono in grado di offrire un mezzo di trasporto ferroviario completo senza dover ricorrere alla collaborazione con un'altra impresa. Questo costituisce un problema soprattutto per le imprese che sono attive solo nel comparto meccanico. Per poter offrire una locomotiva o un altro prodotto con componenti elettrici devono infatti associarsi ad un'impresa di materiale elettrico; solo così possono proporre agli acquirenti un prodotto completo. Questa circostanza non giustifica però la delimitazione di due mercati separati, neanche alla luce della preponderante preferenza degli acquirenti per l'acquisto di un convoglio ferroviario completo di tutte le sue parti. Da questo punto di vista si giustifica invece solo una corrispondente ponderazione delle quote detenute da ciascuna impresa sul mercato complessivo del prodotto di volta in volta considerato. La distinzione tra parte meccanica ed elettrica si impone dunque solo limitatamente a questo aspetto, ai fini di una corretta analisi di ciascun mercato del prodotto.

(19) Dai mercati del prodotto citati vanno distinti le parti dei prodotti finali che i produttori di questi ultimi acquistano da subfornitori o producono in proprio. È in atto una tendenza alla riduzione del grado di integrazione verticale delle fabbriche di materiale rotabile, alla quale corrisponde un aumento delle forniture di componenti anche da parte di imprese terze. La capacità di fornire com-

ponenti che il costruttore principale o un suo subfornitore incorpora nel sottosistema elettrico o nel sottosistema meccanico di un mezzo di trasporto su rotaia non implica però la capacità di competere sul mercato a livello della fornitura di sistemi completi. Le parti sottolineano a ragione il diffondersi della tendenza a rivolgersi ad un appaltatore principale per l'intero sistema, cosicché anche la capacità di fornire un sottosistema non consente ancora di partecipare al mercato a livello dei fornitori di sistemi. Questo vale ancor più per i fornitori di componenti. Questo fatto è stato confermato in larga misura dagli acquirenti tedeschi interpellati. Solo la capacità di offrire un prodotto completo, da soli o in collaborazione con subappaltatori, in una combinazione accettabile per i clienti, permette di partecipare al mercato dei sistemi di prodotti. L'80 % degli acquirenti interpellati ha dichiarato di aver attribuito commesse ad appaltatori principali per veicoli su rotaia considerati come un sistema completo. Solo il 4 % ha negato di averlo mai fatto. Il 92 % degli acquirenti ha inoltre confermato che si tende sempre più spesso ad attribuire la commessa ad un appaltatore principale.

(20) Riassumendo, si può concludere che la distinzione dei mercati del prodotto rilevanti va effettuata secondo le linee tracciate sopra per il livello IV. Questa distinzione corrisponde anche al comportamento di mercato degli acquirenti riscontrato dalla Commissione.

(21) Alla luce di questa conclusione univoca, eventuali considerazioni in merito alla possibilità di passare da un tipo di produzione all'altro, possibilità del resto riservata a solo una parte dei fornitori, non possono giustificare la riunione dei mercati del prodotto sopra delineati in mercati complessivi più vasti. Innanzitutto, la possibilità di modificare in modo elastico la propria produzione è riservata a quei partecipanti al mercato che già dispongono di una vasta gamma produttiva nel settore del materiale ferroviario e possiedono il know how indispensabile per riconvertire gli impianti. Inoltre, le imprese che operano nel settore del materiale ferroviario sono alquanto differenti in termini di dimensioni e di presenza sul mercato. Solo i fornitori europei di gamme complete di prodotti sono presenti su tutti i mercati del prodotto; dal punto di vista degli acquirenti, gli altri fornitori europei si limitano ad operare su determinati mercati del prodotto, nei quali sono specializzati. Essi non possono semplicemente riconvertire la loro produzione, ma dovrebbero prima di tutto sviluppare appositamente un prodotto adatto al nuovo mercato nel quale desiderano entrare.

B. MERCATI GEOGRAFICI RILEVANTI

(22) In passato i mercati del materiale ferroviario erano caratterizzati in senso nazionale. Questo fatto è attribuibile, oltre che alla tendenza a preferire fornitori nazionali, soprattutto alle specifiche nazionali valide per i prodotti (per esempio differenze di tensione e di frequenza di rete, di scartamento e di sistemi di sicurezza), che in passato hanno reso difficile per i produttori di materiale ferroviario la partecipazione ad appalti in altri Stati membri. Di conseguenza le aziende ferroviarie coprivano il loro fabbisogno essenzialmente con acquisti da produttori nazionali. Inversamente, questa politica degli acquisti ha contribuito alla definizione di norme tecniche ancor oggi diverse da un esercente di linee ferroviarie all'altro.

(23) Conformemente all'articolo 9, paragrafo 7 del regolamento sulle concentrazioni i mercati nazionali sono da considerare come mercati geografici rilevanti soprattutto quando le condizioni di concorrenza all'interno di uno Stato membro sono sufficientemente omogenee e si distinguono nettamente da quelle esistenti nei paesi vicini. In sede di valutazione occorre tener conto segnatamente della natura e delle caratteristiche dei prodotti o dei servizi di cui trattasi nonché dell'esistenza di ostacoli all'entrata, di preferenze dei consumatori come pure dell'esistenza di notevoli divari tra le quote di mercato delle varie imprese nei diversi paesi e di sostanziali differenze di prezzo tra un paese e l'altro.

(24) L'istruttoria della Commissione ha confermato che in passato gli acquirenti tendevano a dare la preferenza a fornitori aventi sede nella stessa regione o nello stesso Stato membro, in parte per la loro vicinanza, in parte perché conoscevano esattamente le esigenze degli acquirenti stessi. È vero che sui vari mercati tedeschi del materiale ferroviario sono presenti anche produttori stranieri, ma essi partecipano tuttora al mercato, in prevalenza, tramite stabilimenti produttivi ubicati in Germania. Le importazioni in Germania costituiscono un'eccezione: per esempio, la quota oggi coperta dalle importazioni è, per i veicoli su rotaia, del 2—5 % circa.

(25) I contratti di acquisto di veicoli su rotaia in Germania sono stati finora attribuiti quasi esclusivamente ad appaltatori principali o fornitori principali per la parte elettrica e meccanica, a titolo di contraenti principali o di subfornitori, aventi sede in Germania. Le imprese estere sono state regolarmente prese in considerazione solo tramite le loro consociate tedesche. La Commissione è venuta a conoscenza di due soli casi, per l'intero comparto dei veicoli su rotaia, in cui un'impresa non avente sede in Germania si è vista attribuire, come appaltatore principale, la fabbricazione di mezzi su rotaia. Si tratta di appalti delle città tedesche di Colonia e di Saarbrücken per ferrovie urbane: in entrambi i casi si è aggiudicata il contratto, in quanto appaltatore principale, l'impresa canadese Bombardier, che ha la sua sede centrale europea in Belgio. Subappaltatore per la parte elettrica delle ferrovie urbane era comunque in ambedue i casi la società Kiepe, una controllata di Daimler-Benz/

AEG con sede a Düsseldorf. Da un articolo della rivista «Der Nahverkehr» 6/94 si desume che la quota complessiva delle imprese tedesche, nonostante l'attribuzione del contratto principale a Bombardier, ammontava comunque al 71 %, di cui il 46 % per la parte elettrica e il 25 % per la parte del lavoro di costruzione dei vagoni effettuata in Germania.

(26) Particolarmente significativo è il grado di attribuzione ad imprese nazionali dei contratti per la parte elettrica dei veicoli su rotaia. Le parti stesse non hanno potuto citare alla Commissione neppure un progetto per il quale un acquirente tedesco abbia affidato la parte elettrica di un veicolo su rotaia ad un'impresa estera in qualità di appaltatore principale o di subappaltatore per il sottosistema elettrico.

(27) La familiarità dei fornitori con le esigenze specifiche di ciascun cliente, e in particolare anche con le specifiche tecniche generali sempre diverse in vigore nei differenti Stati membri, ha notevole importanza.

(28) L'istruttoria della Commissione ha confermato che, almeno per larga parte del materiale ferroviario, ancora oggi le specifiche tecniche nazionali o regionali costituiscono un ostacolo all'entrata che rende difficile per un'impresa vendere fuori del suo territorio d'origine. Se si offrono prodotti per un sistema già esistente, occorre che siano compatibili con l'infrastruttura già presente, per esempio con la tensione di rete in uso nei diversi Stati membri. Anche le regolamentazioni nazionali in materia di sicurezza e di omologazione possono fungere da ostacoli tecnici. Infine, la consuetudine di attribuire i contratti nell'ambito nazionale o perfino locale ha dato origine ad una serie di specifiche che sono nate in passato per esigenze delle aziende acquirenti e che sono tuttora in vigore. Secondo quanto accertato dalla Commissione, gli adattamenti che i fornitori esteri devono di conseguenza apportare ai loro prodotti sono certo tecnicamente non problematici, ma comportano costi aggiuntivi che ostacolano l'ingresso nel mercato.

(29) Finora in Germania gli ordini sono stati attribuiti quasi esclusivamente ad imprese aventi sede nel paese. Le economie di scala realizzabili dai fornitori tedeschi rendono più difficile per le imprese finora escluse dal mercato, non tedesche, la presentazione di offerte competitive ed hanno quindi un effetto di preclusione. Le imprese che finora non si sono mai aggiudicate contratti significativi in Germania hanno quindi un interesse limitato, dal punto di vista economico, ad entrare nel mercato concorrendo per ordini di modesta entità, se per poter presentare un'offerta devono modificare i prodotti finora fabbricati per altri mercati geografici. Simili modifiche tecniche risultano di norma economicamente convenienti solo se i quantitativi ordinati sono piuttosto elevati.

(30) Le specifiche tecniche ostacolano l'ingresso di imprese estere nel mercato tedesco anche nel settore del «materiale fisso». In Germania la tensione e la frequenza di rete dell'alimentazione elettrica sono per esempio rispettivamente di 15 000 volt e di $16\ ^2/_3$ hertz, mentre nella Francia settentrionale ed orientale, in Gran Bretagna, in Spagna (linee ad alta velocità) e nei paesi del Nord si usano 25 000 volt e 50 hertz, in Italia, Belgio e Spagna (scartamento largo) 3 000 volt in corrente continua e nei Paesi Bassi e nella Francia meridionale ed occidentale 1 500 volt in corrente continua. Almeno in Germania, l'attribuzione di appalti ad imprese estere costituisce un caso eccezionale anche su questi mercati. Le differenze esistenti sono senz'altro superabili sul piano tecnico, ma in pratica è più difficile entrare con successo nel mercato senza il know how e l'esperienza necessari per lavorare con una determinata tensione di rete. In base ai dati forniti dalle parti per gli anni dal 1992 al 1994, le parti stesse, Siemens e l'altra impresa tedesca Elpro si sono aggiudicate in Germania una quota di mercato, misurata dagli ordini ricevuti, del 100 % [3] per le catenarie e dell'80 % [4] per le reti di alimentazione elettrica. Viceversa nello stesso periodo le medesime imprese non hanno ottenuto in Francia alcun ordine per nessuno dei due prodotti. In Italia, nel periodo 1992—1994, delle imprese suddette solo ABB è riuscita ad aggiudicarsi ordini per catenarie, corrispondenti ad una quota del 24 % [5] circa. Per le reti di alimentazione elettrica la quota corrispondente di ABB in Italia è del 2 % [6] circa e quella di Siemens del 5 % [7] circa.

(31) È probabile che, grazie ai lavori attualmente in corso per l'armonizzazione su scala comunitaria delle specifiche tecniche per il materiale ferroviario, la situazione sia destinata a cambiare in futuro. Comunque, per il momento non si prospettano risultati concreti di quest'opera di armonizzazione tali da far presumere l'esistenza di un mercato omogeneo di dimensioni europee. Dati gli ingentissimi investimenti che sarebbero indispensabili per rinnovare le infrastrutture ferroviarie esistenti, l'infrastruttura attuale, con le relative specifiche tecniche, continuerà ad essere un parametro determinante anche nel lungo periodo. È quindi dubbio che la tendenza all'apertura dei mercati nazionali e all'instaurazione di un mercato europeo possa con-

[3] Le quote di mercato si basano su informazioni fornite dalle parti.
[4] Vedi nota 3.
[5] Vedi nota 3.
[6] Vedi nota 3.
[7] Vedi nota 3.

cretarsi in misura così ampia da consentire la delimitazione di un mercato di dimensioni geografiche più vaste entro l'orizzonte temporale rilevante ai fini del controllo delle concentrazioni.

(32) Per effetto delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, e in particolare della direttiva 90/531/CEE del Consiglio del 17 settembre 1990, riformulata dalla direttiva 93/38/CEE del 14 giugno 1993, della politica di privatizzazione perseguita in alcuni Stati membri, della ristrettezza delle risorse finanziarie pubbliche e della pressione di fondo della concorrenza, che induce a rendere il più efficiente possibile la rete ferroviaria, si riscontra comunque già oggi una tendenza a rendere meno sistematico, nonostante la diversità delle specifiche tecniche dei prodotti, il ricorso a fornitori nazionali.

(33) Inoltre le Comunità europee stanno operando per armonizzare le specifiche tecniche per il materiale ferroviario e per promuovere la realizzazione di reti ferroviarie transeuropee. La direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 impone agli Stati membri di garantire, sul piano della contabilità, la separazione delle attività relative all'esercizio dei servizi di trasporto da quelle relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. In questo modo in futuro l'infrastruttura ferroviaria degli Stati membri potrà essere messa a disposizione anche di aziende di trasporto ferroviario non regionali di altri paesi membri. Per rimuovere gli ostacoli al traffico ferroviario internazionale rappresentati dalla non uniformità dei sistemi di segnalamento e di controllo dei treni si sta lavorando ad un sistema di controllo automatico uniforme a livello europeo, denominato ETCS (European Train Control System), che rientra nel programma di sviluppo dei trasporti EURET. La Commissione ha inoltre presentato delle proposte di orientamenti comunitari per lo sviluppo di una rete transeuropea di trasporti che sono stati sottoscritti dal Consiglio trasporti, il quale ha altresì invitato la Commissione a prendere ulteriori iniziative per la realizzazione di una rete transeuropea e per consentire l'interoperatività delle reti nazionali.Tutte queste iniziative sono atte a contribuire ad una futura maggiore standardizzazione del materiale ferroviario e quindi allo smantellamento degli ostacoli tecnici all'ingresso nel mercato.

(34) Secondo quanto accertato dalla Commissione in sede di istruttoria è però dubbio che si possa già presumere l'esistenza di mercati europei, in quanto il comportamento degli acquirenti è ancora fortemente influenzato da fattori nazionali e il quadro strutturale attuale continua ad esplicare i suoi effetti. Ancor oggi si riscontra una tendenza a preferire i fornitori nazionali, che non è spiegabile solo con una generale familiarità dovuta a rapporti d'affari pluriennali e alla comunanza di lingua. La familiarità con le esigenze specifiche delle singole aziende acquirenti è altrettanto importante.

(35) Soprattutto nel settore dei servizi locali, ma anche in quello delle linee regionali e di grande comunicazione, si aggiunge il fatto che le aziende di trasporto cercano di limitare i loro magazzini di pezzi di ricambio ed emerge anche una tendenza ad appaltare ad imprese esterne i grossi lavori di manutenzione e di riparazione. La vicinanza ad uno stabilimento o almeno ad un deposito del fornitore sono sotto questo profilo assai utili.

(36) La Commissione ha effettuato un sondaggio tra i concorrenti delle parti chiedendo loro di valutare l'importanza di una serie di parametri per partecipare con successo ad una gara d'appalto, attribuendo a ciascuno di essi un valore compreso tra 1 (non importante) e 5 (molto importante). All'esistenza di rapporti d'affari di lunga data con i clienti è stato attribuito in media il valore di 4,1 e alla familiarità con le esigenze dei clienti il punteggio medio di 4,4. Da queste due valutazioni si desume che le esperienze acquisite dai fornitori grazie agli ordini che si sono aggiudicati in passato da determinati acquirenti possono assicurare nel presente un considerevole vantaggio competitivo e possono quindi avere una notevole importanza anche ai fini degli appalti futuri. L'ingresso nel mercato di nuovi fornitori costituisce dunque un processo a medio-lungo termine, nel quale un'impresa si assicura gradualmente una presenza sul mercato grazie all'acquisizione di un prodotto di riferimento. Di conseguenza anche i futuri eventuali primi successi di singoli nuovi fornitori produrranno solo a medio-lungo termine effetti di sensibile rilevanza sotto il profilo della struttura della concorrenza. Questa analisi è corroborata dalle risposte date alla domanda sull'importanza di una presenza produttiva a livello regionale o nazionale. A questo fattore è stato attribuito un indice d'importanza medio di 4,1. Nel caso di assenza di impianti di produzione locali o nazionali, l'importanza di una collaborazione con un'impresa locale o nazionale è stata valutata con il punteggio di 4,0.

