DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 21 dicembre 1994

relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 85 del trattato CE

(IV/33.218 — Far Eastern Freight Conference)

(I testi in lingua italiana, danese, francese, inglese, olandese e tedesca sono i soli facenti fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(94/985/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento (CEE) n. 1017/68 del Consiglio, del 19 luglio 1968, relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili [1], modificato da ultimo dall'atto di adesione della Grecia, in particolare gli articoli 2, 5 e 11, paragrafo 1,

visto il regolamento (CEE) n. 4056/86 del Consiglio, del 22 dicembre 1986, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato ai trasporti marittimi [2], in particolare gli articoli 3 e 11, paragrafo 1,

vista la denuncia presentata ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1017/68,

vista la decisione della Commissione del 18 dicembre 1992 di avviare la procedura nel presente caso,

dopo aver fornito alle imprese interessate la possibilità di manifestare il proprio punto di vista in merito agli addebiti contestati dalla Commissione e di presentare eventuali altre osservazioni conformemente all'articolo 26, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 1017/68 e alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1630/69 della Commissione, dell'8 agosto 1969, relativo alle audizioni previste dall'articolo 26, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 1017/68 del Consiglio del 19 luglio 1968 [3],

sentito il comitato consultivo in materia di intese e di posizione dominante nel settore dei trasporti in data 23 novembre 1994,

considerando quanto segue:

[1] GU n. L 175 del 23. 7. 1968, pag. 1.
[2] GU n. L 378 del 31. 12. 1986, pag. 4.
[3] GU n. L 209 del 21. 8. 1969, pag. 11.

I FATTI

I. La denuncia

(1) Il 28 aprile 1989 la Commissione ha ricevuto, da parte del Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), del Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) e del Bundesverband des Deutschen Gross- und Aussenhandels (BDGA), organizzazioni cui fa capo il Deutsche Seeverladerkomitee (DSVK o Comitato dei caricatori tedeschi) una denuncia concernente talune attività di fissazione collettiva dei prezzi dei membri della Far Eastern Freight Conference (FEFC) in relazione al trasporto multimodale. L'allegato contiene un elenco dei membri della FEFC. (La Commissione è stata informata in data 21 novembre 1994 che il Lloyd Triestino e Croatia Line hanno cessato di essere membri del FEFC rispettivamente il 31 gennaio 1994 ed il 28 maggio 1994).

(2) I ricorrenti hanno elencato i seguenti cinque elementi che compongono un servizio di trasporto da porta a porta o multimodale:

a) trasporto terrestre al porto,

b) movimentazione del carico nel porto (trasferimento dal modo di trasporto terrestre alla nave),

c) trasporto marittimo (trasporto marittimo da un porto all'altro),

d) movimentazione del carico nel porto di destinazione (trasferimento dalla nave al modo di trasporto terrestre),

e) trasporto terrestre dal porto di destinazione al luogo di destinazione finale.

(3) BDI/DSVK hanno sostenuto che l'esenzione per categoria a favore delle conferenze marittime prevista dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86 riguarda soltanto il terzo di questi cinque elementi, ovvero il trasporto marittimo, ma che i membri della FEFC hanno convenuto di applicare prezzi di cartello non soltanto al trasporto marittimo in quanto tale, ma anche alle operazioni di trasporto terrestre e di movimentazione del carico.

(4) I ricorrenti hanno osservato che in considerazione del fatto che il regolamento (CEE) n. 4056/86 riguarda «i trasporti marittimi internazionali da o verso uno o più porti comunitari, esclusi i servizi di trasporto con navi da carico non regolari» [articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 4056/86], il campo di applicazione dell'esenzione per categoria prevista dall'articolo 3 del regolamento non può essere più ampio del campo di applicazione del regolamento stesso. A loro avviso la legislazione applicabile è il regolamento (CEE) n. 1017/68 il cui articolo 2 vieta le pratiche restrittive, ivi compresa la fissazione di prezzi, e non prevede l'esenzione per il tipo di attività di fissazione di prezzi effettuate dai membri della FEFC relativamente al trasporto terrestre.

(5) I ricorrenti hanno richiesto alla Commissione di adottare le misure appropriate per porre termine alle attività di fissazione di prezzi da parte della FEFC riguardanti la prestazione di servizi di trasporto interno.

II. Le parti

(6) Le parti destinatarie della presente decisione sono membri di una o più delle varie conferenze marittime raggruppate nella Far Eastern Freight Conference. Esse prestano servizi di trasporto marittimo nel seguente ambito geografico:

Verso Est

Da porti situati nel Regno Unito, in Irlanda, Norvegia, Svezia, Finlandia, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Belgio, Francia (Manica e costa atlantica), Islanda e Polonia verso porti situati in Malaysia, Singapore, Thailandia, Hong Kong, Giappone, Taiwan, Corea del Nord, Corea del Sud, Cina (con trasbordo), Macao, Indonesia (con trasbordo), Cambogia, Vietnam, Laos, Myanmar, Brunei e le Filippine.

Verso Ovest

Da porti situati in Malaysia, Singapore, Thailandia, Hong Kong, Giappone, Taiwan, Corea del Sud, Corea del Nord, Cina (con trasbordo), Macao, Indonesia (con trasbordo), Cambogia, Vietnam, Laos, Myanmar, Brunei e le Filippine verso porti situati in Europa, i porti del Mar Nero (diversi da porti della CSI), tutti i porti non europei sul Mar Mediterraneo (diversi dai porti di Israele) e i porti del Marocco sulla costa atlantica.

III. I servizi di cui trattasi

i) *Servizi e mercato geografico*

(7) I servizi offerti dai membri della FEFC sono i seguenti:

a) servizi di trasporto marittimo,

b) servizi di movimentazione del carico nel porto, e

c) servizi di trasporto terrestre.

(8) Il terzo di questi tre servizi è, in linea di massima, facoltativo: i caricatori possono scegliere se utilizzare i servizi di trasporto terrestre offerti da membri dell'FEFC («carrier haulage») oppure quelli offerti da trasportatori terrestri o da spedizionieri («merchant haulage»).

(9) La presente decisione non contesta il fatto che i membri della FEFC siano autorizzati, a norma dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86 ad applicare tassi di nolo comuni o uniformi alla prestazione di servizi di trasporto marittimo di linea né esamina la questione se gli accordi di fissazione dei prezzi concernenti i servizi di movimentazione del carico nel porto rientrino nel campo di applicazione dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86.

(10) Ai fini della presente decisione i servizi di cui trattasi sono i servizi di trasporto terrestre forniti entro il territorio della Comunità europea a caricatori nel quadro di un'operazione di trasporto multimodale l'inoltro di carichi containerizzati tra l'Europa settentrionale e l'Estremo Oriente da società di navigazione alla FEFC.

(11) Ai fini della presente decisione, il mercato geografico per l'offerta dei servizi in causa è quello in cui il trasporto terrestre di container è effettuato da o per conto dei membri della FEFC tra porti operativi situati nei paesi elencati al paragrafo 6 e località dell'entroterra servite da detti porti.

ii) *La prestazione di servizi di trasporto terrestre da parte di armatori*

(12) Per lungo tempo ai caricatori è stato offerto un trasporto su base unimodale, vale a dire che di solito gli operatori dei trasporti fornivano un solo modo di trasporto. Tutti i costi delle operazioni precedenti l'imbarco delle merci erano a carico dei caricatori e dai contratti di servizi di trasporto marittimo in genere erano esclusi i servizi di trasporto terrestre.

(13) Pertanto, di regola, gli armatori provvedevano al segmento iniziale terrestre di una spedizione (ossia la consegna sottobordo) organizzando essi stessi il trasporto stradale o ferroviario oppure avvalendosi di spedizionieri. Altrettanto faceva il caricatore oppure il destinatario nel paese di destinazione.

(14) La containerizzazione degli anni '60 (ed altre forme di unitizzazione) ha rivoluzionato la movimentazione delle merci. L'utilizzazione di container ha permesso un agevole trasferimento da un modo di trasporto ad un altro facilitando così le operazioni

di carico e scarico. Ciò ha incoraggiato le società di navigazione di linea ad interessarsi ad altri modi di trasporto e a cominciare ad offrire servizi da porta a porta, fornendo servizi terrestri oltre a quelli marittimi. Tale rivoluzione dei trasporti complicava però la questione dell'attribuzione della responsabilità giacché il danno al carico era spesso scoperto soltanto dopo l'apertura del container nel luogo di destinazione. Ciò ha indotto i caricatori a propendere per il trasporto da porta a porta effettuato da un operatore di trasporto multimodale, quale una società di navigazione, poiché in tal modo si risolveva la questione della responsabilità.

(15) A prescindere dall'unitizzazione del carico e dal conseguente sviluppo di attrezzature specializzate, una delle principali caratteristiche del trasporto multimodale è l'emissione di un'unica polizza di carico cumulativa che copre il trasporto da porta a porta. Questo documento contiene le condizioni del contratto stipulato tra il caricatore e il trasportatore, stabilisce le precise responsabilità delle parti e indica chiaramente i costi di trasporto totale.

(16) La rivoluzione in materia di movimentazione dei carichi ha inciso su tutti i modi di trasporto, in particolare sul trasporto marittimo effettuato da società di navigazione di linea. Essa ha inciso non solo sui caricatori e sugli armatori ma anche sugli intermediari tra cui gli spedizionieri i quali, da quando si è ampiamente diffuso il trasporto multimodale, si trovano ora in concorrenza diretta con le compagnie di navigazione per quanto concerne l'organizzazione, in tutto o in parte, di un servizio di trasporto multimodale. Il trasporto terrestre effettuato da o per conto delle compagnie di navigazione è noto sotto il nome di «carrier haulage», mentre quello organizzato da caricatori o da spedizionieri operanti per conto di caricatori è denominato «merchant haulage».

