II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 25 marzo 1992

relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del trattato CEE

(IV/30.717-A - Eurocheque : accordo di Helsinki)

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

(92/212/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea,

visto il regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato [1], modificato da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, in particolare l'articolo 4, paragrafo 1, e l'articolo 15, paragrafo 2,

vista la notificazione presentata dal Groupement des cartes bancaires « CB » il 16 luglio 1990, conformemente all'articolo 4 del regolamento n. 17, avente per oggetto un accordo concluso ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983 fra la « Assemblea Eurocheque » e le istituzioni finanziarie francesi sulle condizioni di accettazione degli assegni eurocheques esteri nel settore commerciale in Francia,

vista la decisione della Commissione del 19 luglio 1990 di avviare la procedura nel presente caso,

dopo aver dato la possibilità alle imprese interessate di far conoscere il loro punto di vista in ordine agli addebiti formulati dalla Commissione, conformemente al combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1 del regolamento n. 17 e del regolamento n. 99/63/CEE della Commissione del 25 luglio 1963, relativo alle audizioni previste all'articolo 19, paragrafi 1 e 2 del regolamento n. 17 del Consiglio [2],

previa consultazione del comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti,

considerando quanto segue :

I. I FATTI

(1) La presente decisione concerne un accordo noto come « accordo fra le istituzioni finanziarie francesi e l'assemblea Eurocheque sull'accettazione da parte dei commercianti in Francia degli assegni eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere secondo i principi stabiliti nella riunione dell'assemblea Eurocheque tenutasi ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983 ». Detto accordo, che è stato inserito nel capitolo E del manuale Eurocheque, è rimasto in applicazione per quasi sette anni e mezzo, vale a dire dal 1° dicembre 1983, data della sua entrata in vigore, fino al 27 maggio 1991, data alla quale il Groupement des cartes bancaires « CB », che rappresenta le istituzioni finanziarie francesi in seno al sistema Eurocheque, ha inviato a tutti i suoi membri una circolare per informarli che nella riunione dei giorni 9 e 10 maggio 1991 l'assemblea generale Eurocheque aveva posto fine all'accordo stesso.

A. Le parti

1) *Il Groupement des cartes bancaires « CB »*

(2) IL 31 luglio 1984 è stato firmato fra gli undici maggiori istituti finanziari francesi un protocollo di accordo che ha stabilito il principio dell'interoperatività fra le tre reti di carte bancarie

[1] GU n. 13 del 21. 2. 1962, pag. 204/62.
[2] GU n. 127 del 20. 8. 1963, pag. 2268/63.

esistenti in Francia : quelle della Carte Bleue, del Crédit Agricole e del Crédit Mutuel. Detto principio dell'interoperatività è stato concretato con la costituzione, il 1° dicembre 1984, di un gruppo d'interesse economico (GIE) denominato Groupement des cartes bancaires « CB ». Attualmente [1] circa 500 000 commercianti francesi aderiscono al sistema di pagamento mediante carta del Groupement e accettano la carta « CB » ; al 31 dicembre 1990, si contavano 19,5 milioni di titolari di carte « CB », di cui 7,9 ad uso unicamente nazionale e 11,6 ad uso anche internazionale (8 milioni di carte Visa e 3,6 milioni di carte Eurocard). Nel 1983, anno della firma dell'accordo di Helsinki, il numero dei commercianti che accettavano la Carta Bleue era di 217 000 [2].

(3) Il Groupement des cartes bancaires « CB » raggruppa tutti i grandi istituti bancari e finanziari francesi. Alla fine del 1988 [3] ne facevano parte :

— le banche iscritte : oltre 260 istituti raggruppati in seno all'Association française des banques ;

— il Crédit agricole : 91 casse regionali ;

— le Banques populaires : 31 banche regionali ;

— le Caisses d'Épargne Écureuil : circa 300 sedi locali ;

— la Posta (conti correnti postali) ;

— il Crédit mutuel : 20 federazioni regionali ;

— taluni istituti finanziari.

(4) Fin dalla sua costituzione, il Groupement des cartes bancaires « CB » svolge per la Francia la funzione di comunità nazionale Eurocheque in sostituzione dell'Association française des banques (AFB), come ha rammentato lo stesso Groupement nella sua notificazione del 16 luglio 1990 : « al momento della costituzione nel 1984, il Groupement des cartes bancaires « CB » (il Groupement) ha assunto la responsabilità della gestione degli accordi conclusi in seno ad Eurocheque. Da allora esso vigila sulla corretta applicazione di tali accordi da parte dei suoi membri e dei commercianti facenti parte della rete CB ».

2. *Eurocheque International sc*

(5) L'organizzazione Eurocheque è stata fondata nel 1968 per iniziativa privata di istituti finanziari europei allo scopo di rispondere, in fatto di sistemi di pagamenti internazionali, ai bisogni risultanti dall'aumento del turismo e degli spostamenti per affari e per lavoro all'interno dell'Europa, mettendo a disposizione degli utenti titoli di pagamento utilizzabili tanto nel loro paese d'origine quanto in altri paesi.

(6) Il sistema Eurocheque è aperto a tutti gli istituti di credito europei. Esso si avvale di due strumenti : l'assegno e la carta di garanzia Eurocheque [4]. Il rimborso di un assegno eurocheque emesso dietro presentazione della carta corrispondente è garantito dalla banca trassata, per un importo massimo prestabilito, a qualsiasi banca che proceda al pagamento.

(7) Inizialmente, Eurocheque International era un'associazione di fatto, priva di personalità giuridica. Il 3 febbraio 1988, Eurocheque International ha assunto la forma di società cooperativa di diritto belga a durata illimitata, con sede sociale a Bruxelles e con un capitale di 1 800 000 franchi belgi, rappresentato da 18 quote sociali di 100 000 franchi belgi sottoscritte da :

— Associazione delle banche svedesi,

— Associazione bancaria italiana,

— Groupement des cartes bancaires « CB » (Francia),

— Associazione Comunidade Portuguesa Eurocheque,

— Bank of Cyprus,

— Caisse d'épargne de l'État du Grand-Duché de Luxembourg,

— società Agrupació Andorrana Eurocheque,

— società PBS-Pengeinstitutternes BetalingsSystemer (Danimarca),

— società APACS (Gran Bretagna),

— società Telekurs (Svizzera)

— società Soumen Pankkiyhdistys (Finlandia)

— Associazione delle banche norvegesi,

— fondazione Stichting bevordering chequeverkeer (Paesi Bassi)

— società Irish Clearing House,

— società Jugobanka United Bank (Iugoslavia),

— Associazione delle banche e dei banchieri austriaci,

— Eurocheque Belgique SC,

— società GZS-Gesellschaft für Zahlungssysteme GmbH (Germania).

[1] Fonte : « CB Actualité » n. 14, giugno 1991, pag. 16.

[2] Fonte : Relazione dell'Association française des banques per il 1985, allegato V, pag. 60.

[3] Fonte : opuscolo : « Un système commun au service de chacun », Groupement des cartes Bancaires « CB », dicembre 1988.

[4] Ai sensi della presente decisione, la carta eurocheque è una « carta di garanzia » e non una carta di pagamento elettronico, quale definita dalla Commissione nella raccomandazione 87/598/CEE relativa ad un codice europeo di buona condotta (GU n. L 365 del 24. 12. 1987, pag. 72) e nella raccomandazione 88/590/CEE concernente i sistemi di pagamento, in particolare il rapporto tra il proprietario della carta e l'emittente della carta (GU n. L 317 del 24. 11. 1988, pag. 55).

B. I mercati di cui trattasi

(8) I mercati da prendere in considerazione sono, anzitutto, quello degli assegni eurocheque emessi all'estero e, più specificamente, quello degli eurocheque emessi in franchi francesi, presso i 500 000 commercianti francesi che aderiscono al sistema di pagamento mediante carta del Groupement CB, da parte dei titolari di carte Eurocheque non emesse da banche stabilite in Francia e, a un secondo livello, quello dell'insieme dei mezzi di pagamento internazionali presso i commercianti francesi.

1. *Gli emittenti potenziali di eurocheque esteri in Francia*

(9) Nel 1988 (1), 8 000 banche di 21 paesi, fra cui tutti gli Stati membri della CEE, eccetto Grecia ed Italia, emettevano degli assegni eurocheque uniformi, che erano accettati da quasi tutte le banche in 220 000 agenzie di 40 paesi (in Europa e nella maggior parte dei paesi del bacino mediterraneo). Nel 1988 sono state emesse 44,4 milioni di carte, di cui 34,5 milioni di carte uniformi e 9,9 milioni di carte non uniformi. Oltre 5 milioni di commercianti di 30 paesi accettano gli assegni eurocheque. Nel 1988, 50 milioni di eurocheque sono stati emessi all'estero in moneta locale, per un totale di 6,7 miliardi di ecu, il che rappresenta una media di 134 ecu per eurocheque emesso.

(10) Sugli oltre 37,1 milioni di carte Eurocheque uniformi emesse nel 1989 (2), più di 33 milioni sono state emesse negli Stati membri della CEE :

— Belgio :	3 210 000,
— Danimarca :	217 185,
— Germania :	23 300 000,
— Grecia :	—,
— Spagna :	10 000,
— Francia :	98 657,
— Irlanda :	99 289,
— Italia :	600 000,
— Lussemburgo :	147 400,
— Paesi Bassi :	3 405 939,
— Portogallo :	130 038,
— Regno Unito :	1 820 563.

(1) Fonte : « Eurocheque News » n. 14, marzo 1989.
(2) Fonte : opuscolo « Eurocheque 1989-1990 ».

Al di fuori della CEE, i paesi emittenti sono principalmente l'Austria (2 320 000 carte) e la Svizzera (1 676 059 carte).