(37) La Commissione ha analogamente interpellato gli acquirenti di materiale ferroviario in Germania in merito all'importanza di determinati parametri competitivi ai fini dell'attribuzione di un ordine. All'esistenza di rapporti d'affari precedenti è stato attribuito il valore medio di 2,7 e alla conoscenza da parte del fornitore delle esigenze dell'acquirente il valore 3,6. Alla vicinanza (presenza a livello locale o regionale) è stato attribuito in media solo il punteggio di 2,4, mentre ai prezzi è stato assegnato il valore di 4,9 e all'affidabilità quello di 4,6. Questi risultati dimostrano che, ai fini dell'attribuzione di un ordine, gli acquirenti attribuiscono alla vicinanza dei fornitori, in particolare, un'importanza assai minore che questi ultimi. Questa differenza si può spiegare tra l'altro con il fatto che gli acquirenti, dato il peso che attribuiscono al fattore costo, prendono in considerazione in linea di principio anche fornitori ubicati più lontano, anche se di fatto gli appalti vengono alla fine aggiudicati quasi esclusivamente ad imprese nazionali. Poiché

le spese per la presentazione di un'offerta non sono trascurabili, la valutazione da parte dei concorrenti delle prospettive di successo della loro offerta ha però un'influenza già sul loro comportamento in caso di richiesta di un'offerta. La notevole importanza attribuita al fattore rappresentato dall'affidabilità dimostra inoltre, insieme alla valutazione espressa sull'auspicabilità dell'esperienza del fornitore in rapporto alle esigenze dell'acquirente, che i fornitori già introdotti presso gli acquirenti, purché i loro prodotti si siano dimostrati sufficientemente affidabili, si trovano in posizione di vantaggio. Il fine ultimo degli acquirenti è di poter offrire a loro volta ai clienti un sistema di trasporto efficiente.

(38) Le imprese non aventi sede in Germania hanno finora preso parte solo in misura assai limitata alle gare indette da acquirenti tedeschi. La frequenza di partecipazione di imprese non stabilite in Germania alle gare indette dalla Deutsche Bahn AG (l'azienda ferroviaria tedesca) è tendenzialmente maggiore di quella che si riscontra per le gare indette dalle aziende di trasporto comunali. Ciò conferma la tesi della Commissione che per le imprese estere l'ingresso sul mercato tedesco risulta conveniente sul piano economico, specie a causa delle specifiche tecniche in vigore per i prodotti, solo a partire da ordini di rilevanti dimensioni. Inoltre le aziende comunali hanno presumibilmente una maggiore tendenza a collocare gli ordini all'interno del mercato nazionale. In qualsiasi caso, la Deutsche Bahn AG è fondamentalmente in grado di ottenere più facilmente che le aziende comunali offerte provenienti anche dall'estero, dato che indice gare per ordini di maggiori dimensioni.

(39) La situazione del mercato in Germania è quindi fondamentalmente diversa da quella in altri Stati membri quali la Francia e l'Italia, dove la forza delle imprese tedesche è notevolmente minore e le imprese aventi sede nel paese detengono quote di mercato elevate. Il confronto con la situazione esistente in Francia e in Italia è importante perché in questi due paesi è presente, come in Germania, un'importante industria nazionale del materiale ferroviario, con imprese che teoricamente potrebbero detenere posizioni rilevanti anche in altri Stati membri. Nel settore del materiale ferroviario nel suo complesso Siemens, ABB, AEG e DWA detengono da sole una quota del 70 % [8] circa del mercato tedesco. La maggior parte degli altri ordini sono attribuiti a fornitori tedeschi di minori dimensioni. La quota delle imprese estere è modesta. Viceversa, le imprese tedesche citate detengono, sul mercato del materiale ferroviario nel suo complesso, quote limitate all'1 % [9] circa in Francia e al 10 % [10] circa in Italia. La domanda di materiale ferroviario in Francia è soddisfatta per la massima parte da imprese francesi, in particolare GEC-Alsthom, e da Bombardier. Le più importanti imprese italiane non sono state in grado di ritagliarsi quote di mercato degne di nota in Francia. In Italia, del resto, la maggior parte degli appalti è aggiudicata ad imprese italiane. Anche la società francese GEC-Alsthom non è finora riuscita ad affermarsi in Italia.

(40) I prezzi costituiscono un indicatore solo in misura limitata. Poiché per il materiale ferroviario la qualità è un fattore di rilevante importanza e si tratta sovente di prodotti di natura molto eterogenea, il confronto dei prezzi praticati nei diversi Stati membri non è atto a dare informazioni sufficientemente significative in merito alla comparabilità delle rispettive condizioni di concorrenza.

(41) Riassumendo, si deve presumere che i mercati del prodotto rilevanti siano, negli Stati membri nei quali esiste un'industria del materiale ferroviario molto forte, ancora caratterizzati in senso nazionale, naturalmente laddove l'industria nazionale produca i prodotti di cui trattasi. In Germania, in particolare, l'esistenza di una importantissima industria nazionale del materiale ferroviario, combinata con le altre circostanze citate sopra, fa sì che le condizioni di concorrenza siano tali da scoraggiare fortemente eventuali nuovi concorrenti dall'entrare nel mercato. Almeno in Germania, dunque, esistono attualmente per tali prodotti ancora mercati nazionali, anche se il mutamento del quadro generale potrebbe eventualmente provocare, dopo un periodo transitorio, una loro apertura. Il processo di transizione sarà però lungo, anche perché l'infrastruttura ferroviaria è già data. A complemento di queste considerazioni di principio, occorre considerare separatamente la questione della delimitazione geografica per i carri merci e i sistemi d'informazione dei viaggiatori. Viste la ridotta complessità tecnica della fabbricazione di carri merci e la vastità dell'ambito d'uso dei sistemi d'informazione dei viaggiatori, sarebbe possibile definire per questi prodotti mercati geografici più ampi. Non è però necessario raggiungere conclusioni definitive in merito dato che, anche restringendo al massimo il mercato geografico, ossia presumendo che esista un mercato tedesco, la concentrazione non creerebbe problemi. Infine è teoricamente possibile prendere in considerazione la definizione di un mercato geografico più vasto anche per l'acquisto di un sistema di trasporto su rotaia nel suo insieme. Tuttavia in Germania, paese nel quale soprattutto si esplicano gli effetti del progetto di concentrazione, si sono già affermati determinati sistemi di tram e di metropolitana e i casi nei quali si tratta di installare un sistema completamente nuovo, prescindendo quindi dalle infrastrutture esistenti, sono rari, soprattutto in rapporto al numero di casi nei quali vengono indetti appalti per il miglioramento e il completamento dei sistemi già funzionanti. Di conseguenza, almeno i mercati dei veicoli per tranvie e metropolitane devono essere considerati come mercati nazionali.

[8] Vedi nota 3.
[9] Vedi nota 3.
[10] Vedi nota 3.

(42) Non si può neppure ammettere che la concorrenza potenziale sui mercati tedeschi di imprese non aventi sede in Germania sia tale da consentire una delimitazione più ampia del mercato tedesco. I dati disponibili non sono almeno per ora sufficienti per orientarsi in tal senso. La concorrenza potenziale viene esaminata dalla Commissione nella parte della presente decisione dedicata alla valutazione sotto il profilo della concorrenza.

(43) La tesi delle parti che, vista la prospettiva di una successiva apertura dei mercati, l'orizzonte temporale da prendere in considerazione ai fini della valutazione vada ampliato molto al di là del normale arco di 2—3 anni non è da accogliere. A parte il fatto che le previsioni sull'evoluzione nel tempo della situazione sono un elemento pertinente in primo luogo ai fini della valutazione della concorrenza potenziale e non tanto per la delimitazione del mercato geografico, va tenuto presente che la Commissione, a causa delle particolarità del materiale ferroviario, ha deciso di fondare l'esame del presente caso sotto il profilo della concorrenza su un orizzonte temporale di 5 anni. Per esempio, quando ha interpellato i partecipanti al mercato, ha chiesto loro di valutare gli sviluppi futuri sempre su un arco di 5 anni. Ma un ampliamento ulteriore della prospettiva temporale è, nel presente caso, improponibile. A questo proposito occorre considerare che il controllo delle concentrazioni è destinato a prevenire l'instaurazione di posizioni dominanti. Un eccessivo ampliamento della prospettiva temporale prescelta non renderebbe solo più incerta la prognosi espressa, ma condurrebbe ad accettare l'esistenza di un dominio sul mercato per una durata che diverrebbe abbastanza lunga. Ciò sarebbe contrario all'obiettivo del controllo delle concentrazioni, ossia la tutela della concorrenza sui mercati della Comunità. Inoltre, qualora si ammettano posizioni dominanti a medio termine, le previsioni in merito alla futura apertura del mercato diventano dubbie. In tal caso infatti non si può più escludere che le imprese dominanti possano sfruttare la loro posizione, procedendo eventualmente con successo ad azioni di esclusione dal mercato, per opporsi con strumenti d'azione economici all'apertura del mercato perseguita dalla Comunità.

C. EFFETTI DELLA CONCENTRAZIONE

I. *In generale*

(44) A concentrazione avvenuta ABB Daimler-Benz Transportation diventerà la prima impresa mondiale nel settore del materiale ferroviario, davanti a Siemens e a GEC-Alsthom. Anche nell'insieme dello Spazio economico europeo l'impresa comune dovrebbe situarsi al primo posto davanti a Siemens e a GEC-Alsthom. Nell'ambito del SEE rimarranno solo tre imprese senz'altro in grado di fornire una gamma completa di prodotti, ossia ABB/AEG (con un fatturato SEE di circa [...] [11] ECU), Siemens (con un fatturato SEE di circa [...] [12] ECU) e GEC-Alsthom (con un fatturato SEE di circa [...] [13] ECU). In determinati mercati del prodotto le parti raggiungono su scala europea, insieme a Siemens e a GEC-Alsthom, quote di mercato, per il periodo 1992—1994, nettamente superiori al 70 % [14], in particolare per quanto riguarda i tram, le metropolitane e le locomotive elettriche.

(45) L'operazione progettata accrescerà però notevolmente, soprattutto in Germania, il grado di concentrazione nel settore del materiale ferroviario. La Germania è l'unico Stato membro nel quale si avrà una rilevante addizione delle quote di fatturato delle parti. Circa i $^2/_3$ del fatturato apportato da Daimler-Benz tramite AEG e circa $^1/_3$ del fatturato apportato da ABB all'impresa comune vengono realizzati in Germania (circa [...] ECU più circa [...] [15] ECU). In Germania l'impresa comune diventerà, più o meno alla pari con Siemens, una delle due imprese leader, mentre GEC-Alsthom (circa [...] [16] ECU), soprattutto tramite la sua controllata Linke-Hoffmann-Busch (LHB), ha una presenza molto minore sul mercato.

(46) È vero che le parti raggiungono quote di mercato elevate anche nei paesi scandinavi, ma tali quote sono rappresentate quasi esclusivamente da ordini attribuiti ad ABB. Per quanto riguarda, per esempio, le locomotive elettriche, la quota, in volume degli ordini, detenuta da ABB in Norvegia per il periodo 1992—1994 ammonta, secondo informazioni fornite dalle parti, al 73 % [17]. Per i convogli completi per grandi linee e per le motrici per servizi regionali ABB raggiunge in Svezia una quota del 100 % [18]; le sue quote per le motrici per linee regionali sono del 67 % [19] in Danimarca e dell'89 % [20] in Norvegia. Per le motrici per linee regionali a trazione diesel la quota di ABB è pari al 100 % [21] tanto in Svezia che in Danimarca. Nello stesso arco di tempo, tuttavia, Daimler-Benz non si è aggiudicata alcun ordine in tali Stati membri. Solo sul mercato dell'alimentazione elettrica vengono a sommarsi in Svezia — ma si tratta di un'addizione trascurabile — una quota del 50 % [22] di ABB e una dello 0,5 % [23] circa di Daimler-Benz, mentre nello stesso periodo Daimler-Benz ha raggiunto il 20 % [24] circa in Danimarca ed ABB il 13 % [25] in Norvegia, senza che

[11] Informazione riservata.
[12] Informazione riservata.
[13] Informazione riservata.
[14] Vedi nota 3.
[15] Informazioni riservata.
[16] Informazione riservata.
[17] Vedi nota 3.
[18] Vedi nota 3.
[19] Vedi nota 3.
[20] Vedi nota 3.
[21] Vedi nota 3.
[22] Vedi nota 3.
[23] Vedi nota 3.
[24] Vedi nota 3.
[25] Vedi nota 3.

in nessuno dei due paesi le loro quote vengano a sommarsi. Un'addizione di quote ha invece luogo in Norvegia per i sistemi di segnalamento e di controllo dei treni [ABB 17 % ([26]), Daimler-Benz 3 % ([27])].

(47) Secondo i dati forniti dalle parti Daimler-Benz/AEG si è aggiudicata inoltre nel 1991 in Norvegia un appalto per 12 allestimenti elettrici per la metropolitana T 2000 di Oslo, per un valore di 8,7 milioni di ECU. A Bergen Daimler-Benz/AEG si è aggiudicata tra il 1990 e il 1993 ordini per cinque allestimenti elettrici per filobus per un valore complessivo di 1,3 milioni di ECU. Su entrambi i mercati del prodotto non è stato aggiudicato alcun ordine in Norvegia nel periodo 1992—1994. Nel 1989/1990 ABB/Strommens Verksted aveva fornito 15 veicoli per le tranvie di Oslo. Nel 1995, secondo informazioni delle parti, dovrebbero essere aggiudicati ordini per complessivamente 32 tram per Oslo. Hanno presentato offerte ABB, AEG, Siemens, GEC-Alsthom e Deutsche Waggonbau Aktiengesellschaft (DWA).

(48) Nell'insieme non sembra che l'operazione di concentrazione produrrebbe un sostanziale mutamento delle condizioni di concorrenza in Scandinavia, a prescindere dalle quote di mercato già detenute da ABB. Se Daimler-Benz/AEG, che non è un'impresa scandinava, è riuscita ad aggiudicarsi degli ordini per Oslo, non si può escludere che anche gli altri grandi produttori europei possano avere successo qualora si impegnino in tal senso.

(49) La concentrazione progettata non comporta alcuna addizione di quote di mercato in Belgio, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Islanda, Portogallo e Gran Bretagna. In Finlandia [dove AEG detiene solo una quota dell'1 % ([28]) del mercato complessivo del materiale ferroviario], in Grecia [dove ABB ha una quota limitata al 2 % ([29]) del mercato complessivo del materiale ferroviario], in Austria [dove AEG ha solo una quota dell'1 % ([30]) del mercato complessivo del materiale ferroviario] e in Spagna [dove AEG ha solo una quota dell'1 % ([31]) del mercato complessivo del materiale ferroviario] si verifica una somma di quote di mercato assai poco rilevante. Per questi paesi valgono le stesse considerazioni formulate per la Norvegia. Dato che in questi paesi non è presente una importante industria nazionale del materiale ferroviario, secondo i criteri esposti sopra non si può presumere che il loro territorio nazionale si configuri come mercato geografico di riferimento ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 7 del regolamento sulle concentrazioni.

([26]) Vedi nota 3.
([27]) Vedi nota 3.
([28]) Vedi nota 3.
([29]) Vedi nota 3.
([30]) Vedi nota 3.
([31]) Vedi nota 3.

(50) Per quanto riguarda la valutazione della compatibilità con il mercato comune, è perciò opportuno appuntare l'attenzione in primo luogo sulla situazione della concorrenza in Germania, in quanto parte sostanziale del mercato comune stesso. Solo se si concludesse che la concentrazione è incompatibile con il mercato comune sul mercato di riferimento costituito dalla Germania sarebbe pensabile formulare una valutazione analoga per quanto riguarda altri mercati geografici. Se invece la concentrazione progettata è compatibile con il mercato comune sul mercato di riferimento della Germania, è da escludere che si possa dichiarare la sua incompatibilità con il mercato comune a causa della situazione esistente in altri mercati geografici.