(17) I caricatori possono scegliere tra carrier haulage e merchant haulage. Questa libertà di scelta è stata descritta nei seguenti termini nella relazione degli esperti preparata per la FEFC e presentata alla Commissione nell'ambito della procedura amministrativa relativa al caso specifico [1]:

> «4.41 Libertà di scelta: benché spesso si preferisca scegliere il carrier haulage, la possibilità di avvalersi del merchant haulage presenta vari aspetti assai importanti, molti dei quali risalgono alla fase iniziale della containerizzazione.
>
> 4.42 Innanzitutto, all'epoca in cui hanno cominciato ad offrire servizi di trasporto cumulativo alla fine degli anni '60 e all'inizio degli anni '70, le conferenze trasportavano la maggior parte dei carichi di linea sulle loro rispettive rotte ed erano in posizione dominante. Era importante che i caricatori non avessero l'impressione di essere chiamati a concorrere a servizi che abusavano di questa posizione. Inoltre, laddove le conferenze penetravano in nuovi campi commerciali, ad esempio quello del trasporto terrestre, era importante che il servizio fosse offerto a condizioni tali da attrarre clienti e da espandere l'idea di servizi di distribuzione integrati. Ciò significava anche offrire noli di carrier haulage ragionevoli. Però non bastava ed era importante che i caricatori mantenessero l'opzione di continuare ad operare come prima e organizzassero, se volevano, il loro proprio merchant haulage.
>
> 4.43 Un secondo punto importante riguarda i costi in valuta estera. Tutti gli importatori di merci sostengono costi in valuta estera per gli acquisti effettuati all'estero, compresi i costi per il trasporto marittimo. Tuttavia, in base al sistema convenzionale, i costi per il trasporto terrestre locale erano pagati in valuta nazionale. Era pertanto logico supporre che i commercianti e i governi nazionali si sarebbero opposti ad un sistema che per il fatto di includere i trasporti locali in un sistema di tariffe unificato avrebbe comportato il pagamento in valuta estera dei costi di trasporto terrestre. Una tariffa terrestre distinta permette la fatturazione e il pagamento in valuta locale dei segmenti d'importazione senza conseguenze sugli aspetti materiali e commerciali del trasporto cumulativo e della polizza di carico cumulativa.
>
> 4.44 Un terzo aspetto riguarda la posizione degli acquirenti fob. Alcuni importatori di solito molto grandi e potenti, preferiscono designare i propri trasportatori oceanici, in generale società di navigazione nazionali del loro paese. Nel designare il trasportatore incaricato del segmento marittimo di un trasporto cumulativo, essi incidono sul segmento terrestre nel loro proprio paese. Di solito non sono interessati al modo in cui l'esportatore trasporta le merci al porto d'uscita del paese di esportazione, ma gli lasciano la facoltà di decidere se provvedere al trasporto da sé mediante merchant haulage oppure se avvalersi di un operatore di trasporti cumulativi per effettuarlo mediante carrier haulage. Gli acquisti fob sono neutrali quanto alla scelta tra carrier haulage e merchant haulage ad un capo e all'altro del percorso, ma occorrono tariffe terrestri distinte per permettere tale opzione.»

(18) Uno degli obblighi ai quali è subordinata l'esenzione per categoria per le conferenze marittime di linea prevede che i caricatori abbiano libertà di

[1] Documento intitolato Conference Rate Making Authorithy in the Inland Sector, relazione preparata per la Far Eastern Freight Conference, S. Gilman & M. Graham, luglio 1990.

scelta per quanto concerne chi effettua il loro trasporto terrestre. Tale obbligo è sancito dall'articolo 5, paragrafo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86 che stabilisce quanto segue:

> «Per i trasporti a terra e i servizi in banchina non compresi nel nolo o nei compensi pattuiti e sul cui pagamento la compagnia marittima e l'utente hanno raggiunto un accordo, gli utenti devono avere la facoltà di rivolgersi ad imprese di loro scelta.»

(19) Se un caricatore opta per il carrier haulage, il trasporto del container dal punto di origine a sottobordo, di norma non viene materialmente effettuato dalla compagnia di navigazione in questione né da una sua associata. Benché la compagnia di navigazione provveda a programmare e a stabilire il percorso terrestre del container, il servizio di trasporto in quanto tale è quasi sempre subappaltato dall'armatore ad un operatore di trasporto stradale o ferroviario indipendente. Alcune compagnie marittime hanno anche costituito affiliate di trasporto terrestre.

(20) Nel caso della FEFC, il prezzo pagato dal caricatore per l'inoltro terrestre non è quello negoziato tra la società di navigazione e l'impresa di trasporto terrestre cui ha subappaltato il compito, ma il tasso di nolo che appare nella tariffa terrestre della conferenza. Tale tariffa tiene inoltre conto degli oneri per altre attività terrestri svolte per il caricatore da o per conto dei membri della FEFC. Di regola i tassi di nolo per il trasporto terrestre sono calcolati nella moneta del paese in cui ha luogo il trasporto terreste e non in dollari USA, moneta più correntemente utilizzata per il calcolo dei noli marittimi.

(21) Il merchant haulage, d'altro canto, è effettuato in vari modi diversi. Se non effettua direttamente il trasporto terrestre, consegnando il contenitore ad un operatore portuale per caricarlo a bordo, espletando le pratiche e negoziando direttamente con la compagnia di navigazione il segmento marittimo, il caricatore può avvalersi dei servizi di uno spedizioniere, di un trasportatore stradale o di una società ferroviaria.

(22) Gli spedizionieri offrono una gamma di servizi che va dalla preparazione della documentazione e dalla prenotazione dello spazio sulle navi fino ad operazioni spettanti a veri e propri operatori di trasporto multimodale non operanti navi (NVO-MTO). In questo caso gli spedizionieri offrono gli stessi servizi delle società di navigazione di linea che offrono servizi multimodali, ma invece di operare navi, affittano slots da trasportatori operanti navi.

(23) L'intensificarsi della concorrenza tra spedizionieri e società di navigazione in seguito all'avvento alla containerizzazione è diventata una caratteristica saliente del settore, determinata, in gran parte, dall'esistenza di un eccesso di capacità che le società di navigazione sono state disposte a cedere agli spedizionieri a vantaggiosi tassi di nolo.

(24) Gli spedizionieri possono operare essi stessi servizi di trasporto terrestre, oppure, subappaltare questi servizi allo stesso modo degli operatori di trasporto multimodale operanti navi. Gli spedizionieri svolgono un ruolo particolarmente importante rispetto al consolidamento e al trasporto di carichi più piccoli (meno di un container) in carichi della capacità di un container intero.

(25) Nella loro risposta alla comunicazione degli addebiti e nel corso dell'audizione, le parti hanno sostenuto che il prodotto offerto dalle società di navigazione membri della FEFC non è un prodotto di trasporto terrestre, bensì un prodotto di trasporto da porto a porto o, più frequentemente, di trasporto cumulativo. In particolare le parti hanno precisato che esse non offrono servizi di trasporto terrestre a meno che non forniscano anche servizi di trasporto marittimo e servizi di movimentazione terminale.

(26) È chiaro che ai fini del trasporto da porta a porta o trasporto cumulativo, i caricatori sono liberi di scegliere se avvalersi del «merchant haulage» oppure del carrier haulage (vedi punti 17-20). Nell'effettuare tale scelta essi terranno conto di una serie di fattori, tra cui il prezzo. Come indicato sopra, il prezzo del «carrier haulage» è sempre quotato nella tariffa separatamente dal prezzo degli altri servizi ed è in ogni caso espresso in un'altra valuta. Tuttavia, tenuto conto delle loro caratteristiche materiali e tecniche, i due tipi di trasporto sono funzionalmente intercambiabili.

(27) Per il caricatore è quindi irrilevante il fatto che le società di navigazione forniscano anche servizi di carrier haulage che non rientrano nel quadro di un servizio di trasporto multimodale cumulativo, ma sceglie tra due prodotti che considera sostituibili. In questi termini le società di navigazione membri della FEFC forniscono ai caricatori un prodotto di trasporto terrestre.

(28) Quest'analisi è corroborata dal fatto che le parti hanno messo in rilievo la natura concorrenziale dei prezzi di carrier haulage e di merchant haulage. Secondo la FEFC [1] circa il 70 % dei caricatori che si servono di membri della FEFC per il trasporto marittimo di container utilizzano il carrier haulage,

[1] Risposta alla comunicazione degli addebiti, 31. 3. 1993, pag. 104.

benché questa percentuale vari nel tempo e da un paese all'altro. Al paragrafo 6.04 della loro relazione Gilman & Graham affermano che:

> «Il carrier haulage offerto dalle società di navigazione conferenziate deve rimanere alquanto concorrenziale sia in termini di qualità del servizio che di prezzo del servizio rispetto alle società di navigazione indipendenti e al merchant haulage.»

(29) Ciò indica che le vendite di un tipo di trasporto sono molto sensibili ai cambiamenti di prezzo dell'altro il che conferma che è probabilmente elevata anche la sostituibilità della relativa domanda. Le parti hanno sostenuto che per effetto di questa pressione da parte del merchant haulage, i noli di trasporto terrestre concordati nel quadro della FEFC tendono ad essere quelli del membro più efficiente.

iii) *Condizioni di concorrenza nella fornitura di servizi di trasporto terrestre*

(30) La tariffa FEFC per i servizi di trasporto marittimo stabilisce noli diversi per prodotti diversi in base al valore del carico, benché la gamma di tariffe sia notevolmente più ristretta della gamma di valori delle merci. In altri termini, i noli per i carichi di valore maggiore sono generalmente più elevati di quelli per i carichi di valore minore. Invece i noli terrestri non sono quotati per prodotto e non variano in funzione del valore del contenuto del container, benché si rilevino variazioni a seconda che si utilizzi un container di venti piedi (TEU) oppure un container di quaranta piedi (FEU).

(31) Ad eccezione di una esenzione per taluni accordi tra piccole e medie imprese di trasporto, ai sensi del regolamento (CEE) n. 1017/68 non è stata concessa nessuna esenzione per categoria per la fissazione dei prezzi da parte di vettori terrestri. Inoltre per motivi di concorrenza non è stato possibile mantenere in vigore noli differenziati o discriminatori in quei pochi casi in cui erano stati imposti, ad esempio un regolamento nazionale di noli ferroviari, poiché la concorrenza da parte del trasporto stradale ne ha imposto l'abbandono.

iv) *Le attività terrestri dei membri della FEFC*

(32) A prescindere dalla fissazione collettiva di prezzi e condizioni per il «carrier haulage», la FEFC non organizza né direttamente né indirettamente attività di trasporto terrestre. Le compagnie di navigazione membri della FEFC negoziano su base individuale i termini e le condizioni per l'acquisto di trasporto terrestre. Finora soltanto pochi membri della FEFC hanno investito e posseggono infrastrutture di trasporto terrestre (depositi) oppure attrezzature (trattori); i casi più noti sono i depositi terrestri di P & O nel Regno Unito e le varie società di trasporto stradale di proprietà di un vettore (Nedlloyd, Maersk). Tuttavia molte società di navigazione conferenziate nella FEFC ora hanno effettuato ingenti investimenti in container e sistemi di controllo logistico, che sono utilizzati oltre che per i servizi di trasporto marittimo da esse offerti anche per i servizi di trasporto terrestre.

(33) Secondo la FEFC [1] la sua quota di traffico regolare sulle rotte comprese nel suo ambito geografico nel 1992 è stata quasi del 58 %. Sempre secondo la FEFC circa il 70 % di tale quota (vale a dire il 38,5 % dell'intero traffico) nel 1993 è stato trasportato per via terrestre mediante «carrier haulage». Nel 1991 le compagnie marittime membri della FEFC hanno trasportato per carrier haulage nell'Europa settentrionale circa 1 015 208 TEU ossia, all'incirca, 9 276 653 t di cui l'89 % circa interamente o in parte nel territorio della CE.

(34) La Commissione ha analizzato i dati forniti da dieci dei principali membri della FEFC [2] al fine di valutare l'incidenza delle operazioni di trasporto terrestre rispetto ai costi complessivi dei servizi di trasporto multimodale. La tabella seguente indica la percentuale media della struttura dei costi sui traffici tra l'Europa settentrionale e l'Estremo Oriente:

Mare	36,5 %
Terra	18,6 %
Terminale	27,1 %
Vendite	13,9 %
Altri	3,9 %

(35) Per le dieci compagnie di navigazione di cui sono stati analizzati i dati, il costo complessivo dei servizi di trasporto terrestre forniti nel 1992 è ammontato a circa 477 200 000 ECU (ai tassi di cambio in vigore nel mese di agosto 1994).