(11) Tutti i titolari di carte Eurocheque aventi un conto in una banca non situata in Francia sono emittenti potenziali di assegni eurocheque in Francia nel settore bancario o in quello commerciale, il quale ultimo è però l'unico ad essere considerato nella presente decisione. Si tratta pertanto di 37 milioni di titolari esteri di carte Eurocheque che nel 1989 potevano emettere assegni eurocheque in Francia, di cui quasi 33 milioni di cittadini di altri Stati membri.

(12) A titolo comparativo, il numero dei titolari francesi di carte Eurocheque e di carte « CB » ha avuto il seguente andamento negli anni dal 1984 al 1990 (3) :

Anno	Carte eurocheque	Carte bancarie « CB »
1984	80 000	13 300 000 (1)
1985	271 800	14 000 000
1986	147 296	14 800 000
1987	137 000	16 300 000
1988	150 000	17 300 000
1989	98 657	18 700 000
1990	86 426	19 500 000

(1) Totale delle carte emesse dal Groupement Carte bleue, dal Crédit mutuel e dal Crédit agricole.

(13) A parte le carte Eurocheque, il numero dei titolari delle principali carte di pagamento (di credito o di addebito) (4) internazionali nella CEE si ripartiva come segue alla fine del 1988 (5) :

(3) Fonte :
— Per il periodo 1984-1989 (eccettuato il numero di carte Eurocheque per l'anno 1989) : Groupement des cartes bancaires, audizione del 28 novembre 1990.
— per il 1990 : carte Eurocheque : risposta del Groupement « CB » del 12 luglio 1991 alla comunicazione supplementare degli addebiti del 19 giugno 1991.

(4) Per il concetto di carte di pagamento, si rimanda alle precitate raccomandazioni 87/598/CEE e 88/590/CEE.

(5) Fonte : Studio del BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs) sulle carte di credito, agosto 1989, commissionato dalla Commissione. Non esistono dati disponibili per la Grecia, l'Italia, il Lussemburgo e il Portogallo.

	Belgio	Danimarca	Germania	Spagna	Francia	Irlanda	Paesi Bassi	Regno Unito
Eurocard/Access	192 400	130 000	850 000		1 500 000	190 000	180 000	12 200 000
Visa	160 000		220 000	6 000 000	6 000 000	280 000	65 000	15 400 000
American Express	130 000		600 000	230 000	360 000	30 000	155 000	1 000 000
Diners Club	115 000	85 000	320 000	110 000	142 000	14 000	80 000	300 000
Totale	597 400	215 000	1 990 000	6 340 000	8 002 000	514 000	480 000	28 900 000

Queste cifre dimostrano che la concorrenza tra i pagamenti mediante eurocheque e quelli mediante carte di credito o di addebito è limitata da ragioni di fatto: la situazione differisce da uno Stato membro all'altro, giacché un buon numero di utilizzatori di eurocheque non ha a sua disposizione carte di credito o di addebito e viceversa. In particolare, per quel che riguarda i cittadini di altri Stati membri che soggiornano in Francia, appare chiaro che la grande maggioranza dei tedeschi dispone soltanto di eurocheque (23 milioni di titolari di eurocheque contro 2 milioni di titolari di carte di credito o di addebito). In misura minore, ma pur sempre rilevante, la stessa cosa vale per gli olandesi (3,4 milioni di titolari di eurocheque contro 0,5 milioni di titolari di carte di credito o di addebito) e per i belgi (3,2 milioni contro 0,6 milioni). Presso i cittadini britannici, al contrario, le carte di credito o di addebito (29 milioni) prevalgono sugli eurocheque (1,8 milioni), come per gli spagnoli (6,3 milioni contro 10 000) e, ma in misura minore, gli irlandesi (0,5 milioni contro 0,1).

2. Gli eurocheque esteri emessi in Francia

(14) Come risulta dalle due tabelle riprodotte qui di seguito (1), la Francia figura al primo posto tra i paesi che accettano assegni eurocheque, con un totale di 6 430 832 eurocheque esteri emessi in Francia nel 1989, pari al 15 % del totale degli eurocheque emessi all'estero nel corso dello stesso anno. Gli eurocheque emessi in Francia sono stati tratti, per oltre l'85 %, dalle persone residenti in altri Stati membri della CEE, essenzialmente tedeschi (36 % del totale degli eurocheque emessi in Francia), belgi (17 %), olandesi (15 %) e britannici (15 %).

(1) Fonte: Lettera del 18 maggio 1990 di Eurocheque International alla Commissione.

Numero di assegni eurocheque uniformi internazionali emessi all'interno della Comunità nel 1989

Emessi in	Emessi da												Totale
	Belgio	Danimarca	Germania	Grecia	Spagna	Francia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Portogallo	Regno Unito	
Belgio	—	6 844	342 542	—	—	66 041	5 844	118	242 072	963 084	3 167	101 202	1 730 914
Danimarca	11 821	—	472 424	—	—	422	1 164	112	2 660	45 052	543	23 565	557 763
Germania	406 529	131 609	—	—	—	176 259	16 112	1 829	162 600	2 697 668	4 600	415 710	4 012 916
Grecia	86 854	65 349	1 088 046	—	—	2 601	6 597	772	6 379	229 335	792	191 736	1 678 461
Spagna	456 092	94 915	3 127 468	—	—	20 832	39 439	1 357	24 735	531 149	30 092	855 136	5 181 215
Francia	1 093 671	92 532	2 307 098	—	—	—	42 841	1 738	98 776	986 643	12 533	981 453	5 617 285
Irlanda	9 978	1 701	94 392	—	—	568	—	125	1 625	18 337	192	131 905	258 823
Italia	227 898	70 646	2 799 560	—	—	32 532	13 716	—	33 005	231 013	5 773	257 898	3 672 041
Lussemburgo	262 345	3 020	91 677	—	—	61 900	549	18	—	109 346	316	8 501	537 672
Paesi Bassi	418 172	14 071	1 244 498	—	—	1 715	7 131	357	13 076	—	2 527	151 166	1 852 713
Portogallo	55 315	19 249	267 377	—	—	5 738	12 438	167	9 986	103 457	—	166 099	639 826
Regno Unito	139 679	37 672	897 604	—	—	5 641	168 789	736	11 086	291 946	12 070	—	1 565 223
Totale	3 168 354	537 608	12 732 686	—	—	374 249	314 620	7 329	606 000	6 207 030	72 605	3 284 371	27 304 852

Classificazione dei primi dieci paesi, CEE e non CEE, accettanti ed emittenti di eurocheque esteri nel 1989

(Numero totale di eurocheque esteri emessi nel 1989 : 42 140 887)

Numero d'ordine	Paesi accettanti				Paesi emittenti			
	Paese	Numero di eurocheque	%	% cumulativa	Paese	Numero di eurocheque	%	% cumulativa
1	Francia	6 430 832	15,2		Germania	20 106 545	47,7	
2	Spagna	5 606 401	13,3	28,5	Paesi Bassi	7 601 007	18	65,7
3	Austria	5 553 712	13,2	41,7	Regno Unito	3 818 227	9	74,7
4	Germania	5 356 978	12,7	54,4	Belgio	3 535 793	8,4	83,1
5	Italia	4 492 630	10,6	65	Svizzera	2 511 476	6	89,1
6	Svizzera	2 038 019	4,8	69,8	Austria	2 091 429	5	94,1
7	Paesi Bassi	1 986 442	4,7	74,5	Danimarca	677 763	1,6	95,7
8	Grecia	1 940 022	4,6	79,1	Lussemburgo	640 464	1,5	97,2
9	Regno Unito	1 875 376	4,4	83,5	Francia	420 664	1	98,2
10	Belgio	1 779 024	4,2	87,7	Irlanda	337 178	0,8	99

(15) D'altro canto, Groupement ha precisato (1) che, sui 6,5 milioni di assegni eurocheque esteri emessi in Francia, 1 milione circa sono stati emessi presso i commercianti, e che una stessa quota di circa il 15 % per gli assegni emessi nel settore commerciale, sul totale degli eurocheque, si riscontra globalmente nei vari paesi.

C. L'accordo di Helsinki

(16) L'accordo di Helsinki è in totale contraddizione con l'accordo noto come «Package Deal», che disciplina l'utilizzazione degli assegni eurocheque all'estero.

1. *Il sistema Eurocheque: l'accordo «Package Deal»*

(17) L'accordo «Package Deal» è stato concluso il 31 ottobre 1980 in seno alla Comunità Eurocheque e posto in vigore a decorrere dal 1° maggio 1981. È stato notificato alla Commissione il 7 luglio 1982 dai raggruppamenti bancari nazionali che compongono la comunità Eurocheque suddetta ed ha beneficiato di un'esenzione per decisione 85/77/CEE della Commissione (2). Tale esenzione prendeva fine il 30 aprile 1986, data di scadenza dell'accordo iniziale. In attesa di una revisione completa dell'accordo, allora prevista in seno ad Eurocheque, una lettera amministrativa di archiviazione provvisoria è stata indirizzata ad Eurocheque International il 10 luglio 1986 con validità fino al 30 dicembre 1987.

(18) Il nuovo accordo «Package Deal» è stato concluso in occasione dell'assemblea Eurocheque dei giorni 4 e 5 giugno 1987 e notificato alla Commissione il 16 dicembre 1987. Il titolo esatto è «Accordo sulle commissioni, sulle date di valuta e sull'incasso centrale degli eurocheque uniformi emessi in moneta locale e sull'apertura del settore non bancario». L'accordo doveva applicarsi dal 1° gennaio 1988 per un periodo indeterminato fino alla conclusione di un nuovo accordo, prevista entro i due anni successivi. Tuttavia, poiché in quel periodo non è stato concluso nessun nuovo accordo, l'accordo del 1987 è tuttora in applicazione; esso non differisce, nelle grandi linee, dall'accordo oggetto della decisione 85/77/CEE. Contrariamente al previsto, il sistema non è stato sostanzialmente rimaneggiato. Nondimeno, rispetto all'accordo che nel 1984 aveva fruito dell'esenzione, sono state apportate due importanti modifiche riguardanti la commissione interbancaria per la quale:

— è stato rialzato l'importo massimo,

— mentre è stato introdotto un importo minimo.