II. *Effetti della concentrazione sulla struttura della concorrenza nei mercati del prodotto rilevanti in Germania*

1. *Caratteri generali dei mercati del materiale ferroviario e struttura della domanda*

(51) Mentre in passato la progettazione, lo sviluppo e la produzione di materiale ferroviario avvenivano in stretta collaborazione tra produttori ed acquirenti e questi ultimi avevano perciò un influsso diretto sulle caratteristiche dei prodotti da fabbricare e sulla scelta delle imprese alle quali affidarne la fabbricazione, oggi i produttori tendono ad offrire autonomamente prodotti completi, tra i quali gli acquirenti possono scegliere. Per la forza competitiva di un'impresa è quindi diventata decisiva la capacità di presentare un'offerta per un prodotto completo, da sola o in collaborazione con altre imprese.

(52) Dal lato della domanda, gli acquirenti di materiale ferroviario in Germania sono la Deutsche Bahn AG, cioè l'azienda ferroviaria nazionale, e un gran numero di aziende di trasporto regionali e locali, che operano su scala municipale. La Deutsche Bahn AG compra «materiale fisso» per le grandi linee e per le linee regionali e il materiale rotabile corrispondente. Con la regionalizzazione, prevista a decorrere dal 1° gennaio 1996, dei servizi locali di trasporto viaggiatori su rotaia, la competenza per questi servizi passa dallo Stato federale ai Länder, con una corrispondente modifica della struttura della domanda. «Impianti fissi» per linee regionali e i mezzi su rotaia per tali linee sono acquistati inoltre da aziende di trasporto regionali. Per il materiale fisso per i servizi locali e i veicoli su rotaia adibiti a tali servizi, la domanda proviene dalle aziende di trasporto comunali.

2. *Struttura dell'offerta sui mercati tedeschi del materiale ferroviario fino al momento attuale*

(53) In Germania operano oggi nel settore del materiale ferroviario tre produttori che offrono una gamma

completa. È vero che, su determinati mercati del prodotto, accanto alle parti ed a Siemens opera anche GEC-Alsthom. Questa società è finora presente essenzialmente solo tramite la sua controllata LHB, acquisita solo pochi anni fa e, in quanto impresa esclusivamente meccanica, in possesso solo di una parte delle capacità necessarie per la produzione di veicoli su rotaia. Anche la controllata tedesca di Bombardier, Talbot, acquisita qualche tempo fa, è come la stessa Bombardier un'impresa puramente meccanica. In Germania non vi sono controllate di altri grandi produttori europei di materiale ferroviario. Un'eventuale partecipazione al mercato tedesco di altre imprese estere dovrebbe avvenire sotto forma di importazioni, che però finora non si sono ancora verificate in misura degna di nota. Si deve tuttavia constatare che imprese estere cominciano a presentare offerte, soprattutto nelle gare indette dalla Deutsche Bahn AG. L'unica altra grande impresa in Germania è la Deutsche Waggonbau Aktiengesellschaft (DWA), che in quanto produttrice, finora, solo di parti meccaniche non è neppure attiva su tutti i mercati del prodotto. DWA sta ora cercando di costituire una propria capacità di produzione della parte elettrica. Accanto alle imprese finora citate esistono in Germania alcuni altri fornitori che operano solo in un numero limitato di mercati del materiale ferroviario e spesso producono in proprio solo alcune parti dei prodotti stessi.

3. *Effetti della concentrazione sulla struttura dell'offerta*

a) **Considerazioni generali**

(54) A concentrazione avvenuta saranno presenti in Germania come produttori di prodotti completi solo due imprese, ABB/Daimler-Benz e Siemens.

(55) In sede di valutazione della forza delle imprese sul mercato si deve tener presente che la domanda di prodotti e servizi nel settore ferroviario ha un andamento irregolare nel tempo. Di conseguenza per valutare correttamente la posizione delle parti sul mercato occorre considerare un arco di tempo piuttosto lungo. Le parti hanno proposto di calcolare le quote di mercato sulla base del valore medio degli ultimi tre anni (ossia dal 1992 al 1994). Questo modo di procedere sembra corretto. Le quote vengono calcolate sulla base degli ordini ricevuti, poiché questi rappresentano il risultato immediato della concorrenza tra i diversi fornitori nel periodo di tempo corrispondente.

(56) Sulla base delle quote cumulate delle imprese che partecipano alla concentrazione nel periodo 1992-1994, su 15 mercati del prodotto i 7 che seguono non si presentano come problematici ([32]):

— locomotive diesel (0 %, mercato non di grande importanza in Germania e nel SEE);

— carrozze per viaggiatori (il 4 % circa in Germania, il 3 % circa nel SEE);

— carri merci (il 14 % circa in Germania, il 9 % circa nel SEE);

— sistemi integrati di trasporto locale di passeggeri (0 %);

— sistemi di controllo dei treni e di sicurezza (l'1 % circa in Germania, il 10 % circa nel SEE);

— manutenzione e modernizzazione di veicoli su rotaia (il 4 % circa in Germania, il 7 % circa nel SEE);

— sistemi di informazione dei viaggiatori e di biglietteria (circa il 55 % del fatturato di Daimler-Benz è realizzato in Germania e nel SEE, ma non si ha addizione di quote di mercato, il mercato è estremamente piccolo e aperto alla concorrenza potenziale di altre grandi imprese esperte di sistemi informatici).

(57) Sommando le attività di Daimler-Benz e di ABB con quelle di Siemens, si giunge a quote elevatissime dei mercati tedeschi delle locomotive elettriche, dei convogli completi per grandi linee, delle motrici elettriche e diesel per servizi regionali, dei tram, dei veicoli per metropolitane, delle catenarie e dell'alimentazione elettrica, comprendendo in quest'ultimo mercato anche le reti di distribuzione elettrica e i sistemi di comando a distanza. A concentrazione avvenuta le parti disporranno su questi otto mercati del prodotto di notevoli quote cumulate (dati approssimativi fondati su dati forniti dalle parti in base agli ordini ricevuti) ([33]):

	ABB + DB	*IC*
— locomotive elettriche	37 % + 17 %	= 54 %,
— convogli completi per grandi linee	5 % + 26 %	= 31 %,
— motrici trazione elettriche per servizi regionali	18 % + 26 %	= 44 %,
— motrici diesel per servizi regionali	0 % + 49 %	= 49 %,
— tram	15 % + 29 %	= 44 %,
— veicoli per metropolitane	42 % + 22 %	= 64 %,
— catenarie	30 % + 31 %	= 61 %,
— alimentazione elettrica	6 % + 26 %	= 32 %.

([32]) Vedi nota 3.

([33]) Vedi nota 3.

(58) Nonostante la fortissima posizione detenuta dalle parti su molti dei suddetti mercati tedeschi, non si può presumere che l'impresa comune acquisirebbe una posizione dominante individuale, dato che sui mercati in questione è presente anche Siemens, per lo più con quote di mercato anch'esse rilevanti.

(59) Se si sommano le quote delle parti e di Siemens sui mercati di cui sopra, si ottengono le quote complessive seguenti (fondate su dati forniti dalle parti in base agli ordini ricevuti) ([34]):

	ABB/DB + Siemens
— locomotive elettriche	54 % + 46 % =100 %,
— convogli completi per grandi linee	31 % + 46 % = 77 %,
— motrici elettriche per servizi regionali	44 % + 25 % = 69 %,
— motrici diesel per servizi regionali	49 % + 23 % = 72 %,
— tram	44 % + 41 % = 85 %,
— veicoli per metropolitane	64 % + 19 % = 83 %,
— catenarie	61 % + 33 % = 94 %,
— alimentazione elettrica	32 % + 35 % = 67 %.

(60) Le quote di mercato indicate dalle parti corrispondono sostanzialmente alla posizione di mercato delle imprese quale risulta dall'istruttoria della Commissione. Visto il potere competitivo di Siemens in settori tecnologici di importanza chiave e considerando che si tratta di un'impresa perfettamente introdotta sul mercato tedesco e dotata di ingenti risorse finanziarie, non si può presumere che le parti possano riuscire a conquistarsi sui mercati interessati una posizione dominante nei confronti di Siemens.

(61) Un altro elemento importante ai fini dell'esame sotto il profilo della concorrenza è costituito dal fatto che nel settore dei componenti elettrici ed elettronici dei veicoli su rotaia le parti e Siemens detengono insieme una posizione sul mercato nettamente più forte di quanto non appaia dalle quote di mercato citate sopra. I principali concorrenti delle imprese partecipanti alla concentrazione che rimarranno in Germania ad operazione avvenuta sono stati finora in grado di offrire solo la parte meccanica dei veicoli su rotaia, cosicché sono costretti a ricorrere alla collaborazione di un'impresa con un'adeguata competenza in materia di elettricità e di elettronica per riuscire a presentare un'offerta competitiva in una gara per l'acquisto di un insieme completo di veicoli su rotaia. Ma le imprese potenzialmente più atte a partecipare ad una simile collaborazione sono proprio le parti stesse e Siemens.

(62) Se si escludono le parti e Siemens, secondo le quote di mercato indicate dalle parti non esiste attualmente alcuna impresa che possa avvicinarsi alle parti stesse sotto il profilo dell'importanza globale della sua posizione sul mercato tedesco. Sugli otto mercati del prodotto considerati da ultimo l'impresa più importante sotto il profilo della quota di mercato è rappresentata o dall'insieme delle due parti o da Siemens. I concorrenti che li seguono più da vicino per importanza delle quote sono:

— per le locomotive elettriche, dato che non sono stati dati ordini ad altre imprese, nessuna,

— per i convogli completi per grandi linee, DWA con una quota del 18 % ([35]),

— per le motrici elettriche per servizi regionali, DWA con una quota del 17 % ([36]) e LHB con il 14 % ([37]),

— per le motrici diesel per servizi regionali, LHB con una quota di mercato del 19 % ([38]),

— per i tram, LHB con una quota dell'8 % ([39]),

— per i veicoli per metropolitane, LHB con l'11 % ([40]),

— per le catenarie, Elpro con una quota di mercato del 6 % ([41]),

— per l'alimentazione elettrica, Elpro con una quota di mercato del 13 % ([42]).

Gli ordini che si è aggiudicati LHB risalgono in parte a tempi anteriori all'acquisizione da parte di GEC-Alsthom e sono quindi solo parzialmente ascrivibili a quest'ultima.

b) **Le conseguenze della concentrazione in relazione all'instaurazione od al rafforzamento di una posizione dominante oligopolistica**

1) Considerazioni di carattere generale

(63) Le elevate quote combinate di mercato detenute in Germania dalle parti e da Siemens rendono necessario accertare, per i mercati di tutti gli otto prodotti, se l'operazione non comporti l'instaurazione di una posizione dominante duopolistica, ovvero il rafforzamento di un oligopolio già esistente. Se è chiaro che la forza competitiva degli altri concorrenti operanti sui mercati in oggetto non può essere misurata esclusivamente in termini di quote di mercato, la forza delle parti e di Siemens nei loro confronti è tuttavia significativa. Il fatto che due sole imprese detengano insieme quote di mercato che vanno dal 67 % al 100 % ([43]) è di per sé un indizio dell'esistenza di

([34]) Vedi nota 3.

([35]) Vedi nota 3.
([36]) Vedi nota 3.
([37]) Vedi nota 3.
([38]) Vedi nota 3.
([39]) Vedi nota 3.
([40]) Vedi nota 3.
([41]) Vedi nota 3.
([42]) Vedi nota 3.
([43]) Vedi nota 3.

una posizione dominante del complesso delle due imprese nei confronti dei concorrenti che non fanno parte del duopolio.

(64) Anche per quanto concerne dimensioni e risorse finanziarie, la superiorità di ABB/Daimler-Benz e Siemens rispetto ai concorrenti finora attivi sul mercato tedesco induce a ritenere che entrambe le imprese beneficino di un notevole vantaggio competitivo sui mercati di tutti i prodotti considerati. Quanto a fatturato, infatti, Daimler-Benz e Siemens rappresentano rispettivamente la seconda e la terza impresa in Europa e ABB rientra tra le trenta maggiori imprese europee (dati basati su una statistica degli archivi della Frankfurter Allgemeine Zeitung). Anche se la potenza finanziaria delle imprese, considerata isolatamente, non è atta a fornire indicazioni sufficienti sulla loro competitività, la potenza economica collegata alle dimensioni delle imprese, considerata insieme all'attuale posizione di mercato ed agli investimenti richiesti sui mercati del materiale ferroviario, costituisce purtuttavia un indizio di un considerevole vantaggio competitivo rispetto alle altre imprese.

(65) Sono in particolare la completezza della gamma dei prodotti offerti, che coprono l'intero campo del materiale ferroviario, e la capacità di evadere anche ordini di grandi dimensioni che conferiscono alle parti ed a Siemens un vantaggio competitivo. Tali imprese sono infatti in grado di aggiudicarsi appalti che, per la loro mole, restano preclusi ai concorrenti di dimensioni minori e possono in tal modo pervenire ad una migliore utilizzazione della capacità produttiva e, quel che più conta, ad un livello superiore. Attualmente, in Europa, solo GEC-Alsthom, oltre alle parti ed a Siemens, può ancora contare sui vantaggi combinati che derivano dall'offerta di una linea completa e dalle corrispondenti dimensioni dell'impresa. Nei confronti di GEC-Alsthom, Daimler-Benz e Siemens godono di un certo vantaggio sui mercati tedeschi, in quanto i loro prodotti nel settore del materiale ferroviario sono già affermati su tali mercati ed in quanto esse dispongono di ingenti capacità produttive in Germania. C'è inoltre da chiedersi fino a che punto GEC-Alsthom, impresa dominante in Francia, possa avere interesse a provocare le reazioni della concorrenza tedesca in Francia cercando di penetrare nel mercato tedesco. Tuttavia, soprattutto tramite l'acquisizione di LHB, GEC-Alsthom ha manifestato un chiaro interesse per il mercato tedesco ed ha incrementato le sue possibilità di successo su tale mercato.

2) Veicoli su rotaia

(66) Per quanto concerne i mercati dei veicoli su rotaia, ABB/Daimler-Benz e Siemens dispongono inoltre di particolari conoscenze tecniche in relazione alle componenti elettriche ed elettroniche. DWA, come pure Bombardier tramite Talbot e GEC-Alsthom tramite LHB possiedono invece in Germania impianti in grado di produrre esclusivamente le componenti meccaniche dei sistemi di trasporto su rotaia. Per la produzione delle componenti elettriche dei veicoli, negli unici due casi di appalti ottenuti finora sul mercato tedesco dei veicoli su rotaia, Bombardier è dovuta quindi ricorrere alla cooperazione con Kiepe, consociata di Daimler-Benz/AEG. Soltanto GEC-Alsthom dispone al suo interno di conoscenze sufficienti per produrre da sola le necessarie componenti elettriche, mentre DWA e Bombardier sono costrette a chiedere la cooperazione, in particolare, delle imprese duopoliste. DWA sta effettivamente tentando di installare una propria capacità di produzione di componenti elettriche attraverso la sua consociata FAGA, ma i risultati di tali sforzi non sono ancora sufficientemente apprezzabili. Le parti hanno comunque riferito che, nel quadro di un ordine relativo alla S-Bahn di Berlino, AEG, su pressione di Deutsche Bahn AG, ha dovuto trasmettere gratis a FAGA conoscenze tecniche fondamentali in materia di motrici, cosicché FAGA è stata messa in grado di fornire apparecchiature motrici complete per treni regionali con motrici a trazione elettrica. Per quanto riguarda GEC-Alsthom, vi sono fondati motivi di ritenere che il suo ingresso sul mercato tedesco risulti problematico a causa delle diverse specifiche tecniche, specie in mancanza di impianti di produzione tedeschi.

(67) Queste considerazioni sono confermate dalla tendenza attualmente riscontrata per cui gli ordini non riguardano più singole componenti di veicoli su rotaia, ma un intero sistema di trasporto su rotaia. L'appalto viene affidato ad un cosiddetto appaltatore principale, il quale provvede poi ad aggiudicare i subappalti di volta in volta necessari, restando tuttavia l'unico responsabile nei confronti del committente. I fornitori pertanto, oltre ad offrire soluzioni valide per quanto concerne le componenti elettriche di un sistema di trasporto su rotaia, devono anche essere considerati partner adeguati per l'acquirente quanto a solidità finanziaria ed eventualmente esperienza. Ciò non costituisce certo un problema per imprese quali Siemens, AEG e ABB, solide dal punto di vista finanziario ed in grado di offrire una linea completa di prodotti. Le altre imprese operanti sul mercato tedesco invece, se non dispongono esse stesse di impianti per la produzione delle componenti elettriche, devono innanzitutto trovare un partner adeguato.