(36) Oltre ai costi diretti di trasporto terrestre, la cifra per i costi di trasporto terrestre di cui sopra comprende i costi capitale dei container a terra (circa il 60 % di tutti i container) nonché i costi di gestione di detti container a terra e i costi dei depositi per i container. I costi diretti di trasporto terrestre probabilmente corrispondono all'8 % circa dei costi totali.

(37) Una parte dei costi corrispondenti alle voci terminali, vendite e altri dovrebbe anche essere imputata al costo della prestazione di servizi di trasporto terrestre, poiché, ad esempio, i costi per i terminali comprendono il costo dello spostamento dei container da un porto all'altro. Inoltre i costi relativi alle vendite includono il costo della vendita di servizi di carrier haulage, mentre i costi amministrativi sono compresi nella voce altri costi.

[1] Risposta alla comunicazione degli addebiti, pag. 38 e 105.
[2] CGM, Hapag-Lloyd, K Line, Lloyd-Triestino, Maersk, MISC, Mitsui, NYK, OOCL, P & O.

IV. L'accordo

(38) The Far Eastern Freight Conference è la denominazione data ad una serie di conferenze associate di società di navigazione [1] di linea avente un segretariato nel Regno Unito e uffici regionali ad Hong Kong, in Corea, a Singapore, a Parigi e a Rotterdam.

(39) Le società di navigazione che sono membri della FEFC hanno concordato una tariffa comune oltre ad altre questioni tra cui le condizioni per l'ingresso di nuovi membri. La tariffa attuale della FEFC è contenuta in un documento intitolato NT 90, in vigore dal 1° gennaio 1990, il quale stabilisce le condizioni e i termini generali di trasporto, inclusi i termini di pagamento.

(40) Il documento NT 90 fissa i tassi per i servizi offerti dai membri della FEFC, inclusi i noli per il trasporto marittimo, il trasporto terrestre, la movimentazione terminale ed altri oneri. In alcuni casi non viene specificato il tasso, ma è previsto che i membri non applichino tassi inferiori al costo sostenuto nel prestare il servizio.

(41) La fissazione di un prezzo collettivo, la tariffa, per i servizi di trasporto marittimo, è stata estesa dalla FEFC in generale ai prezzi del trasporto terrestre, all'inizio della containerizzazione, ossia nel 1971. La NT 90 rispecchia tale situazione suddividendo la tariffa in cinque parti due delle quali riguardano le componenti di trasporto terrestre di un'operazione di trasporto da porta a porta (vale a dire il trasporto terrestre nei paesi di origine e di destinazione).

VALUTAZIONE GIURIDICA

I. Articolo 85, paragrafo 1

(42) Le compagnie di navigazione di linea membri della FEFC sono imprese ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 del trattato. L'attività di fissazione dei prezzi per i servizi di trasporto terrestre forniti all'interno del territorio della Comunità a caricatori congiuntamente ad altri servizi e nel quadro di operazioni di trasporto multimodale per l'inoltro di carichi containerizzati tra l'Europa settentrionale e l'Estremo Oriente [2] da parte delle compagnie di navigazione membri della FEFC (servizi di carrier haulage), come definite nella NT 90, costituiscono un accordo tra imprese ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 del trattato.

i) *Restrizione, impedimento o distorsione della concorrenza*

(43) Gli accordi consistenti nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi di vendita ovvero altre condizioni di transazione sono specificamente definiti come una restrizione della concorrenza ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, lettera a). La Corte di giustizia europea in materia di concorrenza dei prezzi ha sostenuto che:

> «... la funzione della concorrenza a livello prezzi è quella di mantenere i prezzi al livello più basso possibile e di incoraggiare le correnti di scambio tra Stati membri permettendo in tal modo la distribuzione più efficiente delle attività sotto il profilo produttività e capacità delle imprese di adattarsi ai cambiamenti.» [3]

(44) È superfluo prendere in considerazione gli effetti concreti di un accordo, ove risulti che esso ha per oggetto di restringere, impedire o falsare il gioco della concorrenza [4].

(45) Nella fattispecie, è molto probabile che la restrizione della concorrenza tra i membri della FEFC per quanto riguarda i prezzi applicabili al segmento terrestre di un'operazione di trasporto multimodale sia sensibile considerato il numero molto elevato di container e i relativi costi (vedi considerandi 33-37).

ii) *Effetto sul traffico tra Stati membri*

(46) Secondo la giurisprudenza della Corte, sussiste la prova di un effetto sul traffico tra Stati membri ogni qualvolta sia possibile prevedere con un grado sufficiente di probabilità, in base ad una serie di fattori obiettivi di diritto o di fatto, che l'accordo o la pratica concordata in questione possano avere un'influenza diretta o indiretta, effettiva o potenziale, sulla struttura degli scambi di merci o servizi tra Stati membri [5].

---

[1] Far Eastern Freight Conference, Europe/Japan & Japan/Europe Freight Conference, Hong Kong/Europe Freight Conference, Philippines/Europe Conference, Sabah, Brunei & Sarawak Freight Conference.

[2] L'ambito di detti servizi è illustrato al punto 6 della presente decisione.

[3] ICI-Dyestuffs, causa 48/69, CGCE, 14 luglio 1972, Rac. 1972, pag. 619 e 660.

[4] Consten/Grundig, Cause riunite 56 e 58/64 Rac. 1966, pag. 299 e 342. Zinc Producer Group, decisione 84/405/CEE della Commissione, GU n. L 220 del 17. 8. 1984, pag. 27 e «in definitiva, per l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1, è sufficiente che con la restrizione della concorrenza si sia voluto perseguire un determinato scopo. Non è quindi necessario che tale scopo venga in tutto o in parte effettivamente conseguito, ossia che la restrizione della concorrenza produca gli effetti voluti.»

[5] Grundig/Consten, luc cit. pag. 299 e 341.

(47) La Commissione ritiene che l'accordo tra i membri della FEFC relativo alla fissazione dei prezzi per i servizi di carrier haulage possa incidere ed abbia inciso in misura sensibile sul traffico tra Stati membri nei seguenti modi. Detti servizi spesso riguardano il trasporto di merci tra Stati membri.

(48) L'accordo, cui aderiscono società di navigazione operanti in vari Stati membri limita la concorrenza tra dette società per quanto riguarda il prezzo al quale ciascuna di esse offre servizi di trasporto parzialmente effettuati per via terrestre. L'eliminazione o la diminuzione della concorrenza a livello prezzi per quanto riguarda i servizi di trasporto terrestre tra dette imprese riduce in misura considerevole i vantaggi di cui potrebbe beneficiare la più efficiente di esse.

(49) Ciò incide sul numero di operazioni di trasporto multimodale che ciascuna società di navigazione effettuerebbe in mancanza dell'accordo. Tale restrizione della concorrenza tra armatori operanti in vari Stati membri pertanto influenza ed altera i flussi di traffico nei servizi di trasporto all'interno della Comunità, che si configurerebbero diversamente in mancanza dell'accordo.

(50) Questi cambiamenti delle condizioni normali di concorrenza, le quali assicurano alle imprese più efficienti di conquistare maggiori quote di mercato, possono anche incidere sulla concorrenza tra porti di vari Stati membri, aumentando o riducendo in maniera artificiosa il volume di carico che passa attraverso di essi [1] nonché le quote di mercato delle società di navigazione operanti in detti porti.

(51) Il sistema di equiparazione dei porti può aumentare o diminuire i flussi di carico di taluni porti. In base a tale sistema i noli di carrier haulage si basano sul trasporto al porto più vicino approvato a livello di conferenza a prescindere dal porto effettivo di carico o scarico. Questo sistema può modificare la capacità disponibile nei singoli porti il che a sua volta può provocare sviamenti di traffico tra punti in Europa e porti dell'Europa settentrionale da alcuni porti ad altri e in tal modo incidere sul traffico tra Stati membri.

(52) L'effetto sull'offerta dei servizi di carrier haulage, quale descritto nei precedenti paragrafi, pertanto può ripercuotersi sull'offerta di servizi complementari all'offerta di servizi di trasporto marittimo e di «carrier haulage». Tali servizi comprendono servizi portuali e di stivaggio. L'effetto su tali servizi deriverà principalmente dall'alterazione del flusso dei servizi di trasporto tra Stati membri.

(53) La Commissione ritiene pertanto che l'accordo incide sugli scambi tra Stati membri per quanto riguarda l'offerta di servizi di carrier haulage e di servizi complementari all'offerta di servizi di carrier haulage. È probabile che tale effetto sia sensibile considerato il numero molto elevato di container in causa.

(54) Un accordo, quale l'accordo dei membri della FEFC sui prezzi di trasporto terrestre, che produce effetti sul costo di esportazione in altri paesi di merci prodotte nell'ambito della Comunità può incidere sugli scambi di dette merci nella Comunità. Tale effetto deriva dal fatto che i produttori tendono a trovare mercati alternativi per i quali il costo di trasporto delle loro merci sia inferiore. Detti mercati alternativi comprendono il mercato nazionale del fabbricante nonché altri paesi comunitari [2].

(55) La Commissione ritiene pertanto che le attività di fissazione dei prezzi da parte dei membri della FEFC per il trasporto terrestre ha un effetto sugli scambi di merci tra Stati membri.

II. Il regolamento procedurale appropriato

(56) La FEFC ha sostenuto che tutte le sue attività di fissazione dei prezzi, incluse quelle riguardanti i servizi di trasporto terrestre, sono disciplinate dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86, che concede un'esenzione per categoria alle conferenze marittime. Per i motivi indicati nella presente decisione, la Commissione non ritiene che il regolamento da applicare all'esame della denuncia sia il

[1] Vedi sesto considerando del regolamento (CEE) n. 4056/86 il quale descrive gli effetti sui porti comunitari di pratiche restrittive in materia di trasporto marittimo internazionale.

[2] Causa 136/86, BNIC contro Aubert, sentenza del 3 dicembre 1987, Rac. 4789, punto 18. Analoga alla sentenza della Corte in applicazione dell'articolo 92 cause riunite 67, 68, 70/85 Vander Kooy e altri c/Commissione, (prezzi del gas metano olandese), CGCE, 2 febbraio 1988, Rac. 1988, volume I, pag. 219 e 276, punto 59: gli aiuti al prezzo del gas naturale a favore dell'orticultura olandese in serra (5,5 %) incidono sugli scambi tra Stati membri data la rilevanza dei costi dell'energia (25 %-30 % del prezzo di vendita) e della quota di mercato (65 %) nonché delle esportazioni (91 %) dell'orticultura sovvenzionata.

regolamento (CEE) n. 4056/86 ed ha di conseguenza esaminato la denuncia e le pratiche cui si riferisce in base al regolamento (CEE) n. 1017/68.

(57) L'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 1017/68 fissa il campo di applicazione del regolamento a taluni accordi, decisioni e pratiche concertate nonché ad abusi di posizione dominante «nel campo dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili».

(58) Il «carrier haulage» è il trasporto di container per ferrovia, strada o vie navigabili (oppure mediante una combinazione di detti modi di trasporto) effettuato da parte o per conto di compagnie di navigazione congiutamente ad altri servizi nel quadro di un'operazione di trasporto multimodale. Di conseguenza, gli accordi, le decisioni e le pratiche del tipo descritto nel regolamento riguardanti carrier haulage ricadono nel campo di applicazione del regolamento.