(19) Le principali disposizioni dell'accordo «Package Deal» sono già state esposte nella decisione 85/77/CEE. Il sistema Eurocheque si basa — o perlomeno si basava finora — sul principio fondamentale secondo cui il beneficiario di un assegno eurocheque uniforme emesso all'estero in valuta locale — che si tratti di un commerciante o dello stesso emittente che ritiri danaro contante in un'agenzia bancaria — deve ricevere l'integralità dell'importo dell'assegno stesso. Nelle loro relazioni con gli emittenti di eurocheque, le banche sono libere di rivalersi o meno di tutte o parte delle commissioni versate alle banche estere e alle centrali di compensazione, nonché eventualmente di riscuotere una commissione in conto proprio.

(20) Nel nuovo accordo del 1987, l'importo massimo garantito resta il controvalore approssimativo in moneta locale di 300 franchi svizzeri, vale a dire circa 170 ecu. In Francia è attualmente di 1 400 franchi francesi. Inoltre, per poter essere trattati nell'apposito sistema di compensazione internazionale, gli eurocheque non devono eccedere un determinato importo, e cioè il controvalore, in valuta locale, di circa 600 franchi svizzeri (circa 340 ecu). In Francia, quest'importo è attualmente di 2 500 franchi francesi.

(21) L'importo massimo della commissione interbancaria versata alla banca estera del beneficiario dell'eurocheque dalla banca dell'emittente era fissato, nell'accordo che nel 1984 aveva fruito dell'esenzione, all'1,25 %. In occasione della sessione straordinaria del 24 aprile 1986, l'assemblea Eurocheque ha deciso di portare tale massimale all'1,60 % dal 1° giugno 1986 al 31 dicembre 1987 e l'aumento, allora provvisorio, è stato riconfermato nel nuovo accordo concluso il 5 giugno 1987, con decorrenza 1° gennaio 1988.

(22) Il nuovo accordo del 1987 ha inoltre introdotto per la commissione interbancaria un importo minimo del controvalore approssimativo di 2 franchi svizzeri (circa 1,10 ecu) per assegno eurocheque, che si applica quindi agli assegni emessi in Francia per un importo inferiore a circa 500 franchi francesi.

2. *L'accordo di Helsinki*

(23) Nel corso della procedura conclusasi con la decisione di esenzione del 10 dicembre 1984, la Commissione aveva inviato, il 19 settembre 1984, all'AFB, che svolgeva allora la funzione di comunità nazionale Eurocheque per la Francia, una

(1) Nella sua risposta del 29 ottobre 1990 alla comunicazione degli addebiti iniziale e nel corso dell'audizione del 28 novembre 1990.

(2) GU n. L 35 del 7. 2. 1985, pag. 43.

domanda di informazioni in seguito ad una denuncia relativa alle condizioni di incasso in Francia di un eurocheque tratto su una banca estera. Con lettera del 17 ottobre 1984, l'AFB aveva risposto che se, da un lato, per il ritiro di danaro contante da parte di stranieri agli sportelli bancari in Francia le banche francesi avevano aderito al «Package Deal Agreement», dall'altro, le banche francesi non avevano sottoscritto alle disposizioni concernenti :

— l'accettazione di eurocheque esteri nel commercio in Francia ;

— la presentazione all'incasso di eurocheque esteri presso le banche francesi da parte di privati (francesi).

Questa risposta dell'AFB appare comunque in contraddizione con la notificazione dell'accordo «Package Deal», fatta il 7 luglio 1982 da Eurocheque International a nome di tutti i membri dell'assemblea Eurocheque — di cui faceva parte l'AFB — che riguardava appunto «l'apertura del settore non bancario». Nella notificazione non era per nulla menzionato il fatto che una comunità nazionale Eurocheque avesse aderito solo parzialmente all'accordo «Package Deal».

L'AFB aveva inoltre precisato che «le banche francesi membri del Groupement Carte bleue hanno accettato, a titolo sperimentale, di aprire le loro reti di commercianti agli eurocheque esteri alle stesse condizioni offerte ai clienti titolari di una Carta bleue o di una carta Visa. Quest'accordo, esteso a quasi 300 000 commercianti in Francia, esula dall'ambito del "Package Deal"».

Nella decisione 85/77/CEE, e precisamente al punto 22, la Commissione aveva fatto riferimento a questa situazione, che le era stata presentata come accolta «a titolo sperimentale».

(24) In seguito a varie denunce pervenute dopo la decisione 85/77/CEE nel 1988 la Commissione ha inviato delle richieste di informazioni a vari istituti di credito francesi. Uno di questi ha risposto, con una precisione maggiore di quella mostrata dall'AFB nel 1984, che : «l'assimilazione del pagamento con eurocheque ad un pagamento garantito mediante apposita carta risulta da una decisione adottata ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983, nel corso dell'assemblea Eurochequ».

(25) In una domanda di informazioni in data 11 aprile 1989, la Commissione ha chiesto ad Eurocheque International di comunicarle il testo dell'accordo. Eurocheque ha risposto dapprima, il 7 giugno 1989, che «conformemente allo statuto in vigore nel sistema Eurocheque, l'assemblea è l'organo supremo della comunità eurocheque ; le decisioni da essa adottate sono iscritte a verbale. I principi dell'accordo interno tra gli istituti finanziari francesi e l'assemblea Eurocheque sono stati adottati nel corso della riunione dell'assemblea tenutasi ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983 e non sono state quindi oggetto di un documento formale firmato dalle parti interessate».

Successivamente, in una risposta complementare del 17 agosto 1989, e dietro insistenza della Commissione, Eurocheque International ha finalmente comunicato il testo dell'accordo.

(26) L'accordo è intitolato «Accordo tra le istituzioni finanziarie francesi e l'assemblea Eurocheque sull'accettazione da parte dei commercianti in Francia degli assegni eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere secondo i principi stabiliti nella riunione dell'assemblea Eurocheque, tenutasi a Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983». In forza di questo accordo, che è stato inserito nel capitolo E del manuale Eurocheque, le banche e le istituzioni finanziarie francesi hanno convenuto con la comunità internazionale Eurocheque che i commercianti affiliati al Groupement Carte bleue e/o a Eurocard France SA avrebbero accettato, a decorrere dal 1° dicembre 1983, gli assegni eurocheque esteri emessi in franchi francesi per il pagamento di beni e servizi alle stesse condizioni praticate dalle organizzazioni precitate.

L'accordo comporta in particolare le disposizioni seguenti :

«— per gli acquisti pagati con eurocheque, i membri del Groupement Carte bleue e di Eurocard addebiteranno ai commercianti iscritti presso la loro organizzazione una commissione che non potrà essere superiore a quella applicabile per i pagamenti effettuati con Carte bleue e con Eurocard (1) ;

— le banche aderenti al Groupement Carte bleue e ad Eurocard vigileranno affinché i commercianti iscritti a dette organizzazioni non maggiorino il prezzo degli acquisti pagati con eurocheque, neanche se si tratta di offerte speciali o di saldi ;

(1) L'accordo tipo attuale del Groupement «CB» con i commercianti si applica ai pagamenti effettuati per mezzo delle carte CB, Visa, Eurocard o Mastercard.

— se il commerciante iscritto contravviene ai principi sopra enunciati, le banche e le istituzioni finanziarie francesi interverranno tempestivamente per assicurarne il rispetto in futuro. Qualora la commissione riscossa sia stata accollata al portatore dell'eurocheque estero, le banche e le istituzioni finanziarie francesi restituiranno l'importo corrispondente alla banca emittente. In caso di recidiva, le banche e le istituzioni finanziarie francesi adotteranno sanzioni identiche a quelle praticate nello stesso caso per la Carte bleue o per Eurocard ;

— in sede di compensazione degli eurocheque esteri emessi in Francia e conformemente alle disposizioni dell'accordo «Package Deal», una commissione dell'1,25 % dell'importo del totale degli assegni precitati sarà aggiunta e riscossa attraverso le centrali nazionali di compensazione.»

Al punto 8 dell'accordo era inoltre previsto che entro la fine del 1984 si sarebbe fatto un bilancio dell'esperienza acquisita in materia di tariffazione. In pratica, non risulta che tale bilancio sia stato fatto dopo un anno e l'accordo ha continuato ad essere applicato sic et simpliiter fino al maggio 1991, con la differenza che la commissione, riscossa conformemente all'accordo «Package Deal», era, anziché dell'1,25 %, dell'1,60 %, con un importo minimo di 2 franchi svizzeri.

(27) Di fatto, l'accordo di Helsinki interessa a partire dal 1985 i commercianti facenti capo al Groupement des cartes bancaires «CB» giacché, successivamente alla sua firma, è stata realizzata l'interoperatività delle reti di carte di pagamento che ha portato alla costituzione del suddetto Groupement, che svolge ormai la funzione di comunità nazionale Eurocheque per la Francia, rappresentando la comunità finanziaria francese in seno ad Eurocheque International sc.

(28) Dopo la conclusione dell'accordo nel 1983, un altro cambiamento relativamente importante, almeno in teoria, in ordine alla sua portata è rappresentato dal fatto che il 25 ottobre 1985 il consiglio di direzione del Groupement ha adottato una direttiva in base alla quale è stata abbandonata la tariffazione uniforme della commissione addebitata fino ad allora ai commercianti da parte dei membri del Groupement des cartes bancaires per tutti i pagamenti mediante carta CB.

(29) Parallelamente all'accordo di Helsinki, il protocollo d'accordo del 31 luglio 1984 (citato sopra al punto 2) conteneva una clausola del seguente tenore : «A decorrere dal 1° luglio 1986, l'eurocheque uniforme non sarà più emesso per una garanzia gratuita di pagamento in Francia ; si potrà continuare ad emetterlo solo per utilizzazioni all'estero». Il Consiglio francese della concorrenza, con decisione n. 88-D-37 dell'11 ottobre 1988 [1], ha ingiunto al Groupement di sopprimere detta clausola entro il 31 dicembre 1989.