(68) In Germania non esistono attualmente, oltre alle parti ed a Siemens, altre imprese che possano costituire partner adeguati per quanto concerne le componenti elettriche di un sistema di trasporto su rotaia. Oltre a GEC-Alsthom, possono eventualmente essere prese in considerazione l'impresa olandese Holec, la britannica Brush e l'austriaca Elin. Queste tre ultime imprese, tuttavia, sono di dimensioni alquanto ridotte, in particolare rispetto alle imprese citate sopra che offrono una linea

completa di prodotti, e finora non si sono aggiudicate alcun appalto in Germania. Di conseguenza, non possono vantare neppure prodotti di riferimento importanti. Anche le imprese italiane Fiat e Ansaldo possono essere prese in considerazione quali partner per le componenti elettriche, ma neanche loro hanno finora ottenuto appalti in Germania per prodotti di riferimento in questo settore. Nel quadro di un appalto di Deutsche Bahn AG per treni intercity, Fiat fornisce ad esempio i dispositivi che regolano l'inclinazione dei treni, mentre la parte elettrica è stata aggiudicata a Siemens.

(69) Pur essendo in grado di offrire una linea completa di prodotti, GEC-Alsthom era finora orientata prevalentemente verso i mercati francese e britannico, mentre in Germania non si è ancora aggiudicata nessun appalto o subappalto per le componenti elettriche. Di fatto, considerate le attuali specifiche tecniche, per GEC-Alsthom un ingresso sul mercato diventa economicamente redditizio solo a partire da ordini piuttosto consistenti. La tensione in uso in Germania, ad esempio, è diverso da quello impiegato in Francia. Il voltaggio normale per le linee di grande comunicazione in Germania è di 15 000 volt e 16 $^{2}/_{3}$ hertz, in Francia invece è di 25 000 volt e 50 hertz. Differenze di questo genere, che riguardano anche altri Stati membri, costringono spesso ancora oggi ad effettuare il cambio della locomotiva alle frontiere. Tecnicamente, è certamente possibile produrre locomotive che possano operare con diversi sistemi; il loro costo è tuttavia decisamente più elevato.

(70) Le parti hanno fatto osservare che, nel caso di ordini eseguiti da Kiepe, consociata di Daimler-Benz/AEG, per le città di Colonia, Saarbrücken e Düsseldorf, per la parte elettrica dei prodotti sono stati impiegati motori dell'impresa francese GEC-Alsthom, che alcuni anni fa deteneva una partecipazione di maggioranza in Kiepe, successivamente ceduta a Daimler-Benz. Innanzitutto, comunque, questo esempio si riferisce soltanto al mercato dei tram, ma anche se potesse essere trasferito ad altri mercati di veicoli su rotaia, non costituirebbe di per sé una prova sufficiente dell'esistenza di una concorrenza significativa. Poiché le parti stesse, in linea con i principali risultati degli accertamenti finora svolti dalla Commissione, riconoscono che in futuro non sarà più possibile offrire solo singole componenti di un veicolo su rotaia e che si registra piuttosto la tendenza ad offrire un veicolo su rotaia completo, il fatto di fornire, come nell'esempio citato, componenti ad un appaltatore principale ovvero ad un subappaltatore non può essere considerato come una vera partecipazione ai mercati dei veicoli su rotaia. La fornitura di componenti interessa infatti un mercato diverso rispetto alla fornitura di un veicolo su rotaia. Inoltre, essa si presta solo in misura molto limitata a comprovare la possibilità di partecipazione ad un mercato sulla base del fatto che è tecnicamente possibile incorporare componenti di diversa origine e che il cliente è disposto ad accettare un motore prodotto all'estero. È invece necessario operare una distinzione tra i vari livelli del mercato. È evidente che i mercati delle componenti sono molto più internazionali di quelli dei veicoli su rotaia. In particolare, secondo quanto prospettato dalle parti, in futuro i contratti relativi alla fornitura di componenti non verranno più conclusi direttamente dai clienti, nei confronti dei quali l'unico responsabile è l'appaltatore principale. È possibile che i clienti conservino una certa influenza sulla scelta dei subappaltatori. Finora, tuttavia, non è stato affatto dimostrato che nella maggior parte dei casi tale influenza si spinga fino al controllo della fornitura di componenti; ciò appare anzi alquanto dubbio alla luce di quanto riferito dalle parti, secondo cui i clienti apprezzano proprio il fatto di potersi affidare ad un appaltatore principale, che si occupa di progettare e fornire un sistema completo e che è l'unico responsabile nei loro confronti. Inoltre, pur essendo tecnicamente possibile superare le differenze di specifiche tra i singoli Stati membri nel settore dei trasporti su rotaia, ciò comporta dei costi. Tenuto conto di questi costi aggiuntivi, vi sono seri dubbi che l'offerta di un imprenditore straniero per il sottosistema elettrico possa risultare competitiva. In ogni caso, finora in Germania nessun fornitore straniero si è aggiudicato appalti per il sistema elettrico, nonostante fosse già possibile superare le differenze tecniche esistenti. Le specifiche tecniche per le singole componenti possono essere più o meno determinanti e comportare ostacoli di vario genere all'accesso al mercato. Infine, gli imprenditori stranieri che intendono per la prima volta provare a superare tali ostacoli non possono in genere contare su un progetto di riferimento che contribuisca ad alimentare la fiducia nei loro prodotti.

a) Treni per linee di grande comunicazione

(71) La concentrazione risulta estremamente elevata sui mercati delle locomotive elettriche e dei convogli per le lunghe distanze. Le parti, secondo dati da esse stesse forniti, detengono insieme a Siemens una quota di mercato del 100 % ([44]) sul mercato delle locomotive elettriche e del 77 % ([45]) su quello dei convogli completi per le grandi linee seguite, in quest'ultimo settore, da DWA, con una quota pari al 18 % ([46]) del mercato tedesco. Nel valutare la forza competitiva di DWA si deve comunque considerare che essa, avendo finora operato esclusivamente nel settore meccanico, non dispone ancora delle necessarie tecnologie chiave nel settore elettrico. Per tale ragione, ma anche per le dimensioni decisamente più ridotte di DWA rispetto alle parti, un'offerta indipendente di DWA in concorrenza con le parti e con Siemens appare ancora poco probabile per i mercati di entrambi i prodotti.

([44]) Vedi nota 3.
([45]) Vedi nota 3.
([46]) Vedi nota 3.

Neanche le imprese tedesche del settore meccanico LHB, controllata di GEC-Alsthom e Talbot, controllata di Bombardier, sono in grado, da sole o insieme, di contrastare efficacemente dall'esterno il duopolio costituito dalle parti e da Siemens.

(72) Si deve comunque presumere che, per i convogli completi per grandi linee, finora neanche AEG sia stata in grado, da sola, di entrare effettivamente in concorrenza con Siemens. Di fronte alla potenza di Siemens in fatto di tecnologie chiave, si deve attualmente ritenere che anche AEG possa presentare un'offerta solo stringendo un accordo di cooperazione con Siemens. Di conseguenza, secondo le informazioni della Commissione, gli accordi di cooperazione tra Siemens, AEG ed ABB per l'ICE 1 e tra Siemens ed AEG per l'ICE 2 non hanno finora fatto registrare alcuna contestazione per violazione delle norme in materia di concentrazioni. Anche secondo informazioni fornite dalle stesse imprese, la cooperazione con Siemens, finora necessaria per AEG, verrebbe resa superflua dalla realizzazione della concentrazione, in quanto d'ora in avanti AEG ed ABB insieme sarebbero in grado di presentare un'offerta in concorrenza con Siemens o con altre imprese operanti in cooperazione con Siemens e sotto la sua guida.

(73) Di fatto, nei mercati dei due prodotti considerati, solo GEC-Alsthom è per ora in grado di presentarsi come pericoloso concorrente per le parti e per Siemens. Se si prescinde dalla sua controllata LHB, tuttavia, GEC-Alsthom non ha finora ottenuto alcun appalto in questi settori. È vero che con il TGV GEC-Alsthom dispone di un treno ad alta velocità di propria produzione che in passato le ha consentito di competere attivamente a livello mondiale con il treno ad alta velocità ICE prodotto da imprese tedesche, sostanzialmente Siemens e Daimler-Benz/AEG. A tale proposito, tuttavia, va altresì considerato che la produzione di convogli completi per grandi linee rappresenta per le imprese che offrono una linea completa un prodotto di prestigio ed appare improbabile che le aziende ferroviarie nazionali assegnino proprio gli appalti relativi a tali prodotti ad imprese che non abbiano la loro sede principale nel paese, in quanto in tal modo si priverebbero le imprese nazionali di un prodotto di riferimento necessario a livello internazionale e le loro possibilità di partecipare in futuro al mercato in generale potrebbero essere compromesse. Tenuto conto del fatto che finora le aggiudicazioni hanno seguito un criterio rigorosamente nazionale e che nel caso di appalti di questa portata la tutela dei posti di lavoro costituisce un problema di rilevanza nazionale, non si può presumere che la sola esistenza del TGV possa autorizzare a parlare di concorrenza significativa nei confronti del duopolio. Ciononostante, per l'ICE 2, Deutsche Bahn AG è riuscita a ridurre notevolmente i costi rispetto all'ICE 1.

(74) Per quanto concerne le locomotive elettriche, dal 1992 ad oggi vi è stata un'unica gara d'appalto, indetta nel 1994 da Deutsche Bahn AG per la costruzione di tre tipi di locomotive. In tale occasione, oltre alle parti ed a Siemens, hanno presentato offerte anche GEC-Alsthom, Ansaldo e Skoda. Oltre all'offerta delle parti e a quella di Siemens, aggiudicatesi ciascuna l'appalto per la costruzione di un tipo di locomotiva, Deutsche Bahn AG ha affermato di aver incluso nella rosa finale dei candidati anche l'offerta di GEC-Alsthom. Secondo Deutsche Bahn AG, unico rappresentante della domanda in Germania, anche dopo la concentrazione sul mercato in oggetto rimarrà un numero sufficiente di fornitori in concorrenza tra loro.

b) Treni regionali

(75) I mercati dei treni per servizi regionali a trazione elettrica ed a trazione diesel sono, a dir poco, strettamente collegati tra loro. Se il tipo di trazione diversa autorizzi a parlare di due mercati distinti è del resto un problema sul quale non è possibile esprimere una valutazione definitiva. Ammettendo comunque l'esistenza di un mercato separato per i treni regionali a trazione diesel, non si verificherà alcuna addizione di quote su tale mercato in quanto, nel periodo considerato, ABB non si è aggiudicata nessun appalto in Germania. Poiché, tuttavia, nello stesso periodo ha ottenuto appalti per treni regionali a trazione diesel, in particolare in Danimarca e Svezia, ABB, alla luce della sua massiccia presenza su altri mercati, va considerata come un potenziale concorrente anche sul mercato tedesco.

(76) Secondo le informazioni a disposizione della Commissione, neanche nel settore dei servizi regionali sono stati finora aggiudicati appalti per veicoli su rotaia ad imprese non aventi sede in Germania, né come appaltatori principali, né come subappaltatori per quanto concerne la parte elettrica o la parte meccanica. Solo in un caso, per treni regionali a trazione elettrica, Talbot/GEC-Alsthom e Bombardier/Brush hanno presentato offerte che però non sono state prese in considerazione. Tuttavia, secondo le indicazioni fornite da un'indagine tra gli acquirenti tedeschi, alcuni di essi considerano in ogni caso GEC-Alsthom come un potenziale partner per i fornitori di componenti meccaniche per treni regionali.

c) Mezzi per servizi locali

(77) Sui mercati dei tram (che comprendono le ferrovie urbane e le componenti elettriche dei filobus) e dei treni per metropolitane, oltre alle parti e a Siemens, non esistono al momento altri concorrenti con quote di mercato rilevanti. Finora gli appalti sono stati quasi esclusivamente aggiudicati ad imprese stabilite in Germania. Tuttavia, sul mercato dei tram, Bombardier ha ottenuto due appalti come appaltatore principale per le reti urbane di Colonia

e Saarbrücken. Bombardier è però in grado di produrre in proprio soltanto la parte meccanica dei veicoli su rotaia e per la parte elettrica ha concluso un accordo di cooperazione con Kiepe, controllata di Daimler-Benz/AEG, che figura dunque come subappaltatore. Anche nel caso di altre offerte relative al mercato dei tram, che non hanno avuto successo, le due imprese si sono presentate insieme.

(78) La Commissione ha chiesto informazioni sugli appalti aggiudicati dalle maggiori aziende tedesche di trasporti locali a partire dal 1992. Dalle risposte pervenute risulta che Bombardier, oltre che a Colonia, ha partecipato senza successo ad altre sei delle 18 gare d'appalto comunicate alla Commissione ed indette da 14 grandi aziende comunali di trasporto per prodotti del mercato dei tram. In un caso era stata presentata un'offerta anche dall'impresa Breda. Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, né l'offerta dell'impresa ceca Tatra, in un caso, né le offerte dell'impresa svizzera Vevey in due casi, né le offerte di Fiat in altri tre casi, sono mai entrate a far parte della rosa finale. Va inoltre tenuto presente che Vevey è ancora una volta un'impresa meccanica che deve stringere accordi di cooperazione.

(79) Nelle sei gare d'appalto per treni per metropolitane finora segnalate alla Commissione, indette da quattro acquirenti tedeschi, risulta che in due casi si sono avute offerte da parte di GEC-Alsthom e Bombardier, mentre Ansaldo, Vevey e CAF hanno presentato ciascuna un'offerta; queste offerte non hanno tuttavia superato la fase di preselezione. Un appalto è stato comunque aggiudicato a LHB e ABB. Appare tuttavia dubbio che LHB sia in grado di ottenere appalti cooperando per la parte elettrica con un'impresa non avente sede in Germania, considerando che finora non è mai stata presentata alcuna offerta da parte di un potenziale partner considerato sufficientemente adeguato. Per poter presentare offerte indipendentemente dalle parti e da Siemens, è indispensabile che LHB trovi un partner adeguato per le componenti elettriche. Anche in questo settore, valgono inoltre le perplessità legate al fatto che un'impresa non sia introdotta sul mercato tedesco. In un caso, non si è cercato un appaltatore principale, ma sono stati aggiudicati appalti separati per le varie componenti. In questo caso, anche l'impresa svizzera Schindler ha presentato un'offerta per la carrozzeria dei treni per metropolitane.

3) Catenarie e sistemi di alimentazione elettrica

(80) Nel campo del «materiale fisso», i fornitori di componenti meccaniche dei sistemi di trasporto su rotaia non rivestono un ruolo importante.

(81) Considerando che la quota di mercato detenuta insieme dalle parti e da Siemens per le catenarie raggiunge il 94 % [47], si è qui in presenza di un indizio evidente dell'assenza di una significativa concorrenza esterna per il duopolio. Secondo quanto affermato dalle parti, oltre ai duopolisti, ad aggiudicarsi appalti su questo mercato è stata soltanto l'impresa tedesca Elpro, la cui posizione sul mercato e la cui capacità non sono certo paragonabili a quelle dei duopolisti.

(82) Per quanto concerne le catenarie, la domanda è rappresentata da Deutsche Bahn AG e dalle aziende comunali di trasporto con una netta prevalenza, negli ultimi anni, di Deutsche Bahn AG. Per loro stessa natura, gli appalti aggiudicati da Deutsche Bahn AG e dalle aziende comunali di trasporto hanno volumi notevolmente diversi. In particolare, nel caso dei grossi appalti di Deutsche Bahn AG, già per l'esecuzione di un singolo contratto le imprese devono avere dimensioni raggiunte sul mercato tedesco soltanto dalle parti e da Siemens, fatto questo che limita fin dall'inizio la rilevanza sul mercato delle altre imprese.

(83) Sulla base degli accertamenti condotti dalla Commissione, sul mercato delle catenarie negli ultimi tempi un numero limitato di appalti è stato aggiudicato anche all'impresa tedesca SAG ed alla francese Spie Enertrans.