(59) Per i motivi indicati in appresso, la Commissione ritiene che le attività di fissazione dei prezzi cui si riferisce la presente decisione per i servizi di trasporto terrestri forniti all'interno del territorio della Comunità europea a caricatori congiuntamente ad altri servizi e nel quadro di un'operazione di trasporto multimodale per l'inoltro di carichi containerizzati tra il nord dell'Europa e l'Estremo Oriente da parte di società di navigazione membri della FEFC rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 1017/68 e non del regolamento (CEE) n. 4056/86.

III. Regolamento (CEE) n. 1017/68

i) *Relazione fra il regolamento (CEE) n. 1017/68 e gli articoli 85 e 86 del trattato CE*

(60) Il regolamento (CEE) n. 1017/68 relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, è stato il primo regolamento di applicazione delle regole di concorrenza al settore dei trasporti. Essendo stato adottato prima che la Corte di giustizia confermasse che le regole di concorrenza si applicano al settore dei trasporti [1], il regolamento (CEE) n. 1017/68 riporta con lievi variazioni il testo degli articoli 85 e 86 del trattato [2].

(61) Trattandosi di diritto derivato, il regolamento (CEE) n. 1017/68 non può derogare alle disposizioni del trattato. Pertanto, il regolamento (CEE) n. 1017/68 va interpretato alla luce della giurisprudenza della Corte [3] ossia come normativa che fornisce alla Commissione i mezzi necessari per applicare gli articoli 85 e 86 del trattato ai trasporti terrestri, senza derogare alle regole basilari di concorrenza previste dal trattato [4].

(62) Se un accordo non soddisfa le condizioni dell'articolo 85, paragrafo 3, non può essere esentato a norma del regolamento (CEE) n. 1017/68. Pertanto gli articoli 2, 5, 7 e 8 del regolamento (CEE) n. 1017/68 dovrebbero essere interpretati allo stesso modo degli articoli 85 e 86, alla luce della giurisprudenza e senza aggiungere nulla.

ii) *Articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68*

(63) L'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68 si basa sull'articolo 85, paragrafo 1 del trattato di cui rispecchia le disposizioni. Tale articolo non si discosta dal contenuto sostanziale dell'articolo 85, paragrafo 1, per cui le osservazioni formulate ai precedenti considerandi 42-55 circa l'applicabilità dell'articolo 85, paragrafo 1 sono altrettato valide per l'applicabilità dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68.

(64) A norma dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68, sono incompatibili con il mercato comune e vietati, senza che a tale effetto sia necessaria una decisione preventiva, tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese, tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune inclusi, tra l'altro, quelli consistenti nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi e le condizioni di trasporto.

(65) Per i motivi indicati ai considerandi 42-55 e alla luce delle osservazioni di cui ai considerandi 56-59, l'accordo tra i membri della FEFC relativo ai prezzi da essi imposti per i servizi di «carrier haulage» (tariffa terrestre) forniti congiuntamente ad altri servizi nel quadro di un servizio di trasporto multimodale, costituisce un accordo che incorre nel divieto dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68.

[1] Commissione c/Repubblica francese Marittimi francesi, causa 167/73, Rac. 1974, pag. 359, motivazione punto 32; Nouvelles Frontières, cause 209-213/84, Rac. 1986, pag. 1425, motivazione punti 42-45; Ahmed Saeed, causa 66/86, Racc. 1989, pag. 803, motivazione punti 32-33.

[2] Strutture tariffarie nei trasporti combinati di merci, con decisione 93/174/CEE della Commissione, GU n. L 73 del 26. 3. 1993, punto 19.

[3] Ahmed Saeed, vedi sopra nota n. 1, punto 12 in relazione al regolamento (CE) n. 3975/87.

[4] Ahmed Saeed, punto 25.

iii) *Articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1017/68*

(66) L'accordo tra i membri della FEFC concernente i prezzi per i servizi di «carrier haulage» non rientra nell'eccezione legale per gli accordi tecnici di cui all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1017/68. L'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1017/68 ha carattere meramente declaratorio ed elenca una serie di tipi diversi di accordo che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1 del trattato qualora il loro unico oggetto ed effetto siano l'applicazione di miglioramenti tecnici ovvero la cooperazione tecnica [1].

(67) Gli accordi stipulati tra concorrenti relativamente ai prezzi per i servizi da essi offerti sono accordi commerciali e non hanno come unico oggetto ed effetto l'applicazione di miglioramenti tecnici o la cooperazione tecnica.

(68) L'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) riguarda esclusivamente «l'esecuzione di trasporti successivi, complementari, sostitutivi o combinati» tra modi di trasporto terrestre, e non tra trasporto terrestre e trasporto marittimo. Il campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 1017/68 «trasporti ferroviari, stradali e per via navigabile» non prevede l'applicazione dell'eccezione quando le operazioni di trasporto in causa non sono effettuate interamente per via terrestre.

iv) *Articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1017/68*

(69) L'esenzione per i raggruppamenti di piccole e medie imprese prevista dall'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1017/68 non è applicabile per i seguenti motivi.

(70) In primo luogo, le compagnie di navigazione aderenti alla FEFC, per la maggior parte non esercitano direttamente (né desiderano esercitare esse stesse) attività di trasporto terrestre. Pertanto non perseguono l'obiettivo di cui al primo trattino dell'articolo 4 del regolamento.

(71) In secondo luogo, i membri della FEFC, per la maggior parte, non perseguono l'obiettivo di cui al secondo trattino dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1017/68 ovvero non prestano servizi di trasporto terrestre né finanziano o acquisiscono in comune materiale o forniture di trasporto terrestre.

(72) In terzo luogo, non sono rispettate le soglie dell'articolo 4, paragrafo 1. Da un lato alcuni dei membri FEFC non posseggono capacità di trasporto proprie come richiesto dall'articolo 4 per soddisfare tale condizione. D'altro lato, se si dovesse tener conto della capacità noleggiata o subappaltata, la capacità complessiva dei membri FEFC eccederebbe i limiti previsti (vedi paragrafo 33 per il numero di container TEU e le tonnellate trasportate da o per conto di membri FEFC nel 1991).

IV. Regolamento (CEE) n. 4056/86

i) *Articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86*

(73) I membri della FEFC hanno sostenuto che il trasporto multimodale rientra nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 4056/86 e che l'articolo 3 di detto regolamento (intitolato «esenzione delle intese tra vettori riguardanti l'esercizio di servizi regolari di trasporto marittimo») esenta la fissazione dei prezzi per i servizi di trasporto terrestre forniti congiuntamente ad altri servizi nel quadro di un'operazione di trasporto multimodale.

(74) La Commissione considera infondata questa tesi per i seguenti motivi.

(75) L'ambito dell'esenzione di cui all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86 non può andare al di là del campo di applicazione dello stesso regolamento (CEE) n. 4056/86. A norma dell'articolo 1, paragrafo 2 di tale regolamento

> «... esso non concerne *unicamente* i trasporti marittimi internazionali da o verso uno o più *porti* comunitari ...» (corsivo aggiunto).

(76) Si evince da tale disposizione che il trasporto terrestre, incluso il segmento terrestre di un servizio di trasporto multimodale, non rientra nel campo di applicazione del regolamento e pertanto non può beneficiare dell'esenzione per categoria prevista dall'articolo 3.

(77) In ogni caso, l'esenzione per categoria prevista dall'articolo 3 è limitata alle operazioni da porto a porto, come risulta evidente dal suo titolo «esen-

[1] HOV SVZ/MCN, decisione 94/210/CE della Commissione, GU n. L 104 del 23. 4. 1994, pag. 34, punto 91. La versione in lingua inglese dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1017/68 non contiene la parola «unico» che è inclusa nelle versioni linguistiche originali del regolamento (CEE) n. 1017/68 nonché nei regolamenti (CEE) n. 4056/86 (articolo 2) e 3975/87 (articolo 2).

zione delle intese tra vettori riguardanti l'esercizio di servizi regolari di trasporto marittimo» [1].

(78) Questa conclusione è confermata dall'undicesimo considerando del regolamento il quale dispone esplicitamente che:

> «a tal fine gli utilizzatori devono in ogni momento poter avere conoscenza dei prezzi e delle condizioni di trasporto praticate dai membri della conferenza, *fermo restando che in materia di trasporti terrestri organizzati dai trasportatori marittimi* [2] *questi ultimi restano assoggettati al regolamento (CEE) n. 1017/68*» (corsivo aggiunto).

(79) Nell'audizione sul caso di specie, il consulente legale della FEFC ha proposto di interpretare l'undicesimo considerando del regolamento (CEE) n. 4056/86 nel senso che esso affronta il problema dell'applicabilità dell'esenzione per categoria alle conferenze operanti collettivamente in qualità di acquirenti di servizi di trasporto terrestre, precisando di tali attività del regolamento (CEE) n. 1017/68.

(80) Il considerando non può prevalere sulla chiara formulazione dell'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento. Inoltre questa interpretazione del considerando non può essere condivisa. Non ha senso sostenere che la ragione per cui gli utilizzatori «devono in ogni momento poter avere conoscenza dei prezzi e delle condizioni di trasporto praticate dai membri della conferenza» risieda nel fatto che le compagnie di navigazione possono operare come un cartello nell'acquisto di servizi di trasporto terrestre.

(81) Al contrario, l'articolo 5, paragrafo 4 del regolamento (CEE) n. 4056/86 va interpretato nel senso che impone ai membri della conferenza l'obbligo formale di rendere noti i loro prezzi e condizioni, e in particolare i prezzi per il «carrier haulage», a fini di trasparenza in considerazione del fatto che non è permesso che il prezzo praticato dalle singole società di navigazione per i servizi di trasporto terrestre sia un prezzo stabilito dalla conferenza. Tali prezzi pertanto non risulterebbero evidenti dalla tariffa della conferenza.

(82) Inoltre, nulla fa ritenere dal regolamento (CEE) n. 4056/86 che le conferenze, che abbiano negoziato collettivamente l'acquisto di servizi di trasporto terrestri, rientrino nell'ambito dell'esenzione di categoria. L'articolo 3 del regolamento è molto chiaro al riguardo: la «fissazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto» può riferirsi unicamente alla fissazione di un prezzo di vendita e non alla negoziazione di un prezzo di acquisto di un altro tipo di trasporto.

(83) Queste conclusioni sono pienamente confermate dal fatto che all'epoca delle consultazioni svolte in vista dell'adozione del regolamento (CEE) n. 4056/86, il Parlamento europeo aveva proposto di aggiungere le seguenti parole all'articolo 3 del progetto di regolamento proposto dalla Commissione:

> «la succitata esenzione si applica anche al "trasporto intermodale" (ossia al trasporto marittimo ivi compreso il trasporto da e verso i porti)» [3].

(84) L'emendamento proposto non è stato adottato dal Consiglio a dimostrazione dell'intenzione del Consiglio di non includere gli accordi di fissazione dei prezzi per il trasporto terrestre nell'ambito dell'esenzione per categoria di cui all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86 del Consiglio.