D. Svolgimento della procedura

1. *La comunicazione iniziale degli addebiti*

(30) Tanto l'applicazione fatta dell'accordo iniziale «Package Deal», a partire dalla decisione 85/77/CEE, quanto i cambiamenti apportati al testo stesso dell'accordo successivamente all'esenzione hanno indotto la Commissione ad indirizzare, il 31 luglio 1990, una comunicazione degli addebiti ad Eurocheque International, che includeva anche l'accordo di Helsinki. Uma comunicazione degli addebiti avente per aggetto esclusivamente l'accordo di Helsinki è stata simultaneamente indirizzata, alla stessa data, al Groupement des cartes bancaires «CB».

(31) Gli addebiti contestati ad Eurocheque International e concernenti l'accordo «Package Deal» e le sue modalità di applicazione vertevano sui seguenti elementi :

— l'insufficienza dell'informazione :

in particolare, è stato contestato ad Eurocheque di non aver rispettato la condizione imposta dalla decisione di esenzione del 1984 in merito alla fornitura di informazioni precise agli emittenti di eurocheque ;

— la tariffazione :

con riferimento alla tariffazione interbancaria, si sono contestate ad Eurocheque sia l'applicazione sistematica, da parte di tutti i membri del sistema, della commissione massima dell'1,60 %, che l'introduzione dell'importo minimo di 2 franchi svizzeri per la commissione suddetta ; si è inoltre contestato ad Eurocheque il fatto che detta commissione interbancaria, nella pratica uniforme, sia stata sistematicamente e integralmente accollata alla clientela, cioè all'emittente di un eurocheque ;

— i limiti di utilizzazione degli eurocheque :

pur essendo stata esentata nel 1984, la fissazione uniforme degli importi massimi garantiti e di compensazione è stata criticata dalla Commissione dopo un riesame approfondito.

[1] « Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes » del 15 ottobre 1988, pag. 271.

(32) Gli addebiti contestati ad Eurocheque International e al Groupement des cartes bancaires « CB » in merito all'accordo di Helsinki vertevano sul fatto che si trattava chiaramente di un'intesa sui prezzi, applicabile per di più nelle relazioni tra banche e clienti e non solamente nelle relazioni interbancarie, giacché con tale accordo le banche francesi convenivano, con l'assenso di tutta la comunità internazionale Eurocheque, di applicare ai loro clienti commercianti una commissione di identico importo di quella addebitata per i pagamenti con carta bancaria (francese o estera). Si contestava inoltre il fatto che l'accordo avesse per oggetto e per effetto immediato quello di evitare nel settore commerciale qualsiasi concorrenza tra eurocheque (in via di principio gratuiti per i beneficiari) e i pagamenti mediante carte bancarie, che i banchieri francesi hanno scelto di massima di favorire e privilegiare rispetto al sistema eurocheque.

(33) Il 6 novembre 1990 Eurocheque International ha risposto alla comunicazione degli addebiti, contestandone la fondatezza. Dopo l'audizione, organizzata su richiesta di Eurocheque International il 28 novembre 1990, sono proseguite le discussioni con la Commissione, nel corso delle quali si è constatato che il dibattito si spostava verso un aspetto essenziale che fino ad allora non aveva sollevato problemi, quello cioè della gratuita dell'eurocheque per il beneficiario, gratuità che era stata appunto infirmata dall'accordo di Helsinki. Eurocheque International, pur non contestando che in origine il sistema si basasse su tale fondamento, ritiene ormai che questo principio non abbia più ragion d'essere, mentre la Commissione sostiene che proprio su detto fondamento essenziale riposava la sua decisione 85/77/CEE e che, stando così le cose, il rinnovo dell'esenzione si trova rimesso in questione, dato e non concesso che siano stati previamente risolti tutti gli altri punti oggetto della comunicazione degli addebiti.

(34) Per quel che riguarda l'accordo di Helsinki, gli argomenti avanzati da Eurocheque International e, soprattutto, dal Groupement des cartes bancaires « CB » nella risposta del 29 ottobre 1990 alla comunicazione degli addebiti del 31 luglio 1990 e nell'audizione del 28 novembre 1990, tendevano essenzialmente a negare che l'accordo comportasse un qualsiasi obbligo di percepire una commissione e a provare che, lungi dall'essere restrittivo, l'accordo avesse anzi per oggetto e per effetto quello di favorire lo sviluppo degli eurocheque in Francia.

(35) Le comunicazioni degli addebiti del 31 luglio 1990 concernenti l'accordo di Helsinki si concentravano sull'applicabilità dell'articolo 85, paragrafo 1, giacché, all'epoca della loro formulazione, l'accordo di Helsinki non era stato notificato e non si poneva pertanto la questione dell'applicabilità dell'articolo 85, paragrafo 3. Tale questione era stata peraltro menzionata, a titolo accessorio, nelle comunicazioni degli addebiti con la conclusione che, anche se l'accordo di Helsinki fosse stato notificato, la possibilità di un'esenzione sarebbe stata da escludere.

(36) Il 16 luglio 1990 il Groupement des cartes bancaires « CB » ha formalmente notificato alla Commissione l'accordo di Helsinki. La notificazione è intervenuta cinque giorni dopo una riunione nella quale i servizi della concorrenza della Commissione avevano confermato ai legali del Groupement che una comunicazione degli addebiti avente per oggetto l'accordo di Helsinki era già stata redatta e stava per essere inviata. Le comunicazioni degli addebiti del 31 luglio 1990 fanno riferimento a questa notificazione precipitosa di un accordo stipulato sette anni prima. Il Groupement ha obiettato che la comunicazione degli addebiti indirizzatagli aveva ignorato la notificazione e gli argomenti ivi avanzati.

(37) Preoccupata del rispetto assoluto dei diritti delle parti, la Commissione ha pertanto ritenuto opportuno completare la comunicazione degli addebiti inviata al Groupement il 31 luglio 1990 con una comunicazione supplementare degli addebiti relativa all'articolo 85, paragrafo 3.

2. *La comunicazione supplementare degli addebiti*

(38) Questa seconda comunicazione degli addebiti, inviata il 19 giugno 1991, non modificava nella sostanza la valutazione giuridica oggetto della precedente comunicazione, ma rispondeva agli argomenti relativi all'articolo 85, paragrafo 3, addotti dal Groupement tanto nella notificazione che nella risposta agli addebiti iniziali, oltre che nel corso dell'audizione e nelle lettere successive indirizzate alla Commissione il 7 febbraio, il 22 marzo ed il 22 maggio 1991.

(39) La comunicazione supplementare degli addebiti relativa alla notificazione dell'accordo di Helsinki è stata indirizzata unicamente al Groupement des cartes bancaires « CB », in quanto la società Eurocheque International sc non aveva partecipato a tale notificazione. Copia di detta comunicazione supplementare è stata peraltro trasmessa il 20 giugno 1991 ad Eurocheque International.

(40) Nella lettera precitata del 22 maggio 1991, il Groupement aveva informato la Commissione in questi termini : « in ordine alla risoluzione degli accordi di Helsinki, come probabilmente già noto, l'assemblea Eurocheque, prendendo atto dell'opposizione dei servizi della Commissione, ha deciso di porre fine agli accordi stessi ». Non era però indicata la data d'effetto di tale scioglimento. D'altro canto, con lettera del 5 giugno 1991, Eurocheque International informava la Commissione che « il consiglio di amministrazione di Eurocheque, nella riunione tenutasi a Shannon, Irlanda, nei giorni 9 e 10 maggio, [...] aveva espresso la sua disponibilità (« willingness ») a porre fine all'accordo, in considerazione delle vostre ripetute richieste, nonostante la sua natura non anticoncorrenziale ». Poiché il termine « willingness » non corrisponde esattamente a quello di « decisione » utilizzato dal Groupement, sussisteva quindi una certa ambiguità circa lo scioglimento dell'accordo di Helsinki.

(41) Nella risposta del 12 luglio 1991 alla comunicazione supplementare degli addebiti, il Groupement des cartes bancaires ha eliminato ogni ambiguità a tale riguardo, allegando il testo di una circolare indirizzata il 27 maggio 1991 dal presidente del Groupement, che così informava tutti i membri :

« Le disposizioni incriminate dalla Commissione, generalmente note con la denominazione di "accordi di Helsinki", sono il risultato di una decisione dell'assemblea generale Eurocheque. Questa stessa assemblea le ha recentemente abrogate nella riunione dei giorni 9 e 10 maggio 1991. L'accettazione degli assegni eurocheque è quindi ormai totalmente indipendente dalle condizioni finanziarie che il vostro istituto applica per l'inoltro dei pagamenti con carte bancarie "CB". »

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

A. Articolo 85, paragrafo 1

1. *Imprese e associazioni di imprese*

(42) Le banche e gli altri istituti di credito membri del Groupement des cartes bancaires « CB » e delle altre associazioni bancarie nazionali aderenti al sistema Eurocheque sono imprese ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1. Eurocheque International sc, il Groupement des cartes bancaires e le associazioni bancarie nazionali degli altri Stati membri azionisti di Eurocheque International sc sono associazioni di imprese ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1.

2. *Accordi fra imprese*

(43) Nella risposta del 12 luglio 1991 alla comunicazione supplementare degli addebiti del 19 giugno 1991, il Groupement des cartes bancaires « CB » argomenta che « l'accordo di Helsinki [...] non è un accordo concluso tra le banche francesi e la comunità Eurocheque. Le sue disposizioni risultano da una risoluzione adottata dall'assemblea generale Eurocheque. Ad ogni modo, si tratta di una decisione che impegna tutta la comunità Eurocheque ».