(84) Su questo mercato è effettivamente individuabile un discreto margine di manovra per i potenziali concorrenti; tuttavia in Germania non vi sono attualmente sufficienti capacità produttive, oltre a quelle del duopolio rappresentato da ABB/Daimler-Benz e Siemens. Deutsche Bahn AG, unico cliente nel settore delle linee di grande comunicazione, dove si registrano i problemi maggiori per le imprese più piccole, ritiene tuttavia che negli ultimi due anni siano state create le premesse per un incremento della concorrenza esterna al duopolio grazie alle preselezioni di fornitori europei.

(85) Sul mercato dei sistemi di alimentazione elettrica la quota detenuta congiuntamente dalle parti e da Siemens è del 67 % [48] circa. Il principale concorrente, secondo le informazioni fornite dalle parti, è l'impresa tedesca Elpro (il cui fatturato annuo nel campo del materiale ferroviario, secondo le stesse fonti, ammonta a circa [...] [49] ECU), che detiene una quota di mercato del 13 % [50]. Anche su

[47] Vedi nota 3.
[48] Vedi nota 3.
[49] Informazione riservata.
[50] Vedi nota 3.

questo mercato, appalti minori sono stati aggiudicati in particolare a SAG, Spie Enertrans ed all'impresa austriaca Elin che, secondo quanto riferito dalle parti, raggiungono congiuntamente una quota di mercato pari al 20 % ([51]). Anche in questo caso, in relazione alle grandi linee, Deutsche Bahn AG è dell'avviso che ad incrementare la concorrenza possano contribuire anche altri operatori europei.

4) Conclusione

(86) Considerata la struttura dei vari mercati che emerge dai dati, l'esame della Commissione sotto il profilo della concorrenza deve essere volto a stabilire se, a seguito della progettata concentrazione, sul mercato di riferimento costituito dalla Germania si instaurerà una posizione dominante duopolistica o se, con il passaggio da un oligopolio ad un duopolio, si avrà invece il rafforzamento di una posizione dominante preesistente. Perché si possa parlare di oligopolio, sono necessarie almeno due condizioni. Da un lato, non deve esserci una concorrenza significativa tra gli stessi oligopolisti; dall'altro, essi non devono più essere esposti ad una concorrenza esterna di rilievo.

4. *Instaurazione o rafforzamento di una posizione dominante*

a) **Considerazioni di carattere generale in merito alla concorrenza tra le parti e Siemens**

(87) Al fine di valutare la portata della concorrenza interna tra le parti e Siemens prima e dopo la concentrazione, vanno tenute presenti sia considerazioni di carattere generale, valide dunque per i mercati di tutti i prodotti, relative alla struttura del mercato ed all'andamento dei prezzi, sia considerazioni specifiche, applicabili solo ai mercati di determinati prodotti, relative agli accordi di cooperazione tra le imprese ed all'influenza esercitata dagli acquirenti. Infine, per valutare la portata della concorrenza all'interno del duopolio, è importante anche tener conto della portata della concorrenza esterna, in quanto questa, anche quando di per sé non potrebbe essere considerata significativa, può tuttavia rafforzare eventuali presupposti strutturali per una significativa concorrenza interna, cosicché un comportamento parallelo dei duopolisti volto appunto ad evitare la concorrenza interna diventa economicamente impossibile, ovvero talmente improbabile da non consentire di stabilire con la dovuta certezza l'assenza di concorrenza interna.

1) Struttura dell'offerta

(88) La simmetria del duopolio che verrebbe a crearsi sembra piuttosto smentire l'ipotesi secondo la quale, in futuro, i duopolisti potrebbero farsi reciprocamente concorrenza in misura sostanziale. Considerando che la loro forza competitiva è all'incirca equivalente, non vi sono grossi incentivi ad entrare in lotta contro l'altro duopolista. Anche dal punto di vista dei prodotti offerti, entrambe le imprese saranno caratterizzate, a concentrazione avvenuta, da una struttura simile, benché le parti sostengano che non vi sarà comunque, in un primo tempo, alcuna identità assoluta dei prodotti e che anche dopo la concentrazione vi saranno ancora campi in cui uno dei duopolisti manterrà la propria superiorità. Alla luce delle sostanziali analogie tra la costituenda impresa comune e Siemens, queste differenze non appaiono comunque determinanti, considerato che un'impresa che offre una gamma completa è per definizione in grado di operare sui mercati di tutti i prodotti, e tenuto conto in particolare della potenza economica di Siemens, sulla quale si fonda del resto l'ipotesi che su nessuno dei mercati dei prodotti considerati le parti possano pervenire ad una posizione dominante di tipo monopolistico.

(89) Un comportamento parallelo da parte di ABB/Daimler-Benz e Siemens potrebbe inoltre essere incoraggiato dalla trasparenza del processo di aggiudicazione degli appalti sui mercati del materiale ferroviario. Questa trasparenza deriva dal numero ridotto di partecipanti al mercato e dall'obbligo di aggiudicare gli appalti tramite gare pubbliche. È vero che la trasparenza nelle aggiudicazioni di appalti pubblici dovrebbe fondamentalmente favorire la concorrenza in quanto è volta a garantire al maggior numero possibile di imprenditori la possibilità di presentare offerte. Tuttavia, nel corso delle trattative successive alla presentazione delle offerte, i concorrenti hanno anche modo di acquisire conoscenze supplementari, e questo vale in particolare per le imprese in esame, visto che a quasi tutti gli appalti nel settore del materiale ferroviario in Germania ha finora partecipato almeno una di esse (o una delle parti, o Siemens). La trasparenza del mercato per i fornitori favorisce in particolare il comportamento parallelo dei duopolisti, volto ad evitare la concorrenza interna.

(90) L'ipotesi secondo la quale in futuro non vi sarà comunque una significativa concorrenza tra le parti e Siemens viene confermata, per quanto concerne i mercati dei veicoli su rotaia, dalle eccedenze di capacità che caratterizzano in particolare gli stabilimenti che producono la parte meccanica. Di fronte alla necessità di utilizzare al massimo le proprie capacità, per nessuno dei due gruppi appare dunque opportuno favorire la concorrenza, in particolar modo da parte di imprese meccaniche, concludendo con loro accordi di cooperazione per la parte elettrica. È pertanto interesse di entrambi evitare, per quanto possibile, di cooperare con altri fornitori, quando in tal modo offrono loro la possibilità di aggiudicarsi appalti che non sarebbero altrimenti in grado di ottenere.

(91) Questo pericolo strutturale di un'attenuazione della concorrenza interna sui mercati del materiale ferro-

([51]) Vedi nota 3.

viario viene ridotto dal fatto che i prodotti offerti su tali mercati non sono prodotti di massa, omogenei, bensì prodotti eterogenei, in relazione ai quali ricerca ed innovazione giocano un ruolo molto importante. Di norma, vi è quindi meno spazio per reazioni dirette ad un attacco di uno dei duopolisti quando questo è basato sull'innovazione.

2) Andamento dei prezzi

(92) A riprova della sostanziale concorrenza che si è avuta in passato, vi è la riduzione dei prezzi registrata negli ultimi anni, quantomeno per i veicoli su rotaia, e confermata, secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, dalla maggior parte dei principali acquirenti. Le ragioni di questo fenomeno sono molteplici. Da un lato, si ha una semplificazione dell'equipaggiamento richiesto dai clienti per i veicoli su rotaia ed un aumento della produzione in serie. Ciò è dovuto sostanzialmente alla maggiore pressione dei costi che grava attualmente sui clienti. Deutsche Bahn AG è riuscita ad ottenere, nell'attribuzione dell'appalto per l'ICE 2.2, una riduzione del prezzo del [...] ([52]). I clienti non definiscono tanto le specifiche tecniche, quanto le caratteristiche richieste in termini di efficienza. Una ragione ulteriore da prendere in considerazione è l'emergere della concorrenza da parte di imprese straniere. Sul mercato dei tram, l'aggiudicazione degli appalti delle città di Colonia e Saarbrücken a Bombardier, in entrambi i casi in collaborazione con la controllata di Daimler-Benz/AEG Kiepe per la parte elettrica dei veicoli, ha determinato una sensibile riduzione dei prezzi.

(93) Non è tuttavia possibile presumere per tutti i mercati considerati che le ragioni che sono alla base delle riduzioni dei prezzi saranno da sole sufficienti a determinare anche in futuro una concorrenza significativa. Di norma, i vantaggi in termini di costi realizzati a livello di produzione vengono trasferiti al cliente solo in presenza di una concorrenza significativa. Questo legame è illustrato chiaramente dall'esempio dell'appalto aggiudicato a Bombardier. In assenza di una simile pressione da parte di concorrenti europei, i duopolisti non sarebbero più costretti a ridurre i prezzi. Poiché la concentrazione nasconde il pericolo di un'ulteriore e maggiore preclusione del mercato tedesco, in particolare per la mancanza di fornitori di componenti elettriche che possano rappresentare partner adeguati per fornitori di componenti meccaniche con un approccio aggressivo in materia di prezzi, non è possibile prevedere un proseguimento di questa tendenza dopo la concentrazione. Non è neppure possibile avvalorare l'ipotesi del mantenimento, anche in futuro, di una significativa concorrenza sulla base delle riduzioni dei prezzi legate alla rinuncia dei clienti ad equipaggiamenti costosi per i veicoli su rotaia. L'esistenza di eccedenze di capacità, in assenza di una sufficiente concorrenza esterna, induce piuttosto a prevedere un comportamento non concorrenziale ed un rifiuto dei duopolisti a concludere accordi di cooperazione con i produttori di componenti meccaniche.

(94) Dall'istruttoria della Commissione emerge che le riduzioni dei prezzi riscontrate per i veicoli su rotaia si sono prodotte solo in misura limitata per le catenarie e per i sistemi di alimentazione elettrica. Nei casi in cui hanno osservato una diminuzione dei prezzi, i clienti la attribuiscono in primo luogo ad un'apertura del mercato e quindi alla maggiore concorrenza che ne consegue.

3) Accordi di cooperazione

(95) A quanto descritto finora, si aggiunge la passata cooperazione tra le parti e Siemens. Proprio nel settore del materiale ferroviario esiste una fitta rete di rapporti di cooperazione, in particolare con riferimento ai mercati dei veicoli su rotaia. A seconda dei singoli mercati, si sono registrate tuttavia differenze per quanto riguarda il tipo e la portata degli accordi di cooperazione.

(96) Di base, va tenuto presente che gli accordi di cooperazione possono essere stati sollecitati anche dai clienti. In particolare, la notevole importanza che i clienti sembrano attribuire alla vicinanza geografica dei fornitori può indurre i primi, qualora più fornitori si trovino ad essere vicini, a richiedere che essi collaborino, il che, pur non eliminando completamente l'attendibilità degli accordi di cooperazione quali indicatori dell'esistenza o meno di forme di concorrenza, in singoli casi può comunque limitarla.

4) Altri fattori

(97) Non è infine possibile una valutazione della concorrenza all'interno dell'oligopolio a prescindere dalla concorrenza esterna poiché, in presenza di quest'ultima, anche lo spazio per pratiche concertate all'interno del duopolio risulta più limitato.

(98) Tuttavia, per quanto concerne i mercati dei prodotti di cui trattasi, vi sono elementi più o meno evidenti a favore del permanere di una concorrenza residua all'interno del duopolio, la cui intensità dipende sostanzialmente dall'intensità della concorrenza esterna rimasta. Maggiori sono gli impulsi provenienti dalla concorrenza esterna al duopolio, minori saranno gli incentivi per i duopolisti ad adottare un comportamento parallelo, non facendosi concorrenza.

([52]) Informazione riservata.

(99) Nel valutare gli indizi di una mancanza di concorrenza all'interno del duopolio, va inoltre tenuto presente che sul mercato tedesco Deutsche Bahn AG è l'unico acquirente per quanto concerne i prodotti delle parti destinati alle linee di grande comunicazione. Negli ultimi anni Deutsche Bahn è stata di gran lunga il principale acquirente anche nel settore dei trasporti regionali. È solo nel campo dei trasporti locali che i fornitori si trovano attualmente di fronte un maggior numero di committenti, vale a dire le aziende comunali tedesche di trasporto locale. Secondo quanto accertato dalla Commissione vi sono attualmente in Germania 54 aziende municipali di trasporto potenzialmente interessate ad acquistare tram (comprendendo sotto questa voce anche le ferrovie urbane e le parti elettriche dei filobus) e 4 che potrebbero acquistare veicoli per metropolitane. Per tale ragione, nel settore delle grandi linee e delle linee regionali, l'intensità della concorrenza esterna necessaria per offrire a Deutsche Bahn AG, cliente monopsonista, sufficiente spazio d'azione sotto il profilo della concorrenza è minore. Le aziende comunali di trasporto locale, invece, non sono in una posizione tale da poter esercitare sui fornitori la stessa influenza di Deutsche Bahn AG, cosicché dipendono in misura molto più massiccia dalle alternative concorrenziali già esistenti.

b) **Effetti sul mercato dei prodotti interessati**

(100) Queste riflessioni di fondo inducono a compiere una valutazione differenziata degli effetti della concentrazione sui mercati dei prodotti interessati sotto il profilo della concorrenza.

(101) Sia nel settore dei treni per linee di grande comunicazione e regionali che in quello delle catenarie e dell'alimentazione elettrica l'unico o comunque il maggior acquirente del mercato tedesco è chiaramente Deutsche Bahn AG. Quest'ultima è nata dalla trasformazione della Deutsche Bundesbahn e della Reichsbahn ed è al 100 % di proprietà pubblica. Nella sua posizione di monopsonista essa, secondo quanto constatato dalla Commissione, è in grado d'influenzare la struttura dell'offerta molto più delle aziende di trasporto municipali. Qualora sussista una certa concorrenza esterna al duopolio, anche se tale concorrenza non si può considerare di per sé sostanziale ai sensi della legislazione sul controllo delle concentrazioni, Deutsche Bahn AG è in grado di stimolare offerte concorrenti delle parti e di Siemens anche dopo una concentrazione. Grazie, ad esempio, al fatto che attribuisce appalti di grandi dimensioni, essa può presentare tali appalti ai fornitori tedeschi di linee complete come ordini irrinunciabili e indurli in tal modo a farle un'offerta vantaggiosa. Ciò potrebbe non essere sufficiente se Deutsche Bahn AG, nel caso di un comportamento parallelo dei due fornitori tedeschi di linee complete teso ad evitare la concorrenza reciproca, non avesse la possibilità, economicamente praticabile, di rivolgersi ad altri offerenti. Sempre grazie alla sua capacità di attribuire grandi appalti, Deutsche Bahn AG può però rendere sormontabile anche economicamente, per i fornitori non insediati in Germania, la difficoltà dell'esistenza di specifiche tecniche diverse tra gli Stati membri, difficoltà normalmente superabile dal punto di vista tecnico. Proprio i grandi appalti di Deutsche Bahn AG sono interessanti anche per i fornitori stranieri. Spie Enertrans, ad esempio, ha ricevuto un ordine per catenarie.

(102) Non si può presumere che in futuro Deutsche Bahn AG rinunci a sfruttare il margine di manovra economico di cui dispone. Non si può però nemmeno escludere che, proprio per la sua grande importanza come unico acquirente tedesco di materiale ferroviario per grandi linee, essa sia soggetta ad una certa pressione generale a tenere debitamente conto, nell'attribuzione dei suoi appalti, dei fornitori aventi sede in Germania, in modo che questi ultimi possano mantenere il loro potenziale economico. Del resto, già solo per il fatto che due dei tre fornitori europei di gamme complete di prodotti hanno sede in Germania, è probabile, anche in condizioni di concorrenza pura, che Deutsche Bahn AG continui ad attribuire la maggior parte dei suoi appalti a imprese tedesche. Tuttavia, il fattore decisivo è che, poiché il contesto generale sta mutando, non è dato prevedere un comportamento antieconomico di Deutsche Bahn AG nell'attribuzione dei suoi appalti. È vero che, se si guarda al suo comportamento passato, si è indotti a non affidarsi totalmente a tale conclusione; ma di fronte alle nuove condizioni generali non si può comunque più giungere alla conclusione contraria con il grado di probabilità necessario nel quadro della previsione. È importante, a questo proposito, non basarsi esclusivamente sulla trasformazione delle ferrovie tedesche (Deutsche Bundesbahn) in una società di diritto privato (Deutsche Bahn AG): in questa trasformazione si esprime la volontà, derivata dalla situazione generale, di passare ad una gestione aziendale ispirata a criteri di efficienza economica. Le aziende di trasporto sono del resto costrette ad orientarsi in questo senso a causa della scarsità di risorse degli enti territoriali, dai quali hanno finora sempre dipeso finanziariamente. La ferrovia si trova inoltre in concorrenza diretta con altri modi di trasporto, concorrenza che la costringe a fare offerte vantaggiose ai suoi clienti e non si può per il momento prevedere se il quadro legislativo generale offrirà in futuro alla ferrovia un più ampio margine di manovra di comportamento, ad esempio rendendo più cari altri modi di tra-

sporto. Infine, privilegiare le imprese nazionali equivarrebbe ad infrangere le direttive comunitarie sugli appalti pubblici.