(85) Tuttavia, purché soddisfino le condizioni stabilite dall'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 (vale a dire le quattro condizioni previste dall'articolo 85, paragrafo 3) le parti di detti accordi possono beneficiare di esenzioni individuali concesse dalla Commissione a norma dell'articolo 11, pargarafo 4, o dell'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1017/68.

ii) *Articolo 5 del regolamento (CEE) n. 4056/86*

(86) Secondo un argomento addotto dalla FEFC, l'articolo 5, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CEE) n. 4056/86 contiene indicazioni in base alle quali il

[1] Vedi causa T-9/92, Automobiles Peugeot SA, sentenza del 22 aprile 1993 non ancora pubblicata, motivazione 37: «... tenuto conto del principio generale del divieto di accordi che possono pregiudicare la concorrenza sancito dall'articolo 85, paragrafo 1 del trattato, non è ammessa l'interpretazione in senso lato di disposizioni derogatorie di un regolamento relativo all'esenzione per categoria ...» Vedi inoltre la conclusione dell'avvocato generale Van Gerven nella causa C-234/89, Delimitis, Rac. 1991, I-pag. 955, punto 5. «... ammesso che un accordo non sia coperto dal testo di un regolamento relativo ad un'esenzione per categoria, non si può in alcun caso estendere l'esenzione per categoria che già costituisce di per sé una deroga al divieto dell'articolo 85, paragrafo 1 e che, a tale titolo deve essere restrittivamente interpretata.»

[2] Nel testo inglese del regolamento (CEE) n. 4056/86 figura la parola errata «shippers» anziché la parola corretta «carrier». Si tratta evidentemente di un errore almeno per due motivi poiché:
(i) il testo in lingua inglese non ha senso e
(ii) nelle altre versioni linguistiche del regolamento figura senza equivoci il termine «carrier» o l'equivalente traduzione (vale a dire «transporteurs maritimes», «trasportatori marittimi», «Seeverkehrsunternehmen»).

[3] Vedi emendamenti alla proposta di regolamento del Consiglio che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato ai trasporti marittimi, GU n. C 255 del 13. 10. 1986, pag. 176.

trasporto multimodale organizzato da conferenze marittime rientra nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 4056/86 e, per estensione, nell'ambito dell'esenzione per categoria prevista dall'articolo 3.

(87) Non si tratta di un argomento ben fondato e nasce da un equivoco da parte della FEFC circa la natura degli obblighi imposti dall'articolo 5, punti 3 e 4. Queste due disposizioni non vanno interpretate in relazione ad una tariffa conferenziata bensì in relazione alle condizioni offerte dalle singole società di navigazione. Né vanno interpretate nel senso che la fissazione dei prezzi per i servizi di trasporto terrestre forniti congiuntamente ad altri servizi nel quadro di un servizio di trasporto multimodale sia autorizzata a norma dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86. Dette disposizioni semplicemente contengono obblighi specifici per le singole compagnie di navigazione che intendano beneficiare dell'esenzione per categoria: esse devono permettere il «merchant haulage» e devono pubblicare i loro prezzi e condizioni individuali per il «carrier haulage».

(88) L'articolo 5 stabilisce quindi degli obblighi cui, come risulta chiaramente dal titolo dell'articolo 5 e dall'undicesimo considerando del regolamento, è subordinata l'esenzione per categoria. Questo articolo non prevede l'estensione espressa o implicita all'esenzione per categoria prevista dall'articolo 3.

iii) *Articolo 2 del regolamento (CEE) n. 4056/86*

(89) La FEFC ha inoltre sostenuto che una dichiarazione della Commissione riportata nei verbali del Consiglio in occasione dell'adozione del regolamento (CEE) n. 4056/86 [1] induce a concludere che la fissazione di prezzi per il trasporto multimodale rientra nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 4056/86. La FEFC ancora una volta ha confuso la questione dell'esenzione per categoria per le conferenze marittime con una dichiarazione concernente l'applicazione delle regole di concorrenza della Comunità alle singole compagnie di navigazione.

(90) La dichiarazione della Commissione si riferisce esplicitamente alle eccezioni tecniche quali previste dall'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 4056/86 e dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1017/68. Pertanto essa non concerne la questione dell'esenzione per categoria, ma conferma che in materia di trasporti multimodali mare/terra sono applicabili entrambi i regolamenti, il regolamento (CEE) n. 4056/86 per il segmento marittimo e il regolamento (CEE) n. 1017/68 per il segmento terrestre.

(91) Inoltre la dichiarazione si riferisce unicamente agli accordi tra singoli trasportatori marittimi e singoli trasportatori terrestri e ciò per il fatto che gli accordi fra concorrenti in materia di fissazione collettiva dei prezzi per il trasporto terrestre o marittimo sono accordi restrittivi degli scambi e non hanno per unico oggetto e per unico effetto l'applicazione di miglioramenti tecnici o la cooperazione tecnica ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 1017/68 e dell'articolo 2, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 4056/86. Giacché tali accordi, di regola, restringono la concorrenza, ne consegue, in particolare in base al settimo considerando del regolamento (CEE) n. 4056/86, che essi non rientrano nell'eccezione prevista per gli accordi tecnici.

V. La possibilità di esenzione individuale

(92) Non sono state presentate domande di esenzione individuale per la fissazione dei prezzi da parte di membri della FEFC per i servizi di carrier haulage forniti congiuntamente ad altri servizi nel quadro di un servizio di trasporto multimodale. Tuttavia, dato che la Commissione è tenuta ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4 del regolamento (CEE) n. 1017/68 ad emettere una decisione di applicazione dell'articolo 5 di detto regolamento, se giunga alla conclusione, al termine di una procedura avviata su denuncia o d'ufficio, che un accordo, una decisione o una pratica concordata soddisfano alle condizioni previste dagli articoli 2 e 5 del regolamento, è necessario valutare se nella fattispecie sussistano le condizioni richieste dall'articolo 5.

(93) La Commissione ha manifestato ai paragrafi 63, 64 e 65 i motivi per i quali ritiene che nella fattispecie debba applicarsi l'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68 e in appresso fornisce la sua valutazione circa l'applicabilità dell'articolo 5 del regolamento.

(94) Nel compiere tale valutazione, la Commissione ha dovuto fare una distinzione tra le argomentazioni addotte dai membri della FEFC quanto:

— ai meriti del trasporto multimodale in generale,

[1] «La Commissione dichiara che le operazioni di trasporto multimodale mare/terra sono soggette alle regole di concorrenza adottate per il trasporto terrestre e a quelle stabilite per il trasporto marittimo. In pratica, l'inapplicabilità dell'articolo 85, paragrafo 1 costituirà la regola per quanto riguarda l'organizzazione e l'esecuzione di trasporti multimodali mare/terra successivi o complementari e la fissazione o l'applicazione di prezzi tutto compreso per tali trasporti, poiché sia l'articolo 2 del presente regolamento [regolamento (CEE) n. 4056/86], sia l'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1017/68 prevedono che il divieto sancito dall'articolo 85, paragrafo 1 del trattato non è applicabile a tali pratiche». [Documento Consiglio n. 11584/86, MAR 84, allegato III, pag. 5 (19 dicembre 1986)].

— alla necessità della fissazione a livello di conferenza dei tassi di nolo per la fornitura di servizi di trasporto multimodale e

— alla necessità della fissazione a livello di conferenza dei tassi di nolo per il segmento terrestre ai fini della salvaguardia del sistema conferenziato.

(95) I membri della FEFC hanno svolto ampie argomentazioni sui meriti del trasporto multimodale e sui relativi vantaggi; la Commissione non contesta tuttavia detti vantaggi [1]. La presente decisione riguarda la fissazione dei prezzi e quindi la Commissione ha preso in considerazione, ai fini di un'eventuale esenzione individuale, soltanto il secondo e il terzo degli argomenti fatti valere dalla FEFC.

(96) L'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 contiene disposizioni che ricalcano ed essenzialmente coincidono con quelle dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato [2]. Si tratta di disposizioni cumulative che vanno soddisfatte individualmente perché la Commissione possa concedere un'esenzione individuale.

(97) La disposizione dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 equivalente alla prima e alla seconda condizione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato [3], stabilisce che il divieto di cui all'articolo 2 del regolamento può essere dichiarato inapplicabile dalla Commissione a qualsiasi accordo, decisione o, pratica concordata che contribuiscano:

«— a migliorare la qualità dei servizi di trasporto, o

— a promuovere, sui mercati soggetti a forti fluttuazioni nel tempo dell'offerta e della domanda, una migliore continuità e stabilità nel soddisfacimento del fabbisogno di trasporto, o

— ad aumentare la produttività delle imprese, o

— a promuovere il progresso tecnico o economico, prendendo in considerazione nella giusta misura gli interessi degli utenti dei trasporti . . .»

(98) La terza e quarta condizione dell'articolo 85, paragrafo 3 sono a tutti gli effetti riportate nella seconda parte dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68.

(99) Per i seguenti motivi la Commissione non ritiene che le pratiche di fissazione dei prezzi della FEFC relativamente al trasporto terrestre soddisfino le condizioni indicate nella prima parte dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 in quanto non contribuiscono a nessuno degli obiettivi prescritti in relazione alla prestazione di servizi di trasporto terrestre né in relazione alla prestazione di servizi di trasporto marittimo. Inoltre anche se contribuissero ad uno di questi obiettivi, la Commissione non ritiene che sarebbero soddisfatte le condizioni previste nella seconda parte dell'articolo 5 in quanto le pratiche di cui trattasi comportano restrizioni di concorrenza che non sarebbero indispensabili per il conseguimento di uno di detti obiettivi.

a) *Miglioramento della qualità dei servizi di trasporto*

(100) Come sottolineato al paragrafo 94, è necessario distinguere tra i meriti e i vantaggi del trasporto multimodale in generale e il contributo al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto che assertivamente apporta la fissazione dei prezzi da parte dei membri della FEFC per i servizi di «carrier haulage» forniti nel quadro di un servizio di trasporto multimodale. La valutazione giuridica ai fini dell'applicabilità dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 verte su quest'ultimo punto.

(101) Nulla fa ritenere che l'imposizione di un prezzo collettivamente pattuito per la prestazione di servizi di carrier haulage contribuisca a migliorare la qualità dei servizi di trasporto terrestre. A questo proposito è importante osservare, come affermato al considerando 19, che i membri della FEFC in generale non effettuano essi stessi operazioni di trasporto terrestre che invece subappaltano a trasportatori terrestri.

(102) Inoltre, benché il prezzo del «carrier haulage» sia fissato nell'ambito della FEFC, i singoli membri negoziano con trasportatori terrestri su base individuale. Eventuali miglioramenti della qualità dei servizi in risposta alla domanda dei caricatori non sono l'effetto delle attività di fissazione dei prezzi nell'ambito della conferenza, bensì della negoziazione diretta tra i singoli caricatori e le singole compagnie.

[1] Vedi ad esempio la relazione della Commissione al Consiglio in data 8 giugno 1994 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza comunitarie ai trasporti marittimi in cui al paragrafo 3, punto 1 si afferma: «la Commissione è del tutto favorevole allo sviluppo del trasporto multimodale, un modo moderno di trasporto che soddisfa una domanda specifica dei caricatori, e intende contribuire a tale sviluppo». SEC(94) 933 final.

[2] Strutture tariffa, vedi nota 16.

[3] «. . .che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva . . .»

(103) Non è stato neppure dimostrato che la fissazione dei prezzi da parte della FEFC in relazione ai servizi di «carrier haulage» contribuisca a migliorare la qualità dei servizi di trasporto marittimo forniti dai membri della FEFC.

b) *Promozione della continuità e stabilità sui mercati soggetti a forti fluttuazioni nel tempo*

(104) La questione della stabilità sul mercato dei servizi di trasporto marittimo di linea containerizzato è esaminata ai considerandi 123-137.

(105) I membri della FEFC non hanno dimostrato che il mercato sul quale sono forniti servizi di «carrier haulage» è soggetto a forti fluttuazioni della domanda e dell'offerta nel tempo. Anche se fosse possibile definire in questi termini il mercato in questione, non risulta che la fissazione collettiva dei prezzi per il trasporto terrestre da parte dei membri della FEFC contribuirebbe alla continuità e stabilità di siffatto mercato.

c) *Aumento della produttività delle imprese*

(106) I membri della FEFC non hanno dimostrato che la fissazione di prezzi conferenziati per il carrier haulage abbia determinato o possa determinare aumenti della produttività delle imprese in causa. Ancora una volta è importante distinguere tra la prestazione di servizi di trasporto multimodale e la fissazione dei prezzi in relazione al segmento terrestre di detti servizi di trasporto.

(107) Per quanto riguarda gli effettivi prestatori dei servizi di trasporto terrestre, la fissazione dei prezzi da parte della FEFC non ha alcuna incidenza diretta sul servizio che essi prestano o sul modo in cui tali servizi sono prestati giacché essi vendono i loro servizi a membri della FEFC ai prezzi prevalenti di mercato e non al prezzo stabilito dalla conferenza. Quanto ai membri della FEFC, in generale essi non effettuano direttamente il trasporto terrestre e l'accordo di fissazione dei prezzi di carrier haulage non ha quindi alcuna incidenza diretta sui servizi di cui essi sono effettivamente prestatori diretti.

(108) Né è stato dimostrato che la fissazione dei prezzi da parte dei membri della FEFC in relazione ai servizi di carrier haulage contribuisca ad aumentare la produttività dei membri della FEFC per quanto concerne i servizi di trasporto marittimo che essi prestano.

d) *Progresso tecnico o economico*

(109) I membri della FEFC non hanno dimostrato che la fissazione dei prezzi di carrier haulage contribuisce a promuovere il progresso tecnico ed economico né in relazione alla prestazione di servizi di trasporto terrestre né in relazione alla prestazione di servizi di trasporto multimodale.

(110) Le compagnie di navigazione membri della FEFC hanno sostenuto che la fissazione dei prezzi di carrier haulage permette loro di investire in quegli elementi di un servizio di trasporto cumulativo cui provvedono esse stesse (logistica, percorso, ecc. vedi considerando 19), data la maggior certezza che ciò presenta in termini di redditività degli investimenti di cui trattasi.

(111) Quest'argomento è sostenibile per qualsiasi accordo di fissazione dei prezzi, tuttavia è infondato. Può darsi infatti che anziché promuovere l'introduzione di nuova tecnologia, le restrizioni di concorrenza derivanti dalle attività di fissazione dei prezzi da parte dei membri della FEFC scoraggino nuovi investimenti riducendo i vantaggi concorrenziali di cui beneficerebbero invece quelle imprese che hanno sfruttato con maggior successo i loro investimenti.

(112) Tale situazione nasce dal fatto che la riduzione o l'eliminazione della concorrenza tra i membri della FEFC per quanto concerne i prezzi potrebbe impedire alle compagnie di navigazione di trasmettere ai loro clienti i risparmi di costi conseguenti all'utilizzazione di nuove attrezzature o nuove tecnologie. Parimenti, il fatto che le società di navigazione più efficienti abbiano meno probabilità di trarre vantaggio dalla loro efficienza e quindi meno probabilità di aumentare la propria quota di mercato significa che le società di navigazione efficienti saranno meno inclini ad investire in nuove tecnologie.

(113) Di conseguenza nulla fa ritenere che le attività di fissazione dei prezzi da parte dei membri della FEFC in relazione al carrier haulage contribuiscano a promuovere il progresso tecnico o economico.

(114) Né, del resto, risulta che la fissazione dei prezzi da parte dei membri della FEFC per i servizi di carrier haulage contribuisca a promuovere il progresso tecnico economico per quanto concerne i servizi di trasporto marittimo prestati da membri della FEFC.

e) *Congrua parte dell'utile*

(115) La Commissione ritiene che l'accordo FEFC non prende in considerazione nella giusta misura gli interessi degli utenti dei trasporti [1] nella misura in cui concerne la fissazione dei prezzi di trasporto terrestre. L'accordo stipulato dai membri della FEFC per il prezzo dei servizi di carrier haulage, in

[1] L'articolo 1, paragrafo 3, lettera c) del regolamento (CEE) n. 4056/86 indica come utenti di trasporti, tra gli altri, i «caricatori, consegnatori e spedizionieri».

quanto tale, non tiene adeguatamente conto degli interessi dei caricatori e di altri utenti di trasporti. Esso serve meramente a garantire che i prezzi siano mantenuti a livelli superiori a quelli che altrimenti si applicherebbero, il che è direttamente in contrasto con gli interessi degli utenti.

(116) La fissazione dei prezzi a livello di conferenza per i servizi di «carrier haulage», nella misura in cui i singoli trasportatori sono in grado di ridurre i loro costi organizzando le proprie flotte di container con maggiore efficienza di altri vettori, impedisce alle compagnie di navigazione più efficienti di trasmettere i risparmi di costo alla clientela il che, ancora una volta, è contrario agli interessi degli utenti.

(117) Nel valutare se le pratiche di cui trattasi prendano in considerazione nella giusta misura gli interessi degli utenti, la Commissione ha tenuto conto delle denunce presentate da organismi di rappresentanza degli interessi degli utenti di servizi di trasporto terrestre prestati dai membri dell'FEFC: il Consiglio dei caricatori tedesco, sostenuto dal consiglio dei caricatori britannico, il consiglio dei caricatori francesi (CNUT) e dal principale organismo rappresentativo dei caricatori in Europa, i consigli europei dei caricatori. Gli spedizionieri, per il tramite della loro organizzazione rappresentativa Clecat (Comité de liaison européen des commissionaires et auxiliaires de transport) e della UIRR (Union internationale des sociétés de transport combiné rail-route) hanno manifestato la loro preoccupazione per le distorsioni della concorrenza nel settore dei trasporti terrestri provocate dalle pratiche oggetto della presente decisione.

(118) Nella fattispecie, la riserva di una congrua parte dell'utile ai consumatori implica il mantenimento di un grado elevato di concorrenza nell'offerta di servizi di trasporto terrestre ai caricatori: la Commissione deve garantire che i caricatori possano usufruire della massima scelta in termini di qualità e di prezzo allorché acquistano servizi di trasporto terrestre. In pratica, sarebbe più facile riservare ai consumatori una congrua parte dell'utile derivante dal trasporto da porta a porta in assenza di accordi di fissazione dei prezzi analoghi a quello della FEFC.

d) *Indispensabilità delle restrizioni*

(119) Come spiegato al considerando 94, è necessario valutare se le restrizioni di concorrenza derivanti dalle attività di fissazione dei prezzi della FEFC per il carrier haulage siano indispensabili:

— per la prestazione di servizi di trasporto multimodale o

— per il mantenimento del sistema delle conferenze marittime riguardante la fissazione dei noli per il trasporto marittimo.

(120) Per quanto riguarda il primo di questi obiettivi, va sottolineato che i membri della FEFC, per la maggior parte, non prestano essi stessi servizi di trasporto terrestre. Neppure la FEFC svolge attività di trasporto terrestre, limitandosi invece a costituire il quadro per la fissazione dei prezzi di servizi di «carrier haulage» prestati dai membri della FEFC congiuntamente ad altri servizi nell'ambito di un servizio di trasporto multimodale.

(121) La fissazione collettiva dei prezzi di «carrier haulage» non è essenziale alla prestazione di questi servizi come dimostrato dal fatto che molti trasportatori indipendenti e spedizionieri offrono servizi equivalenti o analoghi al di fuori della FEFC o di altre conferenze e senza fissare prezzi in comune con altre società di navigazione per la prestazione di servizi di «carrier haulage».

(122) Gli spedizionieri sono in diretta concorrenza con le compagnie di navigazione di linea per la prestazione di servizi di trasporto ed entrambi operano come intermediari fra i prestatori effettivi e gli acquirenti di servizi di trasporto terrestre. Per di più gli spedizionieri prestano servizi da porta a porta per i caricatori da quando o prima ancora che lo facessero le compagnie di navigazione. Né gli spedizionieri né le imprese ferroviarie godono di esenzioni per la fissazione di prezzi in relazione alle loro attività.

(123) Quanto al secondo obiettivo, la FEFC ha sostenuto che il ruolo stabilizzatore delle conferenze marittime sarebbe compromesso dall'assenza di una fissazione collettiva dei noli terrestri da parte delle conferenze marittime [1]. La FEFC ha sostenuto che se fissassero individualmente e non collettivamente i prezzi per il trasporto terrestre, i suoi membri potrebbero essere tentati di erodere i noli marittimi conferenziati facendosi concorrenza reciproca sui prezzi del trasporto terrestre. Questa tesi è stata condivisa da Gilman & Graham nella loro relazione quando affermano, tra l'altro, che

> «in un contesto intermodale integrato le conferenze non possono svolgere le loro funzioni di stabilizzare i tassi di nolo oppure promuovere l'efficienza e la razionalizzazione se la loro competenza in materia di fissazione dei tassi non si estende al settore terrestre» [2].

---

[1] «... considerando che infatti queste conferenze esercitano un ruolo stabilizzatore atto a garantire servizi affidabili ai caricatori ...» Ottavo considerando del regolamento (CEE) n. 4056/86.

[2] Relazione Gilman & Graham paragrafo 4, punto 30.

(124) Gilman & Graham sostengono che la causa principale del deterioramento della stabilità dei noli marittimi è imputabile al rapporto tra entrate tra redditi da noli marittimi e da noli terrestri:

> «Quando concorre ed ottiene il segmento terrestre il trasportatore si assicura anche il nolo marittimo. È chiaro che (sempreché abbiano slots disponibili sulle loro navi) i trasportatori conferenziati hanno interesse ad assumersi una parte notevole del costo del trasporto terrestre al fine di assicurarsi il carico.» [1]

(125) Gilman & Graham sostengono che la precarietà della capacità di trasporto rafforza questa tendenza verso l'instabilità dei prezzi. Nell'evidenziare il fatto che grazie al sistema delle conferenze è stata effettuata una notevole razionalizzazione della rete [2], essi sostengono inoltre che si potrebbe estendere la concorrenza «a tutto l'entroterra utilizzando modi di trasporto terrestre» (paragrafo 4, punto 19).

(126) Per i seguenti motivi, la Commissione non accetta che questi argomenti dimostrino l'indispensabilità della fissazione dei prezzi per i servizi di «carrier haulage» ai fini della preservazione della stabilità dei tassi di nolo marittimo apportata da conferenze quali la FEFC. Va ribadito che per soddisfare il criterio dell'«indispensabilità» spetta alle parti dimostrare che i loro obiettivi non potrebbero essere raggiunti in una maniera meno restrittiva della concorrenza.

(127) Una conferenza contribuisce alla stabilità degli scambi su cui incide fissando una tariffa uniforme che serve da punto di riferimento per il mercato. I prezzi fissati in tal modo tendono a rimanere invariati per un periodo di tempo maggiore che se fossero fissati dalle singole compagnie. Questa riduzione delle fluttuazioni dei prezzi che si potrebbe attendere da un mercato in condizioni normali di concorrenza può essere vantaggiosa per i caricatori in quanto rende meno incerte le condizioni future degli scambi.

(128) La stabilità prevista dal regolamento (CEE) n. 4056/86 ha per effetto di garantire ai caricatori servizi affidabili. I servizi di linea sono per loro natura regolari nel senso che si attengono a cadenze regolari. Per servizi affidabili si intendono i servizi di qualità ragionevole, nel senso che le merci dei caricatori non subiscano alcun danno, e allo stesso tempo di prezzo ragionevole a prescindere dalla data e dalla società di navigazione scelta per trasportare il carico. Affidabilità dell'offerta di servizi di trasporto significa mantenimento nel tempo di un servizio regolare che fornisce ai caricatori la garanzia di un servizio adatto al loro fabbisogno.

(129) Il fatto che la cartellizzazione di una parte delle attività delle società di navigazione sia considerata compatibile con le regole di concorrenza, di per sé non è una giustificazione per concedere l'esenzione a tutte le attività di dette società. Tale tesi equivarrebbe a sostenere che i membri di una conferenza marittima dovrebbero essere autorizzati a fissare i prezzi per qualsiasi servizio decidano di fornire nel quadro dei servizi di trasporto marittimo per evitare che la tariffa della conferenza per il trasporto marittimo sia erosa dalla concorrenza di prezzo per questi ulteriori servizi.

(130) Sarebbe incompatibile con l'obiettivo comunitario della realizzazione di un sistema atto a garantire che la concorrenza sul mercato interno non venga distorta, ammettere che la stabilità di una attività redditizia possa, in base alle regole della concorrenza comunitaria, giustificare un'esenzione per la fissazione dei prezzi di tutte le altre attività redditizie prestate congiuntamente all'attività esentata.

(131) Inoltre nulla fa ritenere che la fissazione dei prezzi di carrier haulage sia indispensabile per preservare il «ruolo stabilizzatore» delle conferenze. Pur avendo lungamente sostenuto che tutte le attività svolte dai membri della conferenza devono essere soggette alla fissazione dei prezzi, le parti non sono riuscite a dimostrare che ciò è essenziale per preservare la disciplina in materia di tassi di nolo marittimo da cui deriva la stabilità in questione e né che vi è una maniera meno restrittiva della concorrenza per farlo.

(132) La FEFC non fa eccezione alla regola generale che tutti i cartelli tendono a «frodare» oppure a praticare sconti segreti quando i membri del cartello dispongono di capacità non utilizzate [3]. Ciò è stato riconosciuto dal legale della FEFC nel corso dell'audizione il quale ha ammesso [4] l'esistenza sia di sconti autorizzati quali i contratti di servizio [5] e gli accordi di fedeltà [6] sia di sconti non autorizzati.

---

[1] Relazione Gilman & Graham, paragrafo 4, punto 16.

[2] Vale a dire i membri della conferenza hanno convenuto tra loro di servire un numero limitato di porti per motivi di razionalizzazione.

[3] «L'individuazione e la prevenzione delle frodi sono state definite il problema centrale dei cartelli e, dato che è spesso di difficile risoluzione, molti economisti sostengono che i cartelli di fissazione dei prezzi sono per natura instabili.» F M Scherer and David Ross, Industrial Market Structure and Economic Performance (Houghton Mifflin, 1990, pag. 245).

[4] Vedi pag. 131 del verbale dell'audizione nel caso specifico.

[5] I contratti di servizio sono accordi tra singoli caricatori e singole compagnie di navigazione o gruppi di compagnie di navigazione per il trasporto di un numero minimo di container e per la fornitura di servizi speciali ad un prezzo negoziato individualmente.

[6] Ad esempio quelli di cui all'articolo 5, punto 2, del regolamento (CEE) n. 4056/86.

(133) Si tratta di una conseguenza assolutamente normale del comportamento dei cartelli. I membri del cartello tendono a massimizzare i profitti concordando prezzi tra loro ma anche a massimizzare le entrate sottraendosi reciprocamente quote di mercato. Tale comportamento di regola si traduce in un grado di instabilità perfino nei cartelli più disciplinati. I cartelli risentono inoltre dell'inevitabile instabilità derivante dal fatto che vale sempre la pena di essere la società operante fuori dal cartello.

(134) Pertanto la FEFC già soffre di una certa instabilità tanto per le tariffe marittime che per quelle terrestri dovuta ai tassi più bassi, praticati a fini concorrenziali da una parte dei suoi membri. Non occorre una disciplina assoluta per mantenere la stabilità derivante dal sistema delle conferenze ovvero servizi affidabili a prezzi che non oscillano molto nel breve periodo. In particolare l'applicazione di prezzi più bassi a fini concorrenziali non incide sulla stabilità prevista dal regolamento (CEE) n. 4056/86 in quanto non risulta che provochi l'assenza di servizi affidabili o di prezzi stabili per un certo periodo di tempo.

(135) A questo riguardo è importante osservare che alcune attività non sono svolte sulla base di un prezzo concordato a livello di conferenza, bensì sulla base molto meno restrittiva di un accordo volto a non applicare prezzi sottocosto (vedi considerando 40). Le parti non hanno dimostrato che questo sistema pregiudica la stabilità in misura eccessiva o affatto.

(136) La Commissione riconosce che, in assenza della fissazione collettiva dei prezzi, i membri della FEFC potrebbero applicare ai caricatori tassi per i servizi di carrier haulage inferiori ai loro costi di acquisto di detti servizi, con la conseguenza che ciò equivarrebbe ad offrire uno sconto rispetto alla tariffa conferenziata di trasporto marittimo. Vi è il rischio che ciò comprometta la stabilità dalla FEFC in più di quanto già avviene per effetto di altri sistemi di sconto rispetto alla tariffa FEFC di trasporto marittimo e per effetto della concorrenza da parte di società di nagivazione non aderenti alla FEFC.

(137) Tuttavia, anche ammesso che il fatto di permettere alla FEFC di fissare i prezzi per i servizi di carrier haulage offerti dai suoi membri contribuisce a realizzare la stabilità, non è stato dimostrato che misure meno restrittive della concorrenza non avrebbero l'impatto sufficiente per conseguire quell'obiettivo. Le misure che si potrebbero adottare per assicurare la stabilità delle tariffe delle conferenze marittime sono elencate all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86 e comprendono la ripartizione del carico o delle entrate tra i membri della conferenza.

(138) Concludendo, la fissazione dei prezzi di carrier haulage da parte dei membri della FEFC non pare indispensabile al fine di conseguire gli obiettivi dichiarati.

(139) Tale conclusione è valida soltanto per le pratiche esistenti della FEFC in relazione alla fissazione dei prezzi per il trasporto terrestre. In particolare la presente decisione non esamina se e in quale misura altri tipi di accordo concernenti il trasporto multimodale soddisfino le condizioni dell'articolo 85, paragrafo 3 [1].

g) *Eliminazione della concorrenza per una parte sostanziale del mercato*

(140) Una volta accertato che le prime tre condizioni dell'articolo 85, paragrafo 3 e dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 nel presente caso non sono soddisfatte, non è necessario esaminare se alle parti sia stata data la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale del servizio in questione.

h) *Conclusioni*

(141) Dalle considerazioni che precedono si può concludere che mentre lo sviluppo del trasporto multimodale può costituire un mezzo per migliorare i servizi di trasporto, non si può sostenere altrettanto per la fissazione collettiva dei prezzi per i servizi di carrier haulage. Inoltre gli utenti dei trasporti non ottengono una congrua parte dei benefici della fissazione dei prezzi per i servizi di carrier haulage e le restrizioni di concorrenza non sono indispensabili. Pertanto le condizioni dell'articolo 85, paragrafo 3 e dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 non sono soddisfatte.

(142) Inoltre, nel momento in cui si stanno intraprendendo azioni di liberalizzazione e di deregolamen-

[1] Da tenere presente la dichiarazione della Commissione nella quale essa ritiene:
«che, in talune circostanze, accordi specifici di cooperazione potrebbero promuovere il progresso tecnico o economico in misura sufficiente da autorizzare, mediante esenzione individuale, la fissazione di tassi terrestri uniformi.»
In tale relazione la Commissione ha inoltre espresso la sua disponibilità a prendere in considerazione, se del caso, la concessione di esenzioni individuali:
«che consentano anche di includere nell'accordo della conferenza di cui siano membri le linee conferenziate (che beneficiano dell'esenzione individuale) una clausola la quale stabilisca che i tassi terrestri delle tariffe non possono essere inferiori ai costi evitando in tal modo, il rischio di destabilizzare le conferenze per effetto di sovvenzioni incrociate tra i segmenti terrestre e marittimo.»

tazione della prestazione di servizi di trasporto terrestre in Europa, sarebbe incoerente e contraddittorio concedere alle conferenze l'esenzione per la fissazione dei prezzi di taluni servizi di trasporto terrestre mentre ciò non è consentito ai loro concorrenti che prestano servizi equivalenti [1].

VI. Articolo 22, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68

(143) A norma dell'articolo 22, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68, la Commissione può infliggere alle imprese ammende che variano da un minimo di 1 000 unità di conto ad un massimo di 1 Mio di ECU, con facoltà di aumentare quest'ultimo importo fino al 10 % del volume di affari realizzato durante l'esercizio sociale precedente da ciascuna delle imprese che hanno partecipato all'infrazione, quando intenzionalmente o per negligenza commettano un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 2 o dell'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 1017/68. Per determinare l'ammontare dell'ammenda la Commissione terrà conto, oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata.

i) *Valutazione della gravità e della durata*

(144) Nel valutare la gravità e la durata dell'infrazione, nella fattispecie, la Commissione ha tenuto conto dei seguenti criteri:

a) la natura dell'infrazione,

b) il dolo,

c) la mancata cessazione dell'infrazione imputabile alle parti,

d) la natura e il valore dei servizi in questione,

e) il grado di partecipazione di ciascuna parte all'infrazione,

f) la durata dell'infrazione.

a) La natura dell'infrazione

(145) La Commissione ritiene che in linea di massima le pratiche miranti a limitare la concorrenza intervenendo sui prezzi presentino un indubbio elemento di gravità [2]. Ciò discende sia dal fatto che l'articolo 85, paragrafo 1 specificamente cita la fissazione dei prezzi sia dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia [3]. L'infrazione in questione elimina la concorrenza dei prezzi tra i membri della FEFC relativamente ai servizi di trasporto terrestre che essi prestano.

b) Il dolo

(146) La Corte di giustizia ha dichiarato che:

> «... perché un'infrazione alle norme del trattato sulla concorrenza si possa considerare intenzionale non è necessario che l'impresa sia stata conscia di trasgredire ad un divieto posto da tali norme; è sufficiente che essa non potesse ignorare che il comportamento censurato aveva come scopo la restrizione della concorrenza» [4].

(147) La Commissione ritiene che lo scopo perseguito dai membri della FEFC fosse l'eliminazione della concorrenza sui prezzi tra i membri stessi in relazione ai servizi di trasporto terrestre da essi offerti. Di conseguenza non potevano ignorare che le loro attività di fissazione dei prezzi per i servizi di trasporto terrestre avessero per oggetto la restrizione della concorrenza.

c) La mancata cessazione dell'infrazione imputabile alle parti

(148) I membri della FEFC sono stati consci almeno da quando è stata loro inviata in data 23 giugno 1989 la denuncia presentata alla Commissione dalla BDI/DSVK della possibilità che le pratiche oggetto della presente decisione costituissero infrazioni all'articolo 85, paragrafo 1 del trattato e all'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68 e non rientrassero nell'ambito delle esenzioni per categoria per le conferenze marittime previste dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4056/86.

(149) Malgrado tale denuncia e nonostante ripetute avvertenze preliminari da parte della Commissione (inclusa una lettera del commissario all'epoca responsabile per la politica di concorrenza al presidente della FEFC nel giugno 1990, indicante che le pratiche in questione incorrevano nel divieto dell'articolo 85, paragrafo 1 e non beneficiavano di nessuna esenzione a norma dell'articolo 85, paragrafo 3), le parti le hanno mantenute pienamente in vigore. A nessuno stadio, nemmeno successivamente alla comunicazione degli addebiti nel dicembre 1992, le parti hanno ufficialmente notificato le loro pratiche alla Commissione al fine di ottenere un'esenzione individuale.

d) La natura e il valore dei servizi in questione

(150) Come indicato ai considerandi 34-37, nel 1992 il costo della prestazione di servizi di trasporto terrestre per dieci dei principali membri della FEFC è ammontato a 477 Mio di ECU. Quest'importo è probabilmente rappresentativo, in termini reali, del

[1] Vedi anche la relazione della Commissione al Consiglio concernente l'applicazione delle regole di concorrenza della Comunità al trasporto marittimo.

[2] HOV SVZ/MCN, decisione della Commissione 94/210 del 29 marzo 1994, GU n. L 104 del 23. 4. 1994, pag. 34, paragrafo 259.

[3] Vedi ad esempio causa 26/76, Metro/Commissione I, Rac. 1977, pag. 1875: «la concorrenza dei prezzi è talmente importante da non poter mai essere eliminata».

[4] Causa C-279/87, Tippex/Commissione, Rac. 1990, I, pag. 261.

costo della fornitura di servizi di trasporto terrestre sostenuti da quelle dieci società di navigazione sia negli anni precedenti che in quelli successivi al 1992. Il valore annuale dei servizi in questione è quindi notevole e rappresenta un costo significativo per questo settore della Comunità.

e) Il grado di partecipazione di ciascuna parte all'infrazione

(151) Ad eccezione di Wilh. Wilhelmsen, non è possibile appurare il grado minore o maggiore di partecipazione delle singole compagnie di navigazione alla decisione collettiva di fissazione dei prezzi per i servizi oggetto della presente decisione. Wilh. Wilhelmsen non è un membro attivo della FEFC e non opera navi sulle rotte in questione.

f) La durata dell'infrazione

(152) Come indicato ai considerandi 39, 40 e 41, la fissazione dei prezzi per i servizi di trasporto terrestre da parte della FEFC è iniziata in generale verso il 1971 e da allora praticamente non è mai cessata. L'attuale tariffa FEFC per il carrier haulage è contenuta nel documento NT 90 ed è stata introdotta con decorrenza dal 1° gennaio 1990. Il regolamento (CEE) n. 1017/68, applicabile all'infrazione in questione, è entrato in vigore il 1° luglio 1968.

ii) *Conclusioni per quanto riguarda la gravità e la durata delle infrazioni*

(153) La Commissione ritiene che l'infrazione in questione costituisca un'infrazione particolarmente grave del diritto della concorrenza comunitario, tale da avere un impatto economico notevole. Inoltre, si tratta di un'infrazione in atto in generale dal 1971 e sicuramente dalla data di presentazione alla Commissione, nell'aprile 1989, della denuncia della DSVK.

(154) Benché le parti abbiano sostenuto che le pratiche in questione rientrano nel campo di applicazione dell'esenzione per categoria prevista per gli accordi di fissazione dei prezzi delle conferenze marittime come definito dal regolamento (CEE) n. 4056/86, il campo di applicazione dell'esenzione non può essere più ampio di quello del regolamento stesso. L'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento stabilisce che:

> «esso concerne unicamente i trasporti marittimi internazionali da o verso uno o più porti comunitari».

(155) Ai fini dell'interpretazione del regolamento (CEE) n. 4056/86, occorre tener presente il principio generale del diritto comunitario ovvero che le deroghe, tra cui le esenzioni per categoria, non devono essere interpretate in senso lato (vedi nota 3 a pagina 26).

(156) Inoltre la relazione della Commissione al Consiglio concernente l'applicazione delle regole della concorrenza comunitaria ai trasporti marittimi del giugno 1994 contiene indicazioni molto chiare circa le conclusioni della Commissione sulla fissazione delle tariffe di trasporto multimodali in generale. Rappresentanti della FEFC hanno scritto alla Commissione esprimendo il loro parere preliminare sulla relazione il 12 agosto 1994.

(157) La Commissione ritiene che i membri della FEFC non potevano ignorare che l'accordo ricadeva nell'ambito dell'articolo 85, paragrafo 1 del trattato e che avrebbero dovuto essere consci del fatto che non rientrava nell'ambito delle esenzioni per categoria per le conferenze marittime o di altre esenzioni. La Commissione ritiene appropriato comminare ammende nel caso specifico.

(158) Nonostante queste conclusioni circa la gravità e la durata dell'infrazione, la Commissione ha tenuto conto del fatto che il sussistere delle pratiche in questione era ampiamente conosciuto e che, per una serie di motivi, i tempi di adozione della presente decisione sono stati più lunghi di quanto sarebbe stato possibile altrimenti. La Commissione ha inoltre preso in considerazione le seguenti circostanze:

i) gli orientamenti della Commissione in tema di fissazione dei prezzi di trasporto multimodale da parte delle conferenze di compagnie di navigazione di linea non erano molto noti prima della presentazione della succitata relazione al Consiglio;

ii) la messa a punto degli orientamenti della Commissione a questo riguardo ha richiesto un certo tempo col risultato che l'istruttoria del caso specifico è durata più del normale e i membri della FEFC non dovrebbero essere penalizzati per questo addizionale lasso di tempo, e

iii) il fatto che la presente decisione è la prima ad applicare le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1017/68 ai membri di una conferenza di compagnie di navigazione di linea.

(159) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene che il livello delle ammende dovrebbe essere fissato in questo caso ad un livello simbolico per stabilire in modo inequivocabile l'esistenza dell'infrazione e la necessità dell'osservanza, in futuro, delle regole di concorrenza della Comunità da parte delle imprese in questione e da parte di altre imprese impegnate in pratiche equivalenti. Nessuna ammenda deve esse inflitta a Wilh. Wilhelmsen in considerazione della sua estraneità all'infrazione (vedi considerando 151),

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

I membri della Far Eastern Freight Conference elencati nell'allegato hanno commesso un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 85 del trattato CE e dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68 concordando prezzi per i servizi di trasporto terrestri forniti all'interno del territorio della Comunità europea ai caricatori congiuntamente ad altri servizi nel quadro di operazioni di trasporto multimodale per l'inoltro di carichi containerizzati tra l'Europa settentrionale e l'Estremo Oriente.

Articolo 2

Le condizioni dell'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1017/68 non sono soddisfatte.

Articolo 3

I membri della Far Eastern Freight Conference elencati nell'allegato sono tenuti a porre fine all'infrazione constatata all'articolo 1.

Articolo 4

Le imprese destinatarie della presente decisione devono astenersi in futuro da qualsiasi accordo o pratica concordata che possa avere un oggetto o un effetto identico o analogo all'accordo di cui all'articolo 1.

Articolo 5

Alle imprese destinatarie della presente decisione sono inflitte, per l'infrazione alle disposizioni dell'articolo 85 del trattato CE e dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68 di cui all'articolo 1, le seguenti ammende:

Compagnie Générale Maritime	10 000 ECU
Hapag-Lloyd Aktiengesellschaft	10 000 ECU
Croatia Line	10 000 ECU
Kawasaki Kisen Kaisha Limited	10 000 ECU
Lloyd Triestino di Navigazione SpA	10 000 ECU
AP Møller-Maersk Line	10 000 ECU
Malaysian International Shipping Corporation Berhad	10 000 ECU
Mitsui OSK Lines Ltd	10 000 ECU
Nedlloyd Lijnen BV	10 000 ECU
Neptune Orient Lines Ltd	10 000 ECU
Nippon Yusen Kabushiki Kaisha	10 000 ECU
Orient Overseas Container Line	10 000 ECU
P & O Containers Ltd	10 000 ECU

Articolo 6

Le ammende inflitte all'articolo 5 vanno versate, in ecu, entro tre mesi dalla data della presente decisione sul conto n. 310-0933000-43 intestato alla Commissione delle Comunità europee presso la Banca Bruxelles Lambert, Agence Européenne, Rond-Point Schumann 5, B-1040 Bruxelles.

Allo spirare del termine soprammenzionato l'importo di tale ammenda produce di pieno diritto interessi calcolati in base al tasso applicato dall'Istituto monetario europeo alle proprie operazioni in ecu il primo giorno lavorativo del mese nel corso del quale è stata adottata la presente decisione, maggiorato di 3,5 punti percentuali, vale a dire 9,25 %.

Articolo 7

Sono destinatarie della presente decisione le imprese elencate nell'allegato.

La presente decisione costituisce titolo esecutivo a norma dell'articolo 192 del trattato CE.

Fatto a Bruxelles, il 21 dicembre 1994.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione

ALLEGATO

Compagnie Générale Maritime
22, Quai Gallieni
F-92158 Suresnes Cedex

Hapag-Lloyd Aktiengesellschaft
Postfach 10 26 26
Ballindamm 25
D-20095 Hamburg

Croatia Line
8 Riva
5100 Rijeka
Republic of Croatia

Kawasaki Kisen Kaisha Limited
Hibiya Central Building
2-9 Nishi — Shinbashi — 1 Chome
Minato-ku
Tokio 105
Japan

Lloyd Triestino di Navigazione SpA
Passaggio S. Andrea, 4
I-34123 Trieste

AP Møller-Maersk Line
Esplanaden 50
DK-1098 København K

Malaysian International Shipping Corporation Berhad
2nd Floor Wisma MISC
2 Jalan Conlay
PO Box 10371
50721 Kuala Lumpur
Malaysia

Mitsui OSK Lines Ltd
1-1 Toranomon 2-Chome
Minato-ku
Tokyo 107
Japan

Nedlloyd Lijnen BV
Boompjes 40
NL-3011 XB Rotterdam

Neptune Orient Lines Ltd
456 Alexandra Road
N° 06-00 NOL Building
Singapore 0511
Republic of Singapore

Nippon Yusen Kabushiki Kaisha
3-2 Marunouchi 2-chome
Chiyoda ku
Tokyo
Japan

Orient Overseas Container Line
30th-31st Floor Harbour Centre
25 Harbour Road
Wan Chai
Hong Kong

P & O Containers Ltd
Beagle House
Braham Street
GB-London E1 8 EP

Wilh. Wilhelmsen Limited A/S
Olav V's G5
POB 1359
N-0161-Oslo