(44) Occorre nondimeno osservare a tale riguardo che il testo notificato dal Groupement alla Commissione il 16 luglio 1990 reca il titolo « Accordo fra le istituzioni finanziarie francesi e l'assemblea Eurocheque ». Se nell'allegato al formulario A/B della notificazione il Groupement utilizza di preferenza la parola « modalità », non sostiene in nessun punto che non si tratti di un accordo, ma utilizza invece, a più riprese, la parola « accordo ». Per esempio, in ordine ai motivi dell'attestazione negativa richiesta, si legge al punto 5.1 (pagina 5 dell'allegato) : « il Groupement non pensa che l'accordo notificato comporti restrizioni alla concorrenza » e al punto 5.2 (pagina 6) : « l'accordo accresce sensibilmente la concorrenza », e ancora al punto 6.1 (pagina 6) : « grazie a quest'accordo, la Francia è passata da una posizione particolarmente modesta ad una posizione di leader ... ».

(45) Così stando le cose, non vi è alcun dubbio che l'accordo di Helsinki sia un accordo ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, nel quale figuravano come parti, fino alla sua risoluzione nel maggio 1991, da una parte il Groupement des cartes bancaires « CB » e dall'altra, Eurocheque International sc, come del resto il Groupement stesso ha indicato sul formulario A/B di notificazione dell'accordo.

3. *Restrizioni della concorrenza*

(46) L'accordo di Helsinki costituisce una restrizione particolarmente grave della concorrenza. Non soltanto si tratta chiaramente di un'intesa sui prezzi, ma per di più l'intesa è applicabile ai rapporti con la clientela.

(47) Si tratta, anzitutto, di un accordo sulla riscossione di una commissione a carico della clientela e, più precisamente, di un accordo col quale le banche francesi, nel loro complesso, si accordano fra esse per fatturare alla loro clientela di commercianti francesi, aderenti al sistema di pagamento mediante carta del Groupement des cartes bancaires, una commissione equivalente a quella applicata sui pagamenti effettuati dai titolari di carte « CB ».

(48) A questo riguardo, il Groupement des cartes bancaires « CB » ha costantemente sostenuto (1) che l'accordo non imponeva la riscossione di una commissione. Eurocheque International che, con riferimento tanto all'articolo 85, paragrafo 1 che all'articolo 85, paragrafo 3 ha preso posizione sull'accordo di Helsinki solo nella sua risposta del 6 novembre 1990 alla comunicazione degli addebiti del 31 luglio 1990, lasciando per il resto al Groupement des cartes bancaires il compito di difendere l'accordo in particolare nel corso dell'audizione del 28 novembre 1990, ha sostenuto la stessa tesi (2), secondo la quale l'accordo non avrebbe imposto in alcun caso il prelievo di una commissione. Il testo dell'accordo di Helsinki è tuttavia perfettamente chiaro al riguardo, giacché dispone che « i membri del Groupement carte bleue e di Eurocard riscuoteranno una commissione a carico dei commercianti aderenti ». Risulta quindi ben chiaro dal testo suo stesso che l'accordo di Helsinki comporta l'obbligo di prelevare una commissione. Nel corso dell'audizione, il Groupement ha inoltre affermato che, d'altronde, talune banche francesi non riscuoterebbero tale commissione. A parte il fatto che i due soli esempi forniti dimostrano « a contrario » che la quasi totalità delle banche francesi applica una commissione, si può osservare altresì che il fatto che un accordo sulla riscossione di una commissione non sia applicato dalla totalità, ma solamente dalla quasi totalità dei partecipanti, non gli fa perdere il carattere di intesa restrittiva della concorrenza. Inoltre, l'articolo 85, paragrafo 1, non contempla solamente le intese aventi l'effetto di restringere la concorrenza, ma anche quelle aventi tale oggetto. L'impiego del termine « riscuoteranno » dimostra che l'oggetto dell'accordo era chiaramente quello di concordare la riscossione di una commissione sugli eurocheque.

(49) Si tratta, inoltre, di un accordo sull'importo della commissione. Il punto 3 dell'accordo indica invero che i membri riscuoteranno « una commissione che non potrà essere superiore a quella prevista per i pagamenti mediante Carte bleue ed Eurocard ». Basandosi su questo testo, il Groupement ha reiteratamente sostenuto che l'accordo di Helsinki non costituisce in alcun modo un accordo sull'importo della commissione riscossa. Questa tesi è peraltro contraddetta perlomeno da due elementi. Da una parte, le prime righe introduttive dell'accordo enunciano che i commercianti affiliati accetteranno gli eurocheque esteri « alle stesse condizioni » applicate dal Groupement Carte bleue e da Eurocard. E all'epoca della firma dell'accordo e fino all'ottobre 1985 tali condizioni erano uniformi. D'altra parte, questa constatazione è confermata dalla precitata lettera dell'AFB del 17 ottobre 1984, che precisava anch'essa che la rete di commercianti francesi affiliati al Groupement Carte bleue era aperta agli eurocheque esteri « alle stesse condizioni » della Carte bleue.

(50) Se il carattere restrittivo della concorrenza è stato particolarmente grave al momento della conclusione dell'accordo e fino al 25 ottobre 1985, il fatto che a decorrere da tale data il Groupement des cartes bancaires abbia abbandonato la tariffazione uniforme fino ad allora applicata ai commercianti non ha annullato la rilevanza della restrizione di concorrenza che l'accordo di Helsinki configura. In primo lugo tale accordo è stato fin dall'inizio e continua ad essere un accordo sul principio della riscossione di una commissione: un accordo siffatto è, per sua natura, restrittivo della concorrenza, come ha constatato in un altro caso la Commissione nella decisione 87/13/CEE « Association Belge des Banques » (3). D'altra parte, l'accordo di Helsinki continua a stabilire, se non per il complesso dei commercianti come fino all'ottobre 1985, almeno per il singolo commerciante affiliato al Groupement des cartes bancaires « CB », un legame indissociabile e privo di qualsiasi giustificazione tra i pagamenti mediante carte bancarie e i pagamenti mediante eurocheque, che sono due mezzi di pagamento di natura profondamente diversa. In ultima analisi, lo scopo dell'accordo di Helsinki è di allineare il prezzo del pagamento con eurocheque per i commercianti francesi sul prezzo del pagamento mediante carta bancaria. Questa operazione ha avuto per effetto di rendere i pagamenti mediante eurocheque meno attrattivi per i commercianti francesi. Abbinata al divieto (vedi punto 29) imposto alle banche francesi di emettere eurocheque ad uso nazionale, essa ha contribuito ad ostacolare la diffusione degli eurocheque nazionali in Francia.

(51) Per altro verso, se ci si pone nell'ottica del sistema eurocheque qual era nel 1984 quando la Commissione gli concesse l'esenzione, l'accordo di Helsinki sembra essere davvero in contraddizione col sistema che era fondato, tra l'altro, sul principio di funzionamento (che, come riconosce d'altronde Eurocheque, ha contribuito al suo successo), secondo cui il beneficiario di un eurocheque ne riceve l'integralità dell'importo.

(52) A tale riguardo, il Groupement ed Eurocheque International obiettano che, nel 1984, al momento della decisione di esenzione, la Commissione era a conoscenza della situazione derivante dall'accordo di Helsinki. Su questo punto, non è fuor di luogo ricordare che solo nel 1990 l'accordo di Helsinki,

(1) Tanto nella notificazione che nella risposta alla comunicazione iniziale degli addebiti, nel corso dell'audizione e nella risposta alla comunicazione aggiuntiva degli addebiti.

(2) Punti 61 e 99 della risposta alla comunicazione degli addebiti.

(3) GU n. L 7 del 9. 1. 1987, pag. 27 (vedi punto 45).

concluso nel 1983, è stato formalmente notificato alla Commissione, che ha avuto comunicazione del suo testo solo nell'agosto 1989, dopo sua pressante insistenza. La Commissione non era quindi in grado di dare una valutazione dell'accordo prima di averne preso conoscenza in maniera completa. Vero è che nell'ottobre 1984 alla Commissione era giunta voce di tale accordo tramite l'AFB, ma va sottolineato che quest'ultima lo presentava come stipulato « a titolo sperimentale », il che poteva limitare l'interesse della Commissione ad approfondire allora la conoscenza dei termini esatti dell'accordo. Si può d'altronde osservare, incidentalmente, che il carattere sperimentale non è menzionato nel testo stesso dell'accordo di Helsinki, che si limita ad affermare che nel giro di un anno si sarebbe fatto un bilancio dell'esperienza acquisita in materia di tariffazione.

(53) Soprattutto, e in maniera più fondamentale, la risposta dell'AFB riguardava una situazione sensibilmente diversa da quella di cui la Commissione era venuta a conoscenza per mezzo della notificazione dell'accordo « Package Deal » presentata nel luglio 1982 da Eurocheque International a nome di tutte le associazioni nazionali membri dell'assemblea Eurocheque, fra le quali figurava l'AFB. Ora, l'accordo « Package Deal » verteva precisamente, come attesta il suo stesso titolo, sull'apertura del settore non bancario. Vi è quindi una contraddizione, che è potuta all'epoca sfuggire in parte alla Commissione, nel sostenere, come ha fatto l'AFB nel 1984 e come continua a fare il Groupement des cartes bancaires nella sua risposta alla comunicazione supplementare degli addebiti (1), che le banche francesi non avrebbero sottoscritto le disposizioni concernenti l'accettazione degli eurocheque nel settore commerciale in Francia.

(54) D'altra parte, Eurocheque International e il Groupement des cartes bancaires « CB » hanno sostenuto che l'accordo « Package Deal » non si sarebbe fondato affatto — o, comunque, non si fonderebbe più — sul principio di base secondo il quale il beneficiario di un eurocheque deve riceverne sempre l'importo integrale e che quindi l'accordo di Helsinki non sarebbe assolutamente in contraddizione con il sistema Eurocheque disciplinato dall'accordo « Package Deal ».