(103) Le aziende di trasporto municipali non dispongono, o dispongono solo limitatamente, dello spazio di manovra che è proprio di Deutsche Bahn AG. Tali imprese sono decisamente più piccole di Deutsche Bahn AG, non solo per fatturato, ma anche per volume di appalti e inoltre non hanno finora, o hanno solo raramente, proceduto ad acquisti in comune. Pertanto, l'argomento addotto dalle parti secondo cui le aziende di trasporto più grandi svolgerebbero una funzione guida, non può essere preso in considerazione, se non in minima misura. Il valore totale degli ordini di Deutsche Bahn AG da qui al 2000 nel solo settore dei treni per linee regionali dovrebbe ammontare, secondo le valutazioni delle parti, a circa 5 miliardi di ECU. Sempre secondo stime delle parti, il valore totale degli ordini nel settore dei treni per servizi locali ammonterebbe nello stesso periodo a circa 4 miliardi di ECU. Comunque il potere contrattuale degli acquirenti deve essere valutato in modo diverso per quanto riguarda il mercato dei tram e quello dei veicoli per metropolitane. Mentre sul mercato dei tram il potere contrattuale delle 54 aziende municipali di trasporto è complessivamente modesto, la forza dei quattro acquirenti presenti sul mercato dei veicoli per metropolitane è da considerare più rilevante. Su questo mercato la parte preponderante della domanda proviene dall'azienda di trasporto di Berlino, che è quindi in grado di assumere una certa funzione guida. Tuttavia il potere contrattuale dell'azienda dei trasporti di Berlino non è pari a quello di Deutsche Bahn AG, soprattutto a causa del volume ben più ridotto delle sue commesse.

(104) È possibile che singole gare con esito favorevole agli acquirenti contribuiscano a ridurre notevolmente il livello generale dei prezzi, ma questa circostanza non è confermata da tutte le aziende di trasporto locali, come dimostrano tra l'altro le indagini della Commissione, anche se non v'è dubbio che i prezzi medi sul mercato sono chiaramente diminuiti. Continuano ad esistere, inoltre, notevoli differenze per quanto riguarda i prodotti di cui hanno bisogno le aziende di trasporto locali, anche se appartengono alla stessa categoria. Tali differenze, sommate a quelle eventualmente esistenti a livello infrastrutturale, rendono difficile effettuare acquisti in comune.

(105) L'argomento addotto dalle parti, secondo cui la concentrazione avrebbe l'effetto di creare o favorire la concorrenza con Siemens, può, e anche in tal caso solo limitatamente, essere tenuto in considerazione unicamente nel settore delle grandi linee. Nel settore dei servizi locali, invece, questo fattore non può essere rilevante anche alla luce dell'argomentazione delle parti, che sottolineano le possibilità concorrenziali di fornitori più piccoli.

(106) Infine, dall'istruttoria della Commissione risulta che la cooperazione tra fornitori è particolarmente sviluppata nel settore dei trasporti locali, nel quale però, sempre secondo le constatazioni della Commissione, essa è tutt'altro che auspicabile per le parti e Siemens. Ciò dimostra la particolare esigenza, proprio sul mercato dei mezzi per servizi locali, di una pressione competitiva sul duopolio da parte di altri produttori esterni al duopolio stesso.

(107) Tali distinzioni sono confermate dall'atteggiamento assunto finora dai fornitori stranieri. Dalle risposte di Deutsche Bahn AG e delle aziende di trasporto locali interpellate dalla Commissione si desume che i concorrenti stranieri partecipano in media più spesso a gare di appalto di Deutsche Bahn AG che a gare delle aziende di trasporto locali.

(108) Infine, anche le risposte alle domande della Commissione relative alla valutazione degli effetti della concentrazione confermano tali distinzioni. Mentre Deutsche Bahn AG non si aspetta conseguenze negative dalla concentrazione, tra le aziende di trasporto locali ve ne sono molte che prevedono un peggioramento delle condizioni di concorrenza.

(109) La differenza delle situazioni porta ad una valutazione fondamentalmente diversa degli effetti della concentrazione sul mercato del materiale ferroviario a seconda che si tratti di prodotti destinati alle linee di grande comunicazione e alle linee regionali oppure ai servizi locali.

1) Treni per grandi linee e linee regionali

(110) Per quanto riguarda i mercati dei treni per grandi linee e linee regionali non è dato concludere con sufficiente certezza, per una serie di motivi, che la concentrazione progettata porterà all'instaurazione o al rafforzamento di una posizione dominante. La forza di ABB/Daimler-Benz e Siemens sul lato dell'offerta è notevolmente limitata, come si è visto sopra, dalla forza monopsonistica di Deutsche Bahn AG sul lato della domanda. A ciò si aggiunge che, di fronte all'eterogeneità dei prodotti e alla necessità di attività di ricerca e sviluppo, anche se un comportamento parallelo anticoncorrenziale non è escluso, tendenzialmente la possibilità di una reazione comune è molto più limitata che sui mercati di prodotti omogenei e richiedenti un minore impegno di ricerca e sviluppo. Su questi mercati del prodotto, inoltre, vengono talvolta bandite gare per appalti di dimensioni particolarmente importanti e, in generale, gli ordini giungono con periodicità piuttosto irregolare, il che riduce ulteriormente, di base, le possibilità di reazione comune.

a) Treni per grandi linee

(111) Sul mercato dei convogli completi per linee di grande comunicazione, gli appalti, almeno quelli per la produzione di treni ad alta velocità, sono stati aggiudicati in passato a consorzi nazionali, all'interno dei quali è difficile constatare se esista o meno un rapporto di concorrenza. Al progetto ICE 1 di Deutsche Bahn AG hanno lavorato ad esempio Siemens, AEG e ABB. Per il progetto ICE 2 esiste attualmente una cooperazione tra Siemens e AEG, mentre ABB contrappone alla loro proposta un proprio modello. ABB non partecipa più allo sviluppo e alla produzione di ICE 2. Il progetto X 2000 sviluppato da ABB è un convoglio completo per grandi linee che non supera la soglia dell'alta velocità ma che, grazie ad appositi dispositivi di inclinazione, può raggiungere velocità elevate anche su tratti ferroviari non adibiti all'alta velocità. Con la concentrazione questi potenziali competitivi vengono riuniti.

(112) Con la concentrazione, però, la situazione non peggiora, bensì migliora tendenzialmente sotto il profilo strutturale. Si può presumere che in passato la cooperazione fosse una conseguenza dell'insufficiente capacità, almeno dei produttori aventi sede in Germania diversi da Siemens, a presentare un'offerta indipendente di produzione di convogli completi per grandi linee. Non si può per il momento prevedere con sufficiente sicurezza se con la concentrazione possa svilupparsi una sostanziale concorrenza interna dovuta alla fine della cooperazione tra Siemens e AEG per il progetto ICE. È possibile che la già annunciata cooperazione tra Siemens e GEC-Alsthom per la commercializzazione dei treni ad alta velocità ICE e TGV fuori d'Europa sia l'indizio di un comportamento futuro più concorrenziale all'interno del duopolio su questo mercato. Attualmente non si può però escludere che l'annunciata cooperazione tra Siemens e GEC-Alsthom fuori d'Europa non abbia alcun effetto sulla situazione concorrenziale nello Spazio economico europeo.

(113) Va considerato inoltre che, data la prassi di aggiudicazione degli appalti, l'attribuzione di un appalto ad un'impresa straniera era finora poco probabile. Per quanto riguarda il rapporto tra le parti e Siemens, si deve constatare che con la concentrazione dei potenziali delle parti si ha per la prima volta un'impresa che può entrare in concorrenza con Siemens. Secondo quanto accertato dalla Commissione, Siemens è fondamentalmente in grado di fornire convogli completi per linee di grande comunicazione anche senza la cooperazione di Daimler-Benz, magari ricorrendo alla collaborazione di altre imprese.

(114) Va tenuto presente, infine, che il mercato dei convogli per le grandi linee comprende prodotti particolarmente eterogenei, tra i quali rientrano, oltre ai già menzionati treni ad alta velocità, anche i treni IC ad inclinazione, ai quali appartiene, in definitiva, anche il modello X 2000 sviluppato da ABB. Ad una gara d'appalto di Deutsche Bahn AG del 1994 per prodotti di questo segmento di mercato si sono candidate ABB, Fiat e DWA/Fiat/Siemens. L'appalto è stato attribuito a quest'ultimo consorzio, all'interno del quale Fiat fornisce i dispositivi di controllo dell'inclinazione.

(115) In questa situazione di mercato, anche presupponendo l'esistenza in Germania di un oligopolio dominante formato da Siemens e AEG, non si può dare per scontato che l'oligopolio sarà rafforzato dalla concentrazione. Al contrario, le probabilità che vengano presentate offerte in concorrenza con quelle di Siemens, e che si formi pertanto una struttura concorrenziale all'interno del duopolio, aumentano. Di fronte a questo effetto di stimolo della concorrenza, non si può più presumere con sufficiente attendibilità che la simmetria che si instaura con la concentrazione provochi un'attenuazione della concorrenza interna.

(116) Sul mercato delle locomotive a trazione elettrica non vi è stata ultimamente, secondo quanto accertato dalla Commissione, alcuna cooperazione tra le parti e Siemens/Krauss-Maffei in occasione di gare d'appalto di Deutsche Bahn AG, anche se le tre imprese si sono aggiudicate ciascuna uno dei tre appalti. Con la concentrazione la concorrenza che ora esiste in questo settore può essere attenuata, nella misura in cui manca una sufficiente concorrenza esterna che obblighi le parti e Siemens a sviluppare una concorrenza sostanziale anche tra di loro.

(117) Deutsche Bahn AG può però, riunendo i contratti in pacchetti, come ha fatto per le locomotive a trazione elettrica, aumentare il volume dell'appalto e rendere la presentazione di offerte interessante anche per imprese straniere. Di fatto, nella gara d'appalto per le locomotive elettriche, era entrata nella rosa più ristretta anche l'offerta di GEC-Alsthom. In questa gara Deutsche Bahn AG è riuscita inoltre a farsi presentare da AEG, ABB e Siemens offerte tra loro indipendenti, [...] [53]. Deutsche Bahn AG ha poi, alla fine, suddiviso l'appalto tra queste tre imprese, ciascuna delle quali produce un dato tipo di locomotiva elettrica; ma, per sua stessa ammissione, non ha tratto alcuno svantaggio dalla ripartizione dell'appalto. In considerazione della passata assenza di cooperazione sul mercato delle locomotive elettriche nonché dei motivi strutturali di tale situazione, in particolare la forza contrattuale di Deutsche Bahn AG e l'emergere della concorrenza esterna, specie

[53] Informazione riservata.

di GEC-Alsthom, non si può presumere che senza la concentrazione verrebbe meno in futuro una concorrenza sostanziale tra AEG, ABB e Siemens.

(118) Tuttavia, non si può concludere con sufficiente certezza che non vi sarà in futuro una concorrenza sostanziale tra ABB/AEG e Siemens neppure a concentrazione realizzata. È vero che la struttura del mercato cambierà, dato che Deutsche Bahn AG si troverà di fronte inizialmente solo due fornitori di linee complete con sede in Germania. In presenza di questa particolare struttura di mercato però, non si può presumere con sufficiente sicurezza che il restringersi della struttura dell'offerta farà venir meno una concorrenza sostanziale tra ABB/AEG e Siemens. Secondo una propria valutazione Deutsche Bahn AG avrà a disposizione sufficienti alternative concorrenziali. A sostegno di tale ipotesi vi è anche il fatto che GEC-Alsthom avrà in futuro, tramite LHB, un migliore accesso al mercato tedesco. Inoltre, la controllata tedesca di Bombardier, Talbot, è un'impresa che potrebbe produrre la parte meccanica di una locomotiva elettrica, anche se avrebbe bisogno della cooperazione di un'impresa che fornisca le parti elettriche. In considerazione della forza contrattuale di Deutsche Bahn AG e della possibilità, in assenza di una concorrenza sostanziale tra ABB/AEG e Siemens, di attribuire almeno una parte dell'appalto ad una associazione tra GEC-Alsthom ed un'impresa meccanica pur sempre tedesca, non si può concludere con sufficiente sicurezza che ABB/AEG e Siemens non potranno essere costrette in futuro, per motivi strutturali, sotto la pressione di Deutsche Bahn AG, che a sua volta è sempre più soggetta all'imperativo di ridurre i costi, ad entrare in concorrenza sostanziale tra loro.

b) Treni per linee regionali

(119) Nel settore dei treni elettrici per linee regionali vi sono state dal 1992 quattro gare d'appalto, due casi di esercizio di un'opzione a seguito di gare d'appalto e un ordine aggiuntivo senza ricorso ad una gara. Con le quattro gare d'appalto sono stati aggiudicati cinque contratti a consorzi d'imprese: uno a Siemens e MAN (AEG), due a LHB e ABB, con avvicendamento delle imprese nel ruolo di appaltatore principale, uno a DWA e AEG e uno a AEG, Siemens e DWA. Nel settore dei treni a trazione diesel per servizi regionali sono stati attribuiti, con due gare d'appalto, un contratto alla sola AEG e uno a Siemens e MAN, con quest'ultimo nel ruolo di subappaltatore. L'esercizio di un'opzione ha riguardato un consorzio tra Siemens, LHB e AEG.

(120) Treni elettrici o diesel per linee regionali sono acquistati sia da Deutsche Bahn AG sia, in parte, da aziende di trasporto regionali. La struttura della domanda, di conseguenza, non è completamente identica a quella del mercato delle grandi linee. Un ulteriore mutamento nella struttura della domanda sarà determinato probabilmente dalla regionalizzazione del trasporto locale di passeggeri. Grazie alla possibilità che Deutsche Bahn AG assuma in un certo senso una funzione guida, si può contare, anche nel settore dei servizi regionali, su un contenimento della forza dei fornitori grazie alla forza degli acquirenti, che non sarà comunque tanto grande come nelle linee di grande comunicazione, data l'esistenza di una serie di piccole aziende di trasporto regionali, molto più deboli di Deutsche Bahn AG.

(121) Considerata l'importanza delle componenti elettriche ed elettroniche, tuttavia, la forza degli acquirenti serve a creare o a mantenere una concorrenza esterna, nel periodo di tempo rilevante ai fini del controllo della concentrazione, solo se esistono sufficienti offerte alternative non solo per le parti meccaniche, ma anche per le altre parti. Va però tenuto presente che la cooperazione tra le parti e Siemens non è stata finora molto sviluppata sul mercato dei servizi regionali. Questa importanza relativamente più limitata delle cooperazioni in passato sminuisce la portata degli indizi di una futura carenza di concorrenza interna.

(122) In considerazione dell'attività svolta finora da LHB in cooperazione con ABB su questo mercato, è decisivo per la sua futura forza di mercato che LHB riesca ad affermarsi come offerente in Germania anche insieme alla società madre GEC-Alsthom. Non va dimenticato a questo proposito che LHB è un'impresa molto forte soprattutto nella sua regione d'origine. Per questo motivo non si può pensare che LHB avrà in futuro un ruolo irrilevante sul mercato dei trasporti regionali. Secondo i dati forniti dalle parti, la quota di mercato di LHB ammonta attualmente al 14 % ([54]) circa sul mercato dei treni regionali a trazione elettrica e al 19 % ([55]) circa sul mercato dei treni regionali a trazione diesel. Secondo le parti, è soprattutto DWA che, in seguito alla collaborazione con AEG nell'ambito di un contratto con Deutsche Bahn AG concernente la «S-Bahn» di Berlino, ha acquisito il know how necessario su questi mercati per presentare un'offerta indipendente. Il trasferimento di competenze, insieme agli

([54]) Vedi nota 3.
([55]) Vedi nota 3.

sforzi di DWA di acquisire una propria competenza nel settore elettrico, deve ad ogni modo essere considerato una circostanza che fa apparire possibile una sua futura partecipazione al mercato indipendente dalle parti e da Siemens. Secondo le parti la quota di mercato di DWA ammonta attualmente per i treni regionali a trazione elettrica al 17 % ([56]) circa e per i treni regionali a trazione diesel al 9 % ([57]) circa.

(123) In considerazione di questi elementi di concorrenza esterni al duopolio e della forza contrattuale di Deutsche Bahn AG, nonché degli altri fattori strutturali che favoriscono un comportamento concorrenziale, non è dato constatare che la progettata concentrazione porti alla costituzione di un duopolio dominante sul mercato.

2) Mezzi per servizi locali

(124) La progettata concentrazione determina sui mercati del prodotto dei tram (comprese le ferrovie urbane e la parte elettrica dei filobus) e delle metropolitane la costituzione di un duopolio dominante sul mercato, formato dalle parti e da Siemens. Nel quadro delle previsioni da formulare ai fini del controllo delle concentrazioni, si deve presupporre che senza la concentrazione vi sarebbe una concorrenza interna sostanziale tra Daimler-Benz, ABB e Siemens. Questa ipotesi si fonda, oltre che sulle considerazioni di fondo già illustrate sopra, sulla nascente pressione concorrenziale di altri fornitori, come per esempio Bombardier, pressione che è atta ad impedire un comportamento parallelo anticoncorrenziale. Se l'operazione progettata non avesse luogo, anche prescindendo dal minor grado di concentrazione che si avrebbe allora sul mercato, non si può presumere con sufficiente sicurezza che imprese come Bombardier si vedrebbero precluso l'accesso al mercato per mancanza di partner con i quali avviare una cooperazione. Ciò è dimostrato dai rapporti di collaborazione attualmente esistenti tra Bombardier e Kiepe, controllata di Daimler-Benz/AEG. A concentrazione avvenuta, questa previsione per i due mercati del prodotto nell'arco temporale da prendere in considerazione non sarebbe più valida.

(125) Sul mercato dei veicoli su rotaia per servizi locali vi è un intreccio di cooperazioni di vario tipo. Poiché vi è una tendenza crescente a designare un appaltatore principale, si procede spesso ad una cooperazione sotto forma di subappalto. Nei 18 appalti relativi al mercato dei tram segnalati alla Commissione, nel quadro dei suoi accertamenti, dalle aziende di trasporto municipali, sono stati attribuiti

— un singolo contratto rispettivamente a Siemens e a Daimler-Benz da sole,

— due contratti a Siemens e AEG in stretta cooperazione,

— due contratti a Siemens insieme alla controllata di Daimler-Benz/AEG Kiepe,

— un contratto a Siemens, AEG e ABB,

— un contratto a Siemens, AEG e MAN,

— tre contratti a Siemens e ABB,

— quattro contratti a Siemens, ABB e DWA.

Nei sei casi di gare d'appalto comunicati finora alla Commissione dai quattro acquirenti tedeschi di veicoli per metropolitane, in tre casi ABB, AEG e Siemens hanno cooperato tra loro.

(126) Contrariamente agli altri mercati dei veicoli su rotaia, sussistono qui indizi sufficienti per far ritenere che non esista una concorrenza sostanziale, strutturalmente assicurata, tra le parti e Siemens, quantomeno a concentrazione avvenuta. Ne sono una prova in particolare la notevole cooperazione sviluppata in passato tra le parti e Siemens, l'esistenza su questi mercati di una cooperazione tra produttori di linee complete come AEG, ABB e Siemens, la cui necessità non è giustificata nemmeno nelle osservazioni delle parti, e la scarsa forza delle aziende di trasporto locali, decisamente inferiore a quella di Deutsche Bahn AG. Questa valutazione è valida almeno finché un comportamento parallelo anticoncorrenziale non viene ostacolato strutturalmente da impulsi concorrenziali di altri offerenti. Data la forza degli indizi strutturali contrari all'esistenza di una concorrenza sostanziale, questi impulsi dovrebbero essere superiori a quelli esistenti sugli altri mercati dei veicoli su rotaia. Inoltre, dato il maggior numero di gare d'appalto nel settore dei trasporti locali, la necessità per i produttori di partecipare a ciascuna gara è chiaramente ridotta rispetto ai mercati sui quali Deutsche Bahn AG è in grado, come unico acquirente, di offrire volumi di ordini molto maggiori di quelli finora normalmente attribuiti nel settore dei servizi locali.

(127) È perciò d'importanza decisiva se altri fornitori possano in futuro affermarsi su questo mercato.

(128) Nel quadro della valutazione dell'incidenza della prossimità geografica di un fornitore sull'attribuzione di un appalto, dovrebbe avere particolare importanza la parte meccanica di un veicolo, dato che la lavorazione meccanica richiede un'intensità di manodopera relativamente elevata rispetto alla parte elettrica, benché la parte più sostanziale del valore aggiunto si crei ormai nella produzione della

([56]) Vedi nota 3.
([57]) Vedi nota 3.

parte elettrica di un treno. Se tali considerazioni possono svolgere un ruolo nell'attribuzione degli appalti, esse sono però fondamentalmente rilevanti per tutte le parti dell'appalto.

(129) Nei trasporti locali su rotaia la vicinanza geografica del fornitore svolge un ruolo importante soprattutto a livello economico. Attualmente alla manutenzione, alla riparazione e ai pezzi di ricambio di un veicolo su rotaia provvede sempre meno l'azienda di trasporto stessa e la tendenza è a ridurre i magazzini e ad affidare ad un'impresa esterna i lavori più grossi di manutenzione e riparazione. Quanto più vicino all'azienda di trasporto è uno stabilimento del fornitore di mezzi su rotaia che l'azienda può prendere in considerazione come partner a tal fine, tanto meglio possono essere soddisfatti i suoi bisogni in questo campo. Dato che è molto importante che i veicoli su rotaia siano il più possibile pronti all'impiego, i concorrenti nazionali sono avvantaggiati nell'offerta di tali prodotti. Questo particolare costituisce un ulteriore ostacolo per le imprese straniere che non sono ancora presenti sul mercato tedesco e non dispongono di stabilimenti di produzione propri. Indicativo dell'importanza di disporre di stabilimenti all'interno del paese è anche il fatto che imprese come GEC-Alsthom e Bombardier giudichino evidentemente necessario acquisire stabilimenti tedeschi per partecipare al mercato tedesco.

(130) Inoltre, gli acquirenti sono soprattutto interessati ad acquistare un veicolo che funzioni possibilmente senza problemi. Di fronte alla forte domanda nazionale è un vantaggio disporre di un prodotto di riferimento già introdotto sul mercato tedesco. Persino Bombardier, che è finora l'unica impresa straniera ad aver avuto il ruolo di appaltatore principale per un veicolo su rotaia in Germania, non ha, per il momento, un prodotto di riferimento sul mercato tedesco, perché il suo prodotto dev'essere ancora ultimato e il suo funzionamento deve essere messo alla prova. Poiché l'affidabilità, che è un importante parametro competitivo, si può giudicare solo dopo un certo tempo, gli effetti dell'aggiudicazione di appalti a Bombardier sul mercato tedesco non si possono ancora valutare pienamente. In particolare la possibilità che a Bombardier venga a mancare l'attuale partner Kiepe annullerà probabilmente l'effetto di apertura del mercato dovuto agli appalti ottenuti a Colonia e a Saarbrücken. Poiché Kiepe rientra nella prevista impresa comune, le parti hanno il potere d'incidere sull'accesso al mercato di un concorrente e sul suo successo. La forza di mercato che ne deriva loro è in grado di impedire una concorrenza sostanziale.

(131) Le tendenze dominanti insite nei duopoli risultano ulteriormente rafforzate da una concentrazione. La limitazione che costituisce il duopolio aumenta già di per sé i rischi strutturali di una comune strategia di blocco da parte delle imprese duopolistiche; nel presente caso, inoltre, con l'impresa comune nasce un'impresa che presenta una struttura molto simile a quella di Siemens, la quale, per ragioni strategiche, cercherà in un primo tempo di ottenere appalti possibilmente da solo e non in cooperazione con un'impresa meccanica. Poiché una tale strategia di blocco del mercato tedesco appare attuabile con successo, grazie alla competenza delle imprese duopolistiche nel settore elettrico, non si può prevedere che Bombardier sarà ancora in grado d'attuare una sostanziale concorrenza dall'esterno una volta effettuata la concentrazione. Lo stesso vale per le imprese tedesche DWA e LHB, quest'ultima controllata di GEC-Alsthom. La quota sul mercato dei veicoli su rotaia per servizi locali di queste due imprese è attualmente inferiore a quella da esse detenuta sul mercato dei treni per linee regionali. Secondo le informazioni fornite dalle parti, DWA raggiunge nel settore dei tram una quota del 3 % ([58]) circa e nel settore dei veicoli per metropolitane il 5 % ([59]) circa. Le corrispondenti quote di mercato di LHB sono dell'8 % ([60]) circa e dell'11 % ([61]) circa. La situazione sul mercato dei veicoli per metropolitane va valutata più positivamente che quella del mercato dei tram in quanto GEC-Alsthom, la nuova società madre di LHB, è il maggior produttore di veicoli per metropolitane in Europa. È probabile che la forza di LHB sul mercato risulti accresciuta dalla sua acquisizione da parte di GEC-Alsthom.

(132) La situazione finora esistente ha fatto sì che in Germania non siano stati attribuiti in passato appalti a imprese straniere (con le già menzionate eccezioni); non solo, ma è mancato finora anche un flusso significativo di offerte da parte di imprese con sede all'estero. Se si tratti di un difetto di capacità concorrenziale di tali imprese sui mercati tedeschi o invece di un loro scoraggiamento per non essere riuscite a ricevere appalti, non si può affermare con assoluta sicurezza. È certo però che finora nessuna impresa, eccetto Bombardier, ogni volta in cooperazione con Kiepe, ha potuto esercitare sul mercato tedesco dei tram una sostanziale pressione concorrenziale indipendentemente dalle parti e da Siemens.

(133) GEC-Alsthom è considerata da alcuni acquirenti come un potenziale fornitore. Tuttavia, data la sua

([58]) Vedi nota 3.
([59]) Vedi nota 3.
([60]) Vedi nota 3.
([61]) Vedi nota 3.

mancanza di successo e la sua partecipazione relativamente ridotta alle gare, tale valutazione si presta solo molto limitatamente a dimostrare l'esistenza di una pressione esercitata da tale concorrente potenziale sulle parti e su Siemens. GEC-Alsthom ha ora maggiori prospettive di successo sul mercato grazie all'acquisizione di LHB. Non si può infatti escludere che a medio termine i clienti di LHB, impresa assai forte nella sua regione, accetteranno anche offerte di LHB in collaborazione con GEC-Alsthom per la parte elettrica. A breve termine, però, ciò è meno probabile. Anche l'impresa olandese Holec non ha intrapreso attività su questi mercati. Fiat ha già fatto offerte in tre occasioni in Germania, ma [...] ([62]) non se ne può dedurre l'esistenza di una concorrenza sostanziale.

(134) Nel valutare la possibilità di una concorrenza esterna strutturale si deve, infine, tener conto del fatto che le parti e Siemens sono attaccabili sui mercati di questi prodotti solo da una concorrenza esterna sufficientemente assicurata sul piano strutturale, data la loro forza competitiva anche al livello dello Spazio economico europeo. Secondo le informazioni fornite dalle parti, la quota detenuta complessivamente dalle parti e da Siemens sul mercato dei tram nel SEE ammonta al 39 % ([63]) circa, mentre GEC-Alsthom raggiunge solo l'11 % ([64]) circa. Sul mercato dei veicoli per metropolitane, però, le parti raggiungono solo il 25 % ([65]) circa e Siemens il 12 % ([66]) circa, mentre GEC-Alsthom detiene qui il 45 % ([67]) circa. La forza chiaramente minore delle parti sul mercato SEE dei veicoli per metropolitane rispetto a GEC-Alsthom è dovuta probabilmente al fatto che in Germania vi sono attualmente solo quattro aziende di trasporto locali che utilizzano veicoli per metropolitane e che dal 1992 solo da Berlino è venuta una grande domanda. Queste quote di mercato consentono tuttavia di presumere che per GEC-Alsthom con LHB potrebbe essere più facile presentare con buone prospettive di successo offerte indipendenti dalle parti e da Siemens sul mercato dei veicoli per metropolitane che sul mercato dei tram.

(135) In conclusione si constata che le imprese che hanno finora ricevuto appalti in Germania sui mercati dei tram e delle metropolitane sono, a parte le imprese partecipanti alla concentrazione e Siemens, imprese che operano solo nel settore meccanico e che, per poter operare sul mercato dei veicoli su rotaia per servizi locali, devono ricorrere alla cooperazione con imprese elettriche. I dati di mercato finora disponibili non consentono di concludere che esista attualmente per queste imprese un'alternativa realistica ad una cooperazione con le parti o con Siemens. Il potere degli acquirenti è limitato, anche se è da ritenere che sia maggiore sul mercato dei veicoli per metropolitane. Su quest'ultimo, dunque, sarebbero in definitiva necessarie alternative concorrenziali più limitate per contrastare a sufficienza la forza delle parti e di Siemens sul lato dell'offerta. La forza di mercato delle imprese duopolistiche non consente però al momento di presumere l'esistenza di una concorrenza sostanziale esterna al duopolio né sull'uno, né sull'altro mercato. Non ci si può nemmeno aspettare che la concorrenza esterna che sopravviverà alla concentrazione amplifichi i punti deboli all'interno del duopolio, dovuti alla situazione strutturale di base, all'eterogeneità dei prodotti e all'intensità della ricerca e sviluppo nel settore, in modo tale da rendere poco probabile un comportamento concorrenziale parallelo delle parti e di Siemens.

3) Catenarie e alimentazione elettrica

(136) La situazione sui mercati delle catenarie e dell'alimentazione elettrica è diversa nella misura in cui non è dato constatare una cooperazione di rilievo tra i fornitori. Per questi prodotti la Commissione ha ricevuto finora, da aziende di trasporto municipali, informazioni su 19 appalti. Solo in due progetti Siemens e ABB nonché Siemens, ABB e AEG hanno cooperato. In altri quattro progetti gli appalti sono stati attribuiti a varie imprese. Anche nei casi di appalti di Deutsche Bahn AG non sono per ora note alla Commissione cooperazioni degne di nota. Per quanto riguarda però la costruzione delle catenarie per il treno ad alta velocità ICE esiste un accordo di licenza tra Deutsche Bahn AG, le parti e Siemens, che è il risultato di un lavoro di ricerca e sviluppo comune. Secondo gli accertamenti condotti dalla Commissione, l'effetto di preclusione del mercato prodotto dalla concentrazione è minore su questi due mercati, poiché l'esigenza di ricorrere a forme di cooperazione per poter almeno essere in grado di offrire il prodotto è qui meno presente. Dall'istruttoria della Commissione risulta del resto che su questi mercati non è stato riscontrato negli ultimi anni quasi nessun caso di cooperazione. La cooperazione riveste tuttavia una notevole importanza se si considera che i concorrenti delle parti e di Siemens, per via delle loro capacità produttive decisamente più limitate, molto difficilmente saranno in grado di presentare offerte competitive anche per grossi appalti senza la collaborazione di una grande impresa. La riduzione da tre a due dei possibili partner per accordi di coopera-

([62]) Informazione riservata.
([63]) Vedi nota 3.
([64]) Vedi nota 3.
([65]) Vedi nota 3.
([66]) Vedi nota 3.
([67]) Vedi nota 3.

zione determina pertanto un aggravamento della situazione dei fornitori più piccoli.

(137) In considerazione della forza contrattuale di Deutsche Bahn AG nel caso di grandi appalti su questi due mercati, dell'assenza di cooperazione fra le parti in passato e della emergente concorrenza di imprese straniere, che persino Deutsche Bahn AG giudica già sufficiente ad esercitare un controllo concorrenziale, non si può prevedere con sufficiente certezza, né prima né dopo la concentrazione, che le parti e Siemens non saranno in concorrenza sostanziale tra loro. Quando sono le aziende di trasporto locali che aggiudicano appalti su questi mercati, si tratta di ordini di minori dimensioni, che possono essere adeguatamente assunti anche da imprese più piccole, come hanno confermato gli accertamenti della Commissione. In passato, infatti, una serie di appalti minori sono stati attribuiti, nel quadro di procedure singole, a vari offerenti, talvolta locali, che manifestamente non operano a livello federale.