(55) Nondimeno, è incontestabile che all'epoca della sua conclusione l'accordo di Helsinki era in contraddizione con l'accordo « Package Deal », che si fondava fra l'altro sul principio delle gratuità dell'eurocheque per il beneficiario, essendo le spese a carico dell'emittente. D'altronde Eurocheque International riconosce questo punto di fatto (2). Era questa, del resto, una delle motivazioni della decisione 85/77/CEE (3). In effetti, non si comprende perché sarebbe stato necessario un accordo interbancario multilaterale se era possibile per la banca pagatrice incassare una commissione sugli eurocheque stranieri presentati in pagamento. L'accordo « Package Deal » si giustificava perché si basava sul principio che la banca pagatrice non era remunerata da chi presentava l'assegno ma dalla banca dell'emittente.

4. *Incidenza sugli scambi fra Stati membri*

(56) Un accordo come quello di Helsinki ha manifestamente un'incidenza sugli scambi intracomunitari, giacché riguarda assegni emessi in uno Stato membro da cittadini di un altro Stato membro. Quest'incidenza è particolarmente sensibile nel caso presente, in quanto la Francia è al primo posto nella graduatoria dei paesi che accettano eurocheque, con più di 6,5 milioni di tali assegni, di cui il 15 % nel settore commerciale. Se si considera la succitata media di 134 ecu per eurocheque, le somme annuali in gioco ammontano, per il complesso degli eurocheque emessi in Francia, a 871 milioni di ecu, e a 134 milioni di ecu per i soli eurocheque emessi nel settore commerciale.

B. Articolo 85, paragrafo 3

(57) L'esame dell'applicabilità dell'articolo 85, paragrafo 3, non concerne per definizione l'applicazione dell'accordo di Helsinki dal primo dicembre 1983 al 16 luglio 1990, giacché, per tutto quel periodo, l'accordo non era stato notificato. La questione dell'applicabilità dell'articolo 85, paragrafo 3, si pone quindi solo per il periodo che va dal 16 luglio 1990, data della notificazione dell'accordo, al 27 maggio 1991, data della sua cessazione.

1. *Miglioramento dei servizi offerti*

(58) Nella notificazione, come nelle successive argomentazioni, il Groupement ha incentrato la sua giustificazione dell'applicabilità di un'esenzione sull'argomento centrale che l'accordo di Helsinki avrebbe avuto per oggetto e per effetto quello di favorire lo sviluppo degli eurocheque in Francia. Secondo il Groupement sarebbe così soddisfatta la prima delle quattro condizioni enumerate all'articolo 85, paragrafo 3 — consistente nel miglioramento della distribuzione e nella promozione del progresso tecnico ed economico — perché « grazie a questo accordo, la Francia è passata da una posizione particolarmente modesta ad una posizione di leader ».

(1) Vedi pagina 9, primo capoverso : « Le banche francesi non hanno mai aderito all'estensione del "Package Deal" al settore non bancario ».

(2) Resoconto dell'audizione del 28 novembre 1990, pagina 82 e lettera alla Commissione del 31 luglio 1991.

(3) Punti 21 e 38 della decisione.

(59) Lungi dall'aver avuto per oggetto o per effetto quello di favorire lo sviluppo degli eurocheque in Francia, come afferma il Groupement des cartes bancaires, risulta che l'accordo di Helsinki ha avuto per oggetto e per effetto quello di ostacolarlo. Ad un'attenta analisi, si rivela come il secondo dispositivo di un meccanismo predisposto dalle banche francesi per ostacolare la concorrenza potenziale degli eurocheque, laddove l'altro dispositivo è costituito dalla norma del protocollo costitutivo del Groupement « CB » del 31 luglio 1984, che vietava ai membri del Groupement stesso di emettere eurocheque ad uso nazionale.

(60) Nel corso dell'audizione del 28 novembre 1990, il Groupement ha sostenuto, da una parte, che il numero limitato di eurocheque emessi dalle banche francesi è un dato di fatto e non risulta da pratiche concertate e, dall'altra, che malgrado la soppressione nel 1988 della disposizione restrittiva contenuta nel protocollo costitutivo del Groupement del 1984, secondo la quale le banche francesi potevano emettere eurocheque solo per uso all'estero (vedi sopra punto 29), il numero di eurocheque emessi da banche francesi è diminuito drasticamente nel 1989 (vedi sopra punto 12).

(61) Le cifre fornite dal Groupement nel corso dell'audizione mostrano che questa clausola del protocollo d'accordo ha prodotto tutti i suoi effetti, contrariamente alle affermazioni fatte dal Groupement nella medesima audizione, secondo le quali tale disposizione restrittiva sarebbe stata soppressa nel 1988 e, nonostante questa soppressione, il numero dei titolari francesi di carte eurocheque sarebbe diminuito nel 1989. In realtà, tale clausola è stata abbandonata solo il 31 dicembre 1989, in forza dell'ingiunzione pronunziata in Francia dal consiglio della concorrenza con decisione n. 88-D-37 dell'11 ottobre 1988, che all'articolo 3 del dispositivo recita : « Si ingiunge al Groupement di sopprimere, entro il 31 dicembre 1989, la disposizione del protocollo di accordo del 31 luglio 1984 secondo cui l'assegno eurocheque uniforme non sarà più emesso per una garanzia di pagamento in Francia e potrà continuare ad essere emesso solo per utilizzazioni all'estero ».

(62) È stato quindi inesatto, da parte del Groupement, sostenere, come ha fatto nel corso dell'audizione, che la disposizione in questione sarebbe stata soppressa nel 1988 e che tale soppressione non avrebbe impedito al numero degli emittenti francesi di eurocheque di diminuire in Francia nel 1989. Al contrario, vi è un parallelismo tra l'entrata in vigore della clausola, il 1° luglio 1986, e la contrazione del numero degli emittenti francesi di eurocheque, che in precedenza era aumentato in maniera sensibile nel corso dell'anno 1985.

(63) Nella sua risposta alla comunicazione supplementare degli addebiti, il Groupement non ha spiegato questa sorprendente presentazione dei fatti in sede di audizione, ma ha fatto osservare che la sua tesi risultava confermata dai fatti per quanto riguarda le cifre del 1990.

(64) Questa tesi non sembra convincente, giacché le statistiche mostrano che si era avuta nel 1985 una forte espansione delle carte eurocheque emesse dalle banche francesi, frenata l'anno successivo dall'entrata in vigore della disposizione in questione. Non è anormale che l'anno 1990 non abbia fatto registrare una ripresa delle carte eurocheque emesse in Francia, se si tiene conto che nell'intervallo si è avuto un incremento del 50 % nel numero delle carte bancarie emesse durante lo stesso periodo. Lo scopo di impedire lo sviluppo degli eurocheque è stato raggiunto e questa situazione appare ormai come irreversibile.

(65) Al pari della suddetta clausola del protocollo d'accordo del 1984, soppressa dal Groupement a decorrere dal 31 dicembre 1989 per ordine del consiglio francese della concorrenza, l'accordo di Helsinki può essere considerato come un accordo avente non solo per oggetto, ma anche per effetto, quello di ostacolare lo sviluppo degli eurocheque in Francia, facendo pagare al commerciante francese uno strumento di pagamento, l'eurocheque, che era di norma gratuito per il commerciante stesso in applicazione dell'accordo « Package Deal » del 1980. Lo scopo anticoncorrenziale della combinazione di queste due disposizioni è stato raggiunto, a giudicare dal tasso annuale di crescita delle carte bancarie in Francia per tutto il periodo durante il quale l'accordo di Helsinki si è combinato con la disposizione dello statuto del Groupement condannata dal Consiglio della concorrenza. Il risultato è che ormai praticamente tutte le famiglie francesi possiedono una carta bancaria, giacché nel 1990 sono state emesse 19,5 milioni di carte « CB », cosicché è stato praticamente eliminato per il Groupement il rischio di una potenziale concorrenza da parte di Eurocheque in Francia.

(66) È altrettanto inesatto pretendere, come ha fatto il Groupement nella notificazione, che l'accordo di Helsinki abbia contribuito al miglioramento della distribuzione e alla promozione del progresso tecnico ed economico, dato che la Francia è al primo posto fra i paesi che accettano eurocheque. Se è vero che proprio in Francia è stato emesso nel 1989 il maggior numero di eurocheque esteri, la spiegazione non si può trovare nell'accordo di Helsinki giacché, secondo le cifre fornite dal Groupement « CB », sui 6,5 milioni di eurocheque emessi nel 1989 in Francia quelli emessi presso i commercianti sono stati circa un milione.

L'accordo di Helsinki, che riguarda solo il 15 % degli eurocheque emessi — e anzi una percentuale alquanto inferiore, giacché non tutti i commercianti francesi presso i quali vengono emessi eurocheque esteri aderiscono al sistema di pagamento mediante carta del Groupement — non può assolutamente offrire la spiegazione del fatto che la Francia sia al primo posto fra i paesi che accettano eurocheque. Tale spiegazione è piuttosto da ricercare nel numero di turisti esteri in Francia, provenienti dai principali paesi che emettono eurocheque, la cui classifica è riportata sopra nella seconda tabella del punto 14: risulta che la Francia, che figura al primo posto tra i paesi accettanti eurocheque, col 15 % del totale degli eurocheque emessi, occupa solo il nono posto tra i paesi emittenti, con appena l'1 % degli eurocheque emessi all'estero, il che dimostra in maniera eloquente che la Francia non è, nel suo complesso, un paese di elezione del sistema eurocheque, come lo sono invece la Germania e i paesi del Benelux.

2. *Vantaggi per gli utilizzatori*

(67) Per il Groupement, la seconda condizione per l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, quella della congrua parte dell'utile riservata agli utilizzatori, sarebbe soddisfatta per entrambe le categorie di utenza, cioè tanto per i titolari delle carte eurocheque quanto per i commercianti, perché l'accordo « ha fatto beneficiare i portatori stranieri di eurocheque di una riduzione delle spese sostenute per l'utilizzazione dei loro assegni » e perché « detti portatori stranieri si sono visti accordare considerevoli possibilità di impiego dei loro eurocheque, ottenendo immediatamente la possibilità di ritirare danaro contante in oltre 250 000 sportelli delle banche aderenti al Groupement, nonché di effettuare pagamenti presso oltre 450 000 commercianti affiliati a « CB ». Quanto ai commercianti, hanno « ampiamente approfittato dell'accettazione degli eurocheque da parte del sistema di pagamento mediante carta », come pure « della pubblicità fatta dal Groupement presso i portatori esteri ».

(68) Per quel che riguarda gli emittenti di eurocheque, pretendere che l'accordo li abbia fatti beneficiare di una riduzione delle spese a loro carico significa dimenticare che, ai sensi del « Package Deal » del 1980, firmato dalla comunità bancaria francese, l'utilizzazione di un eurocheque all'estero doveva essere esente da ogni addebito a carico del portatore: se, prima o dopo l'accordo di Helsinki, certe banche francesi hanno riscosso commissioni a carico dei portatori, ciò è stato in violazione dell'accordo « Package Deal ». Altrettanto inesatto è pretendere che l'accordo di Helsinki avrebbe offerto agli emittenti la possibilità di ritirare denaro contante in 250 000 sportelli delle banche aderenti al Groupement: tale possibilità, ammesso che non esistesse in precedenza, risultava dal « Package Deal » del 1980 e non già dall'accordo di Helsinki del 1983 che riguardava unicamente il settore commerciale.

(69) Quanto ai commercianti, è chiaro che l'accordo di Helsinki è per loro del tutto sfavorevole, giacché ha per effetto di far pagare loro una commissione su ogni eurocheque estero che ricevono in pagamento mentre, per i commercianti degli altri Stati membri, l'eurocheque è gratuito in virtù del « Package Deal » del 1980. I commercianti francesi sono quindi gli unici della Comunità a dover corrispondere una commissione specifica sugli eurocheque esteri. In assenza dell'accordo di Helsinki, i commercianti francesi non avrebbero dovuto, in forza dell'accordo « Package Deal » al quale partecipavano le banche francesi, pagare nessuna commissione ed avrebbero potuto così far pressione tendenzialmente sulla comunità bancaria francese per frenare lo sviluppo dei pagamenti mediante carte bancarie — gravati da commissione a carico del commerciante — a vantaggio degli eurocheque.

(70) La sola categoria di utilizzatori — ammesso che li si possa qualificare come tali, trattandosi piuttosto di intermediari — a trarre vantaggio dall'accordo di Helsinki è costituita dalle banche francesi che, solo nalla Comunità, sono così pagate due volte per lo stesso servizio: una prima volta dai commercianti francesi, in virtù dell'accordo di Helsinki, e una seconda volta dalle banche estere (le banche degli emittenti di eurocheque), in forza dell'accordo « Package Deal ». I veri utilizzatori non traggono invece alcun profitto dall'accordo di Helsinki, che al contrario gioca a loro detrimento sia che si tratti di commercianti, che devono pagare una commissione mentre l'eurocheque dovrebbe essere per loro gratuito, sia che si tratti degli emittenti, che incontrano difficoltà ad utilizzare i loro eurocheque in Francia, sia perché taluni commercianti rifiutano di accettarli precisamente a motivo della commissione che dovrebbero pagare, sia perché accollano al cliente le spese che i commercianti devono pagare alla loro banca.

3. *Carattere indispensabile delle restrizioni*

(71) La terza condizione dell'articolo 85, paragrafo 3, il carattere indispensabile delle restrizioni, sarebbe soddisfatta, secondo il Groupement, perché « il sistema permette ai portatori di eurocheque di utilizzarli in Francia alle stesse condizioni praticate

negli altri paesi membri di eurocheque ed alle loro banche di accettare gli eurocheque alle stesse condizioni delle carte bancarie » e, inoltre, perché la situazione geografica della Francia richiederebbe di facilitare ai turisti dei paesi nordici l'utilizzazione in Francia del loro mezzo abituale di pagamento.

(72) Ma non è l'accordo di Helsinki che ha permesso ai titolari di utilizzare gli eurocheque in Francia alle stesse condizioni praticate negli altri paesi membri : tale era infatti lo scopo dell'accordo « Package Deal ». Ammesso che il carattere indispensabile invocato dal Groupement des cartes bancaires « CB » risieda nel fatto che l'accordo di Helsinki sia stato la condizione necessaria per applicare l'accordo « Package Deal » nel settore commerciale in Francia, l'argomentazione è inaccettabile, giacché l'accordo « Package Deal » è stato oggetto di un'esenzione nel 1984 a motivo della gratuità dell'eurocheque per il suo beneficiario. È quindi del tutto contraddittorio considerare l'accordo di Helsinki, che costituisce un'importante deroga all'accordo « Package Deal », come una restrizione indispensabile per raggiungere gli obiettivi dell'accordo stesso.

(73) L'argomento della situazione geografica della Francia non ha maggior valore. Esiste certamente uno squilibrio strutturale nel sistema eurocheque, nel senso che i paesi emittenti sono essenzialmente paesi dell'Europa settentrionale (anzitutto la Germania, che contribuisce per oltre la metà al numero degli eurocheque emessi all'estero, poi il Benelux e, in misura minore, il Regno Unito) mentre i paesi accettanti sono soprattutto quelli dell'Europa meridionale, a motivo del flusso turistico che procede dal nord verso il sud dell'Europa. A tale riguardo, occorre peraltro osservare che la Francia non è in una situazione geografica più particolare rispetto alla Spagna o all'Italia, il cui settore bancario non ha giudicato necessario esigere un accordo come quello di Helsinki e si accontenta delle modalità di remunerazione previste dall'accordo « Package Deal ».

4. *Possibilità residue di concorrenza*

(74) La quarta condizione dell'articolo 85, paragrafo 3, quella della non eliminazione totale della concorrenza, sarebbe secondo il Groupement rispettata, perché l'accordo avrebbe « permesso di introdurre in Francia un nuovo tipo di pagamento utilizzabile anche dai portatori esteri » e perché « continua a sussistere una notevole concorrenza tra le varie modalità di pagamento internazionali ».

(75) Anzitutto, occorre ricordare ancora una volta che non è l'accordo di Helsinki che ha permesso l'utilizzazione degli eurocheque nel settore commerciale in Francia, bensì l'accordo « Package Deal », avente espressamente per oggetto, citato nel suo stesso titolo, « l'apertura del settore non bancario » : nell'accordo notificato alla Commissione, non si indicava affatto che la Francia fosse esclusa da tale apertura del settore non bancario.

(76) Quanto alla non eliminazione totale della concorrenza, è possibile valutarla a vari livelli. Il primo è quello del mercato di cui trattasi direttamente, vale a dire il mercato degli eurocheque esteri emessi nel settore commerciale in Francia. A questo livello, è chiaro che l'accordo di Helsinki comporta un'eliminazione totale della concorrenza, giacché le banche francesi non solo si accordano per fatturare una commissione a carico dei commercianti, in contraddizione con lo stesso accordo « Package Deal », ma convengono altresì che tale commissione sia identica a quella applicata ai pagamenti mediante carta bancaria.

(77) Un secondo livello al quale valutare la concorrenza potrebbe essere in via sussidiaria, quello dell'insieme dei mezzi di pagamento internazionali utilizzati presso i commercianti francesi. Ma è già stato sottolineato a tale riguardo (vedi punto 13) che la concorrenza tra questi mezzi di pagamento diversi è generalmente limitata, per ragioni di fatto. Esiste ovviamente sempre la possibilità di portare con sé denaro contante ma, oltre ai rischi di perdita e di furto che ciò comporta, i costi di cambio, come è stato dimostrato da vari studi del BEUC (1), si rivelano particolarmente dissuasivi. Quanto alle carte internazionali di credito o di addebito, le statistiche mostrano che la maggior parte dei titolari di eurocheque non possiede simili carte. E anche quando un titolare di eurocheque possiede una carta internazionale di pagamento, la concorrenza si trova totalmente eliminata a livello delle commissioni pagate dal commerciante, commissioni che, precisamente in forza dell'accordo di Helsinki, sono identiche sia che si paghi con un eurocheque che con una carta internazionale di credito/addebito. Quanto agli assegni, l'eurocheque è praticamente l'unico assegno di uso internazionale, se si eccettuano gli assegni di viaggio e gli assegni postali, che sono utilizzati soprattutto per ritirare danaro contante e non sono quindi in concorrenza con gli eurocheque come mezzi di pagamento presso i commercianti.

(1) Vedi, da ultimo, lo studio « L'argent des vacances », realizzato nell'aprile 1991, su richiesta della Commissione, dal BEUC con l'Union fédérale des consommateurs e la rivista *Que choisir.*

C. Articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17

(78) Tenuto conto della gravità dell'infrazione (vedi i precedenti punti 46 e seguenti) e della sua durata, conviene applicare, per tutto il periodo anteriore alla notificazione, ammende a carico sia del Groupement des cartes bancaires sia di Eurocheque International. Per determinare l'ammontare di queste ammende, sono stati presi in considerazione anche gli elementi seguenti.

1. *La ripartizione delle responsabilità*

(79) È vero che l'iniziativa dell'infrazione è da ascrivere alle banche francesi, sulle quali grava quindi a titolo principale la responsabilità dell'infrazione stessa, commessa intenzionalmente o almeno per negligenza. Resta comunque il fatto che Eurocheque International ha acconsentito, di buon grado o meno, a partecipare all'infrazione, di cui condivide, sebbene in misura sensibilmente minore, la responsabilità, che essa ha commesso per lo meno per negligenza o intenzionalmente.

2. *Il profitto ricavato dall'intesa*

(80) Al contrario di Eurocheque International, le banche francesi hanno ricavato un profitto finanziario diretto dall'accordo di Helsinki. Il guadagno annuale per le banche francesi derivante dalle commissioni procurate dall'accordo di Helsinki può essere stimato approssimativamente sulla base di tre fattori. In primo luogo, l'importo medio di un eurocheque è di 134 ecu (vedi il precedente punto 9), ma si può considerare, se si confrontano i dati che esistono per le carte di pagamento, che l'importo medio degli eurocheque emessi presso i commercianti è inferiore all'importo medio degli eurocheque emessi presso gli sportelli bancari per il ritiro di denaro liquido, nel qual caso l'importo medio da prendere in considerazione sarebbe un pò inferiore a 134 ecu, dell'ordine perciò di 100 ecu. In secondo luogo, il numero annuale di eurocheque presi in considerazione si aggira sul milione (vedi il precedente punto 15). In terzo luogo, la commissione media applicata a questi eurocheque deve essere dell'1 % circa. In totale, dunque, il guadagno annuale può essere stimato ad un milione di ecu.

(81) Poiché l'accordo ha avuto applicazione a decorrere dal 1° dicembre 1983, per la durata dell'infrazione sono da prendere in considerazione sei anni e mezzo, fino alla notificazione del 16 luglio 1990. Tenuto conto del fatto che il numero annuale di eurocheque emessi presso i commercianti francesi ha dovuto essere, prima del 1988, un po' inferiore al milione registrato in quell'anno, si può considerare che l'accordo di Helsinki abbia fruttato grosso modo al settore bancario francese circa 5 milioni di ecu a titolo di commissioni pagate dai commercianti. Si tratta di introiti derivanti da un accordo illecito ai termini dell'articolo 85. Le commissioni pagate dai commercianti si sono aggiunte alle commissioni interbancarie massime dell'1,6 % pagate dalle banche degli emittenti di eurocheque, come previsto dall'accordo Package Deal esentato dalla Commissione nel 1984, tenuto conto del fatto che, tra l'altro, l'importo totale dell'eurocheque era pagato al beneficiario.

3. *Circostanze aggravanti*

a) Profitto indiretto non quantificabile ricavato dall'accordo

(82) Questo vantaggio finanziario non era tuttavia l'obiettivo finale dell'accordo di Helsinki : del resto le banche francesi non hanno mai sostenuto che l'accordo di Helsinki sia parso loro necessario perché la remunerazione massima prevista dall'accordo « Package Deal » fosse insufficiente a coprire i loro costi. L'accordo di Helsinki aveva anzitutto per oggetto a titolo principale — ed ha avuto per effetto — di impedire lo sviluppo di una concorrenza tra gli eurocheque e le carte bancarie. Per di più (come è stato esposto al punto 50) questo accordo, in combinato disposto con il protocollo costitutivo del Groupement, che vietava alle banche francesi di emettere eurocheque ad uso nazionale, ha contribuito ad ostacolare la diffusione degli eurocheque in Francia.

(83) Per quanto riguarda Eurocheque International, che non ha ricavato alcun beneficio finanziario diretto dall'accordo, ne ha ricevuto un beneficio indiretto nel senso che tale accordo è stato senza dubbio il prezzo da pagare — anche se particolarmente elevato in termini di restrizioni della concorrenza e di distorsioni flagranti all'accordo « Package Deal » — per mantenere l'accesso al settore del commercio in Francia.

b) Mancanza di cooperazione delle parti

(84) Anziché addebitare alla Commissione di non aver cercato di conoscere meglio la situazione in Francia, descritta in poche righe dall'AFB, se un addebito va formulato in materia andrebbe rivolto piuttosto ad Eurocheque International e alla comunità bancaria francese per non avere, di loro iniziativa, pienamente informato la Commissione delle sottigliezze delle adesioni cosiddette parziali all'accordo « Package Deal » e della situazione risultante dall'accordo di Helsinki. Se fin da allora si fosse richiamata l'attenzione della Commissione (che per contro ha rivolto di sua iniziativa, in seguito a denuncia, una richiesta formale di informazioni alle banche francesi per cercare di conoscere meglio la

situazione) sulla portata reale dell'accordo di Helsinki, tale conoscenza completa avrebbe influenzato senza alcun dubbio la decisione della Commissione riguardo allo stesso accordo « Package Deal ». È vero che, a differenza del regolamento CEE n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese [1], che dispone una notificazione obbligatoria delle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria, la notificazione nel quadro del regolamento n. 17 è solo facoltativa; se però un'impresa sceglie di farvi ricorso, deve collaborare lealmente con la Commissione, il che significa che nessuna informazione importante deve esserle dissimulata. Questo principio di una notificazione leale e completa discende dall'articolo 8, paragrafo 3, lettera c) e dall'articolo 15, paragrafo 1, lettera a) del regolamento n. 17 ed è stato confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza pregiudiziale del 20 marzo 1980 nella causa 106/79 « VBBB c/Eldi Records BV » [2]. D'altro canto, nella misura in cui l'accordo di Helsinki costituiva una breccia considerevole nell'accordo « Package Deal », ci si potrebbe chiedere se, quando nell'ottobre 1983 la Commissione ha annunciato, mediante comunicazione fatta nella Gazzetta ufficiale conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento n. 17, la sua intenzione di prendere una decisione favorevole nei confronti di Eurocheque, la notificazione dell'accordo « Package Deal » potesse essere ancora considerata, non essendo stata completata da una notificazione dell'accordo di Helsinki, come « leale ed esatta », come la Commissione ha precisato altresì nella decisione 85/206/CEE (« Alluminio ») [3], soprattutto se taluni membri del sistema Eurocheque non avevano aderito che parzialmente all'accordo « Package Deal ».

(85) Non solo l'accordo di Helsinki non è stato notificato alla Commissione quando l'accordo « Package Deal » — di cui rimetteva in questione le fondamenta stesse — era all'esame della Commissione, ma in più quest'ultima ha incontrato diverse difficoltà per ottenerne il testo. Eurocheque ha inoltre omesso deliberatamente di allegare il testo dell'accordo alla risposta ad una richiesta d'informazioni inviata dalla Commissione e, solo dopo reiterate e insistenti sollecitazioni dei servizi della Commissione, questo accordo infine è stato trasmesso.

(86) Inoltre, il Groupement ed Eurocheque hanno continuato a dare un'interpretazione igannatrice dell'accordo, sostenendo che non imponeva alcun obbligo di percepire una commissione.

(87) Infine, l'applicazione dell'accordo è cessata solo nel maggio 1991, vale a dire quasi un anno dopo la comunicazione degli addebiti.

4. *Circostanze attenuanti*

(88) Benché l'abbandono dell'accordo sia stato tardivo, tuttavia è stato spontaneo, senza attendere una decisione di divieto della Commissione.

(89) Inoltre, si potrebbe rimproverare alla Commissione, come le parti d'altronde hanno fatto, di non avere cercato, alla fine del 1984, di afferrare la vera portata dell'accordo di Helsinki la cui esistenza era stata evocata dalle banche francesi in risposta ad una richiesta d'informazioni, ma in termini vaghi e ingannevoli dato che l'accordo era presentato come concluso « a titolo sperimentale ».

(90) Infine, si tratta del primo caso del settore bancario in cui sono inflitte ammende, circostanza che può giustificare una certa clemenza, per lo meno in confronto alla gravità dell'infrazione.

(91) Nel caso di specie, le circostanze attenuanti compensano le circostanze aggravanti.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'accordo concluso nel corso dell'assemblea Eurocheque, tenutasi ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983, tra le istituzioni finanziarie francesi e l'assemblea Eurocheque, in merito all'accettazione in Francia, da parte dei commercianti, di eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere, accordo che è stato in vigore dal 1° dicembre 1983 al 27 maggio 1991, costituisce un'infrazione all'articolo 85, paragrafo 1 del trattato CEE.

Articolo 2

La domanda di esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato CEE, a favore dell'accordo menzionato all'articolo 1, per il periodo compreso fra il 16 luglio 1990, data della notificazione, al 27 maggio 1991, data della risoluzione dell'accordo, è respinta.

Articolo 3

1. Un'ammenda di 5 000 000 di ecu è inflitta al Groupement des cartes bancaires « CB » e un'ammenda di 1 000 000 di ecu è inflitta ad Eurocheque International sc a motivo dell'infrazione di cui all'articolo 1.

[1] GU n. L 257 del 21. 9. 1990, pag. 13 (versione rettificata).
[2] Raccolta 1980, pag. 1137, punto n. 10 della motivazione.
[3] GU n. L 92 del 30. 3. 1985, pag. 1 (vedi punto 16.1.2).

2. L'importo dell'ammenda deve essere versato alla Commissione delle Comunità europee, nel termine di tre mesi a decorrere dalla notificazione della decisione, sul conto n. 310-0933000-43 presso la Banque Bruxelles Lambert, Agence Européenne, Rond Point Schuman 5, B-1040 Bruxelles. L'ammenda produce interessi di pieno diritto a decorrere dallo scadere del termine precitato, al tasso applicato dal Fondo europeo di cooperazione monetaria alle proprie operazioni in ecu in vigore il primo giorno lavorativo del mese nel corso del quale è stata adottata la presente decisione, maggiorato di tre punti e mezzo, vale a dire pari al 13,75 %.

3. In caso di pagamento in franchi francesi da parte del Groupement des cartes bancaires « CB » o in franchi begli da parte di Eurocheque International sc, la conversione sarà effettuata al tasso del giorno che precede quello del versamento.

Articolo 4

La presente decisione è destinata a :

1) Groupement des cartes bancaires « CB »,
29, rue de Lisbonne,
F-75008 Paris ;

2) Eurocheque International sc,
avenue Louise 327, bte 1,
B-1050 Bruxelles.

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

Fatto a Bruxelles, il 25 marzo 1992.

Per la Commissione
Leon BRITTAN
Vicepresidente