5. *Sintesi*

(138) Se la progettata concentrazione venisse realizzata, il duopolio costituito dalle parti e da Siemens assumerebbe una posizione dominante sui mercati tedeschi dei tram (comprese le ferrovie urbane e la parte elettrica dei filobus) e dei veicoli per metropolitane, che ostacolerebbe significativamente una concorrenza sostanziale in una parte sostanziale della Comunità. Sugli altri mercati interessati dalla concentrazione non si costituirebbero né verrebbero rafforzate posizioni dominanti.

D. IMPEGNI PROPOSTI DALLE PARTI

1. *Impegni proposti dalle parti*

(139) Per evitare che la concentrazione sia vietata dalla Commissione, le parti hanno proposto di assumere i seguenti impegni:

1) «Le parti s'impegnano a far sì che tutto il capitale sociale di Kiepe Elektrik GmbH, Düsseldorf («Kiepe») sia ceduto entro [...] ([68]) ad acquirenti non collegati né ad ABB né a Daimler-Benz o ad imprese dei loro gruppi con una partecipazione pari o superiore al [...] ([69]). I preparativi della vendita saranno avviati immediatamente. Una cessione a Siemens AG o ad un'impresa ad essa collegata è esclusa. Il diritto delle parti d'incorporare in un primo tempo il capitale sociale di Kiepe nell'impresa comune resta impregiudicato.

2) Le parti s'impegnano a far sì che Kiepe continui ad essere gestita fino alla vendita secondo i principi applicati a partire dall'acquisto della società da parte di AEG AG. Tali principi comportano tra l'altro che Kiepe sia completamente a disposizione di produttori di materiale ferroviario indipendenti da ABB e da Daimler-Benz come partner per cooperazioni e/o fornitore di componenti. Le parti si asterranno dal dare alla direzione di Kiepe indicazioni sulla scelta dei suoi partner e dall'influire su di essa per quanto riguarda la gestione corrente dell'impresa, a meno che ciò non sia necessario per il mantenimento della sua sostanza imprenditoriale o della sua redditività. Per il resto le parti s'impegnano a far sì che il patrimonio di Kiepe che non rientra nella gestione corrente dell'impresa non subisca riduzioni fino alla vendita. Ciò vale in particolare per il mantenimento delle immobilizzazioni tecniche, del know how della competenza tecnica e commerciale del personale.

3) Sono oggetto dell'obbligo di vendita di cui al paragrafo 1 le quote sociali di Kiepe ad esclusione della sua controllata in Austria, a meno che la vendita risulti altrimenti impossibile.

4) Qualora la vendita non sia stata effettuata entro [...] ([70]), le parti, su richiesta della Commissione, trasferiranno definitivamente il capitale sociale ad un fiduciario designato d'accordo con la Commissione, il quale entro [...] ([71]) dal trasferimento procederà liberamente alla vendita per conto del titolare del capitale sociale secondo i normali principi commerciali. La Commissione non farà uso di questa facoltà fino al [...] ([72]), se entro il [...] ([73]) le parti avranno concordato con un acquirente una lettera d'intenti vincolante, che preveda la cessione dell'impresa entro il [...] ([74]).»

2. *Valutazione degli impegni*

(140) Gli impegni proposti dalle parti sono atti ad evitare la costituzione di un duopolio dominante sui mercati dei veicoli per tram e metropolitane in Germania, nell'arco di tempo rilevante ai fini della valutazione della concentrazione.

([68]) Omesso, segreto commerciale.
([69]) Omesso, segreto commerciale.
([70]) Omesso, segreto commerciale.
([71]) Omesso, segreto commerciale.
([72]) Omesso, segreto commerciale.
([73]) Omesso, segreto commerciale.
([74]) Omesso, segreto commerciale.

a) **Effetti sulla concorrenza esterna**

(141) Grazie alla cessione, Kiepe rimarrà un produttore di parti elettriche di veicoli su rotaia per servizi locali indipendente dalle parti e da Siemens. La Kiepe tedesca realizza in questo settore un fatturato annuo di circa [...] [75] DM e negli ultimi tempi si è aggiudicata una quota non irrilevante del fatturato totale relativo alle parti elettriche dei mezzi su rotaia per servizi locali. I suoi risultati economici sono positivi. Nel 1992 Kiepe è stata acquisita da Daimler-Benz/AEG; fino ad allora aveva operato sul mercato come impresa indipendente ed è ben introdotta sul mercato.

(142) Kiepe ha partecipato, in cooperazione con produttori di parti meccaniche, a quattro dei diciotto appalti per tram aggiudicati da aziende di trasporto locali tedesche di notevoli dimensioni di cui la Commissione è a conoscenza. Essa ha inoltre partecipato per la parte elettrica ad un altro appalto ancora. Gli appalti aggiudicati nel periodo 1992—1994, di cui la Commissione è venuta a conoscenza, ai quali Kiepe ha collaborato per la parte elettrica dei veicoli su rotaia corrispondono, in volume complessivo, al 30 % circa del volume totale di tutti gli appalti aggiudicati in quel periodo sul mercato dei tram. A ciò si aggiunge l'appalto, noto alla Commissione, aggiudicato a Kiepe in cooperazione con Bombardier a Saarbrücken. In tale arco di tempo, quindi, Kiepe dovrebbe essersi conquistata, dopo Siemens, il secondo posto tra i fornitori di parti elettriche sul mercato in questione. Kiepe ha avuto notevolmente più successo di ABB e del resto del comparto elettrico di AEG. La somma degli ordini che le altre imprese di AEG e la ABB si sono aggiudicate per le componenti elettriche sul mercato dei tram non è sostanzialmente maggiore della quota di Kiepe. Sul mercato dei veicoli per metropolitane, Kiepe ha partecipato alla costruzione di vagoni per la metropolitana di Monaco. Kiepe ha, pertanto, un'importanza rilevante sul mercato dei veicoli su rotaia per trasporti locali, soprattutto come partner di produttori meccanici.

(143) Sul mercato dei tram, per effetto della cessione di Kiepe continuerà ad esistere per i fornitori di parti meccaniche che vi operano un partner potenziale che, grazie ai successi finora registrati negli appalti, è in grado di offrire agli acquirenti una soluzione già affermata sul mercato per la parte elettrica. Sul mercato dei veicoli per metropolitane l'importanza di Kiepe è per ora minore. Tuttavia gli impegni proposti sono atti a sgombrare le perplessità esistenti anche su questo mercato. Per i precedenti proprietari di Kiepe non esisteva finora alcun motivo di intensificare l'attività dell'impresa su tale mercato. Qualora se ne presentasse l'occasione a seguito di un eventuale aumento della domanda, Kiepe sembrerebbe in grado di offrire a medio termine la sua collaborazione anche per le metropolitane. Visti i risultati economici positivi registrati, l'impresa possiede in ogni caso risorse finanziarie sufficienti per effettuare gli investimenti necessari a tal fine. La cessione di Kiepe fa comunque sì che sul mercato rimanga un'impresa indipendente dalle parti e da Siemens con la quale i fornitori di parti meccaniche per veicoli per metropolitane potrebbero collaborare se se ne presentasse la necessità. Se si considerano anche la maggior forza della domanda e le più favorevoli prospettive di successo di LHB sul mercato a seguito della sua acquisizione da parte di GEC-Alsthom, gli impegni proposti rendono non più sufficientemente certa, anche per questo mercato, la conclusione secondo la quale verrà meno una concorrenza sostanziale.

(144) Il mantenimento di Kiepe come fornitore di parti elettriche indipendente dalle parti e da Siemens è dunque atto ad assicurare che anche in futuro le offerte di veicoli su rotaia per servizi locali dei concorrenti delle parti e di Siemens abbiano possibilità di successo. Non è escluso che, data la non illimitata capacità di produzione di Kiepe, i volumi degli appalti cui questa può far fronte restino limitati. Tuttavia, in quanto produttore indipendente dalle parti e da Siemens, Kiepe consentirà l'accesso al mercato ad altri offerenti, in particolare stranieri, in connessione con determinate opportunità di utilizzare, eventualmente anche tramite l'impresa stessa, capacità produttive straniere per le parti elettriche. Bombardier, LHB e DWA potrebbero sfruttare le risorse di Kiepe indipendentemente dalle parti e da Siemens e consolidare così, per poi ampliarla, la loro posizione sul mercato. La cessione di Kiepe contribuisce, pertanto, a far proseguire l'apertura del mercato dei servizi di trasporto locali che si sta delineando, come dimostra in particolare l'esempio degli appalti aggiudicati a Bombardier proprio in cooperazione con Kiepe.

b) **Effetti sulla concorrenza tra le parti e Siemens**

(145) Tali impulsi concorrenziali sono sufficienti, secondo quanto accertato dalla Commissione, a promuovere anche in futuro una sostanziale concorrenza strutturale tra le parti e Siemens tale da non lasciar più prevedere carenze di concorrenza interna. Gli impulsi concorrenziali consentiti dalla struttura del mercato restano anzi forti abbastanza da impedire un comportamento parallelo anticoncorrenziale delle parti e di Siemens sui mercati considerati. Qualora le parti e Siemens dovessero in futuro rinunciare da parte loro ad una strategia concorrenziale, sarebbero costrette a confrontarsi con l'aggiudicazione di un maggior numero di appalti, ad esempio, ad una cooperazione Bombardier/Kiepe o a Kiepe in collaborazione con altre imprese. In caso di comportamento parallelo anticoncorrenziale delle parti e di Siemens, le perdite loro causate da questa concorrenza esterna, in collegamento con gli altri concorrenti potenziali esistenti, sarebbero molto elevate; le prevedibili

[75] Informazione riservata.

perdite dovute all'aggiudicazione di appalti ad altri concorrenti sarebbero superiori agli eventuali vantaggi di un tale comportamento parallelo anticoncorrenziale. Infine, di fronte alle offerte della concorrenza, le aziende di trasporto sarebbero, da parte loro, poco disposte, anche nel caso di appalti che potrebbero essere aggiudicati alle parti e a Siemens per ragioni di capacità produttive, ad accettare offerte eventualmente meno competitive di queste ultime. È probabile che le aziende di trasporto sarebbero costrette provvisoriamente ad accettare tali offerte a causa dell'attuale struttura di mercato; ma l'insoddisfazione che ne risulterebbe favorirebbe ancor più l'apertura dei mercati tedeschi ad altri offerenti. Sia le parti che Siemens non possono avere grande interesse a suscitare tale reazione. La vendita di Kiepe consente, pertanto, di mantenere una concorrenza esterna alle parti e a Siemens d'importanza tale da renderla rilevante anche per il comportamento concorrenziale tra le parti e Siemens.

c) **Obbligo di presentare relazioni**

(146) In base all'esperienza acquisita la Commissione ritiene necessario, per controllare il rispetto degli impegni assunti dalle parti, che queste ultime la informino ogni tre mesi sull'andamento delle operazioni di vendita di Kiepe e sul rispetto degli impegni stessi in generale. La prima relazione dev'essere presentata tre mesi dopo l'adozione della presente decisione.

Le relazioni devono illustrare dettagliatamente le iniziative di vendita intraprese fino a quel momento e indicare eventuali interessati all'acquisto. L'esposizione deve consentire alla Commissione una verifica dei dati.

Per quanto riguarda il rispetto degli impegni di cui al paragrafo 2), relativi al mantenimento dell'efficienza economico-finanziaria di Kiepe fino alla vendita, le relazioni devono contenere inoltre le seguenti indicazioni:

— conferma in generale del fatto che il comportamento delle parti corrisponde agli impegni assunti,

— eventuali misure adottate dalle parti in relazione a Kiepe,

— variazioni del numero di dipendenti di Kiepe e in particolare le seguenti modificazioni: numero di dipendenti all'inizio e alla fine del periodo di tre mesi, numero delle cessazioni di servizio e delle nuove assunzioni, indicazione dei dipendenti che sono passati da Kiepe ad ABB, Daimler-Benz o ad una delle imprese dei loro gruppi,

— bilanci, rendiconti annuali e trimestrali effettuati a fini di contabilità interna nel periodo di riferimento,

— rapporto generale sull'attività economica di Kiepe nel periodo di riferimento.

(147) La Commissione si riserva la facoltà di chiedere altre informazioni alle parti, se necessario per il controllo del rispetto degli impegni da esse assunti.

E. AUDIZIONE DEI CONSIGLI D'IMPRESA

(148) I consigli d'impresa di AEG Austria e di Kiepe Electric Wien hanno tenuto soprattutto a sottolineare che, qualora Kiepe dovesse essere ceduta a seguito di un impegno assunto dalle parti, auspicano che la società tedesca Kiepe di Düsseldorf e la sua controllata austriaca Kiepe di Vienna vengano cedute insieme. Poiché i problemi riscontrati sotto il profilo della concorrenza sono circoscritti al mercato tedesco, la cessione di Kiepe Wien, che fornisce sì alcune componenti a Kiepe Düsseldorf su base contrattuale, ma per il resto opera soprattutto come unità produttiva aggiuntiva di Kiepe Düsseldorf, a rigore non è necessaria. Le cose starebbero altrimenti se una cessione separata di Kiepe Düsseldorf e di Kiepe Wien dovesse rivelarsi impossibile.

(149) Il consiglio d'impresa di AEG Schienenfahrzeuge GmbH, Henningsdorf, in una presa di posizione del 29 settembre 1995, ha chiesto che si prendessero in considerazione, nell'eventualità che fossero imposti degli oneri, la necessità di una sufficiente informazione del personale sulle ristrutturazioni previste dall'impresa e la questione dell'istituzione di un consiglio d'impresa europeo. L'informazione dei consigli d'impresa e la costituzione di un consiglio d'impresa europeo possono essere eventualmente oggetto di altri atti, ma non possono essere prescritti dalla Commissione nel quadro del controllo delle concentrazioni per mancanza di un'adeguata base giuridica.

F. VALUTAZIONE GENERALE

(150) Gli accertamenti condotti dalla Commissione sui mercati interessati del materiale ferroviario in Germania portano a concludere che con la concentrazione ABB e Daimler-Benz non acquisiranno, data la forza competitiva di Siemens, un margine di manovra non sufficientemente controllabile sotto il profilo della concorrenza. A condizione che le parti rispettino gli impegni assunti, la concentrazione non determina nemmeno la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante insieme a Siemens sui mercati del materiale ferroviario interessati in Germania. Su cinque degli otto mercati

del prodotto si può presumere che la concentrazione progettata non determinerà, indipendentemente dagli impegni assunti dalle parti, una carenza di concorrenza sostanziale tra le parti e Siemens. Sul mercato dei convogli completi per linee di grande comunicazione la concentrazione non determina quanto meno alcun rafforzamento di un eventuale duopolio dominante sul mercato. Sui mercati dei veicoli per tram e metropolitane la costituzione di un duopolio dominante viene evitata per mezzo degli impegni assunti dalle parti, dato che si può contare comunque sul mantenimento di una concorrenza sostanziale tra le parti e Siemens.

(151) La presente decisione non pregiudica l'applicazione delle regole generali del diritto comunitario della concorrenza ai contratti eventualmente già conclusi tra le parti della concentrazione progettata e terzi.

V. CONCLUSIONI

(152) In base alle considerazioni che precedono e a condizione che le parti rispettino gli impegni assunti, si può concludere che la concentrazione progettata non determina la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante da cui risulti che una concorrenza effettiva sia ostacolata in modo significativo in una parte sostanziale del mercato comune. La concentrazione può pertanto essere dichiarata, alla suddetta condizione, compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'Accordo SEE a norma dell'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento sulle concentrazioni e dell'articolo 57 dell'accordo SEE.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'operazione di concentrazione notificata tra ABB e Daimler-Benz AG è dichiarata compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'Accordo SEE, a condizione che siano rispettati gli impegni assunti dalle parti, enunciati nel considerando 139 della presente decisione.

Articolo 2

Le parti dovranno informare regolarmente la Commissione, a norma del considerando 146 .della presente decisione.

Articolo 3

Sono destinatarie della presente decisione:

1) ABB Asea Brown Boveri AG
Casella postale 8131
Affolternstraße 44
CH-8050 Zurigo

2) Daimler-Benz AG
Epplestraße 225
D-70546 Stoccarda

Fatto a Bruxelles, addì 18 ottobre 1995.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione