

II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 18 agosto 1982

**relativa ad una procedura ai sensi dell'articolo 85 del trattato CEE (IV/30.696 —
Sistema di distribuzione di Ford Werke AG — Provvedimenti d'urgenza)**

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

(82/628/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 85,

visto il regolamento n. 17 del Consiglio del 6 febbraio 1962⁽¹⁾, in particolare gli articoli 3, paragrafo 1, e 6, paragrafo 1,

visto « il contratto di concessione » notificato il 14 maggio 1976 dalla società Ford Werke AG, di Colonia, Repubblica federale di Germania, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 17,

visti gli accertamenti effettuati presso Ford Werke AG nei giorni 13 e 14 maggio 1982,

vista la decisione della Commissione, del 2 luglio 1982, di avviare la procedura,

dopo aver sentito, il 23 luglio 1982, l'impresa e i terzi interessati ai sensi dell'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 17,

dopo aver invitato, il 23 luglio 1982, il comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti a prendere posizione al riguardo,

considerando che i fatti possono riassumersi come segue :

I FATTI

A. SISTEMA DI DISTRIBUZIONE DI FORD WERKE AG IN GERMANIA

1. Ford Werke AG (Ford AG) pratica in Germania un sistema di distribuzione basato sul contratto di concessione notificato alla Commissione il 14 maggio 1976. Fra le restrizioni che questo contratto implica figurano essenzialmente :
 - la selezione dei distributori secondo criteri qualitativi e quantitativi e l'assegnazione di una zona in cui il distributore ha una particolare competenza a responsabilità per le vendite (zona contrattuale) (articoli 6 e 7 del contratto di concessione),
 - il divieto di vendere marche concorrenti (articolo 5 del contratto di concessione),
 - il divieto di vendere autoveicoli Ford a rivenditori non facenti parte del sistema di distribuzione (articolo 2 del contratto di concessione),
 - il divieto di esercitare attività di distribuzione al di fuori della zona contrattuale (articolo 6 del contratto di concessione).
2. Le principali disposizioni oggetto della presente procedura sono quelle del contratto di concessione che disciplinano il programma di vendita di Ford AG e i diritti di distribuzione concessi ai concessionari Ford. Queste disposizioni sono le seguenti (traduzione dal tedesco) :

⁽¹⁾ GU n. 13 del 21. 2. 1962, pag. 204/62.

Articolo 1, paragrafo 1

« Per prodotto s'intendono tutti gli autoveicoli e tutte le parti originali rispondenti alla definizione fornita in appresso, nonché le carrozzerie ed altre parti di veicoli figuranti nel programma di fornitura della società. Gli altri prodotti menzionati in detto programma formano oggetto di contratti distinti e non rientrano nella nozione di prodotti, nel senso utilizzato nel presente contratto ».

Articolo 1, paragrafo 2

Per autoveicoli, s'intendono le versioni normali di serie di tutte le vetture da turismo, veicoli industriali leggeri e telai figuranti nell'allegato 1 del presente contratto di concessione ».

L'allegato 1 ha il seguente testo :

« ... Ai sensi del presente contratto, il concessionario è autorizzato a vendere i seguenti modelli :

Autovetture da turismo

Fiesta,
Escort,
Taunus,
Capri,
Granada.

Veicoli industriali leggeri

Transit (con motore a benzina) ... ».

Articolo 2, paragrafo 1

« La società s'impegna a vendere i suoi prodotti al concessionario. Il concessionario s'impegna a vendere questi prodotti agli utilizzatori finali o a rivenditori.

- a) Il concessionario è autorizzato a vendere autoveicoli agli utilizzatori finali, che siano o non siano residenti nella sua zona di vendita ...
 - b) Il concessionario è autorizzato a vendere autoveicoli destinati alla rivendita agli agenti della propria rete e ad altri concessionari, nonché ai distributori con sede in un altro paese della CEE e autorizzati da una società del gruppo a vendere detti veicoli ... ».
3. Le disposizioni del « Main Dealer's Agreement » utilizzate dalla Ford Motor Company Limited (Ford Britain) nel Regno Unito concordano con quelle del contratto di concessione per quanto riguarda la definizione del programma di vendita e dei diritti di distribuzione concessi al « Main Dealer ». Anche in questo contratto tipo gli autoveicoli vengono designati in maniera generale, modello per modello (Fiesta, Escort, Cortina, Capri, Granada), senza limitazioni nel

programma di fornitura a seconda delle specifiche dell'autoveicolo. È inoltre precisato che le vendite agli utilizzatori finali, nonché ai distributori aventi sede in un altro paese della CEE e autorizzati da un'altra società Ford a vendere gli autoveicoli della casa, sono ammesse senza restrizioni.

B. LA VENDITA DA PARTE DI FORD AG DI AUTOVEICOLI CON GUIDA A DESTRA ANTERIORMENTE AL 1° MAGGIO 1982

4. Fino ad ora, le vendite da parte di Ford AG di autoveicoli con guida a destra si sono suddivise essenzialmente in due grandi categorie :
 1. vendite tramite distributori Ford tedeschi nel quadro del contratto di concessione Ford,
 2. vendite al consumatore nel quadro del « Visit Europe Plan ».
5. Gli autoveicoli con guida a destra venduti da Ford AG erano normali veicoli di serie, prodotti dagli stabilimenti di Colonia-Niehl, Saarlouis e Genk. Di essi venivano fornite due versioni, a seconda della regolamentazione applicabile nel luogo della loro probabile immatricolazione : i veicoli destinati alle vendite « Visit Europe » vengono dotati di un tachimetro graduato in miglia, nonché di retrovisori esterni e di fari adattati alla circolazione stradale a sinistra (« specifiche UK »). La dotazione degli autoveicoli destinati a rivenditori tedeschi era invece conforme in generale alle disposizioni del codice della strada tedesco (erano ad esempio muniti di tachimetri graduati in chilometri e non in miglia, specifiche tedesche).

Il prezzo fatturato al rivenditore per i veicoli con guida a destra corrispondeva a quello dei veicoli con guida a sinistra, maggiorato di un supplemento (« Bearbeitungsgebühr ») di ... DM⁽¹⁾.

6. Le vendite di autoveicoli con guida a destra che rispondevano alle specifiche tedesche avvenivano nel quadro del contratto di concessione Ford. Per Ford AG questi veicoli facevano parte del suo programma di vendita.

I distributori Ford ordinavano questi autoveicoli al servizio « ordini nazionali ». Di essi si teneva conto anche ai fini del calcolo degli abbuoni per quantità. A causa delle loro dotazioni, imposte dal codice stradale tedesco, per essi vennero introdotte particolari modalità di ordinazione.

(¹) Nella versione pubblicata della presente decisione alcuni dati saranno d'ora in avanti omessi, conformemente alle disposizioni dell'articolo 21 del regolamento n. 17 concernenti i segreti relativi agli affari.

7. Le forniture ai distributori tedeschi di autoveicoli dotati di guida a destra hanno avuto il seguente andamento :

| 1980 | 1981 | 1982 (dal 1° gennaio al 18 giugno) | Ordini in portafoglio al 18 giugno 1982 |
|------|------|--|---|
| ... | ... | ... | ... |

Le vendite nel quadro della « Visit Europe Plan » sono state le seguenti :

| 1980 | 1981 | 1982 (dal 1° gennaio al 15 giugno) | Ordini in portafoglio al 18 giugno 1982 |
|------|------|--|---|
| ... | ... | ... | ... |

8. La domanda di autoveicoli con guida a destra nel continente è sensibilmente aumentata a partire dalla primavera 1981. Rispetto a ... autoveicoli consegnati nel marzo 1981, un anno più tardi, nel marzo del 1982 vennero fornite ... unità e il numero di ordini ricevuti da Ford AG è cresciuto ancora più rapidamente di quello degli autoveicoli forniti. Ciò risulta chiaramente dai dati del 1982 riguardanti le forniture e gli ordini in portafoglio.
9. La stragrande maggioranza degli autoveicoli con guida a destra venduti da Ford AG sul continente erano destinati ad essere utilizzati nel Regno Unito : la percentuale tocca praticamente il 100 % per quanto riguarda il « Visit Europe Plan », e, negli ultimi tempi, l'80 % circa per le vetture consegnate ai distributori tedeschi. Una parte notevole di queste autovetture venivano dapprima immatricolate in Germania per essere poi importate come autoveicoli usati nel Regno Unito.
10. Parallelamente all'incremento del fatturato è aumentato anche il numero dei distributori Ford tedeschi che partecipavano alla vendita di autoveicoli con guida a destra :

| 1980 | Secondo trimestre 1981 | Primo trimestre 1982 |
|------|------------------------|----------------------|
| ... | ... | ... |

Altri 60 distributori circa hanno partecipato alle vendite nel quadro del « Visit Europe Plan ». Ne consegue che nel corso del primo trimestre 1982, oltre ... operatori, ossia il ... % circa dei ... concessionari Ford tedeschi hanno partecipato alla vendita di autoveicoli con guida a destra, anche se in proporzioni molto diverse a seconda dei casi.

C. LA CESSAZIONE DELLE VENDITE DI AUTOVEICOLI CON GUIDA A DESTRA DA PARTE DELLE SOCIETÀ FORD SUL CONTINENTE

11. Su insistenze di Ford Britain nel marzo del 1982 il gruppo Ford ha deciso di cessare la vendita di autoveicoli con guida a destra ad opera delle società Ford del continente. Questa decisione di massima è stata applicata in due tappe :

- con effetto dal 1° aprile 1982 nelle zone di vendita nelle cosiddette « National Sales Companies » : Ford Denmark, Ford Netherlands. Quanto a Ford Belgium, dal giugno del 1981 essa aveva già cancellato dal proprio programma di vendita le autovetture con guida a destra ;
- con effetto dal 1° maggio 1982 per quanto riguarda Ford AG.

Ford AG provvedeva oltre il 95 % delle forniture oggetto della decisione.

12. Il 27 aprile 1982, Ford AG ha inviato a circa ... distributori Ford tedeschi, che in passato avevano venduto autovetture con guida a destra, una circolare contenente il seguente testo (traduzione dal tedesco) :

« Oggetto : Autoveicoli Ford con guida a destra
Egregi Signori,

in passato abbiamo accettato ed eseguito ordini provenienti da voi e da un limitato numero di altri concessionari Ford, e aventi per oggetto veicoli dotati di guida a destra ; il volume di questi ordini era nel complesso trascurabile. Dovendo provvedere alla vendita dei veicoli destinati al mercato tedesco, che richiede esclusivamente autovetture con guida a sinistra, le versioni dotate di guida a destra non fanno parte del nostro normale programma di vendita. Soltanto in via eccezionale abbiamo accolto i desideri di clienti particolari : acquirenti nel quadro del « Visit Europe Plan », agenti diplomatici o membri delle forze della NATO stazionate nella Repubblica federale, ecc.

La nostra organizzazione di vendita per il mercato nazionale è concepita per svolgere la funzione di promuovere in maniera ottimale le vendite dei nostri prodotti sul mercato tedesco. Questo orientamento non ci consente di continuare a vendere autovetture dotate di guida a destra per soddisfare il fabbisogno di una clientela particolare. Vi informiamo pertanto che possiamo ancora accettare gli ordini per autovetture con guida a destra che avrete stipulato prima del 1° maggio 1982. Questa decisione riguarda anche gli ordini effettuati nell'ambito del « Visit Europe Plan ». Gli ordini da voi accettati anteriormente al 1° maggio 1982 e che ci perverranno entro il 7 maggio 1982 saranno da noi eseguiti secondo le procedure abituali.

Il "Visit Europe Plan", che con le autovetture dotate di accessori personalizzati, è stato concepito per turisti, diplomatici e uomini d'affari provenienti essenzialmente da altri continenti, resta in vigore per i veicoli dotati di guida a sinistra. Quelli con guida a destra saranno ora venduti da « Ford Personal Import e Export Limited », 8 Balderton Stret, Londra W 1 Y 2 B N. Vi preghiamo pertanto di indirizzare a questa società o ad ogni altro distributore Ford autorizzato nel Regno Unito i vostri eventuali clienti interessati a questi tipi di veicolo. Per informazioni ad eventuali acquirenti provvederemo prossimamente ad inviarvi un numero sufficiente di prospetti in lingua inglese, che vi preghiamo di tenere nelle vostre sale di esposizione. Nel frattempo vi preghiamo di utilizzare la nota figurante in allegato per informare le persone interessate all'acquisto di un'autovettura con guida a destra.

Distinti saluti.

H. Dederichs ».

D. LE VENDITE DI AUTOVEICOLI CON GUIDA A DESTRA SUL CONTINENTE DOPO IL 1° MAGGIO 1982

13. A partire dal 1° maggio 1982, tutte le vendite di autoveicoli con guida a destra sul continente vengono effettuate dalla ditta Personal Import Export Limited (PIE), filiale di Ford Britain. Le vendite di PIE al personale militare inglese stazionato nella Repubblica federale di Germania avverranno tramite la NAAFI nonché altre società. I distributori Ford tedeschi sono invece esclusi da queste operazioni. Essi sono tenuti ad indirizzare i loro eventuali clienti a PIE o ai distributori Ford nel Regno Unito.
14. PIE vende sul continente esclusivamente alle seguenti categorie di clienti:
- personale militare inglese,
 - altri cittadini inglesi stazionanti in via permanente al di fuori del Regno Unito,
 - diplomatici e funzionari di organizzazioni internazionali,
 - turisti e uomini d'affari di paesi terzi.
15. PIE vende le autovetture con guida a destra sul continente ai prezzi di listino tedeschi maggiorati del ...%. Secondo le indicazioni di Ford AG, anche gli autoveicoli costruiti in Germania o in Belgio dovranno passare per il Regno Unito prima di essere consegnati al cliente sul continente. La maggiorazione del ...% è destinata precisamente a coprire i maggiori costi di trasporto.

E. LE DIFFERENZE DI PREZZO FRA IL REGNO UNITO E LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

16. Le differenze di prezzo fra il Regno Unito e la Germania, sulla base del prezzo d'acquisto (al netto di tasse e imposte) fatturato ai distributori, si aggirano attualmente sul ...% in media. Questa percentuale tiene conto sia della riduzione dei prezzi operata nel Regno Unito il 1° aprile 1982, sia delle differenti dotazioni dei modelli di base nei due paesi. In appresso figurano, a titolo di esempio, le differenze di prezzo per alcuni modelli:

Escort

L 1,3 l — 5 porte: + ... DM — + ... %
 XR 3, 3 porte: + ... DM — + ... %

Taurus/Cortina

L 2,0 l — 4 porte: + ... DM — + ... %
 GHIA 2,8 l
 — 4 porte: + ... DM — + ... %

Granada

S 2,0 l — 4 porte: + ... DM — + ... %
 GHIA 2,8 l Autom
 — 4 porte: + ... DM — + ... %

Capri

S 2,0 l OHC: + ... DM — + ... %
 Iniezione 2,8 l: — ... DM — — ... %

Questi dati sono basati su indicazioni della Ford AG. Per il confronto dei prezzi è stato utilizzato il tasso di cambio 1 £ inglese = ... DM.

F. I MOTIVI INVOCATI DA FORD AG PER GIUSTIFICARE LA CESSAZIONE DELLE VENDITE DI AUTOVEICOLI CON GUIDA A DESTRA

17. Nel corso dell'audizione del 23 luglio 1982, le imprese del gruppo Ford hanno rivelato apertamente che lo scopo della cessazione delle vendite di autoveicoli con guida a destra sul continente era di mantenere il livello dei prezzi degli autoveicoli Ford nuovi nel Regno Unito. Ammettere illimitatamente la possibilità di effettuare importazioni parallele avrebbe come conseguenza una notevole contrazione degli incassi soprattutto per Ford Britain ma anche per Ford AG in quanto i prezzi interni fatturati da Ford AG a Ford Britain sono più elevati di quelli praticati ai distributori tedeschi. Sul totale dei veicoli dotati di guida a destra fabbricati da Ford AG nel 1981, ... sono stati forniti direttamente a Ford Britain per esser venduti nel Regno Unito.

Ford AG ha dichiarato alla Commissione che se fossero stati adottati provvedimenti d'urgenza, la società avrebbe potuto essere costretta a fissare il prezzo di vendita di autoveicoli con guida a destra in Germania ad un livello tale da far cader l'interesse di importazioni parallele verso il Regno Unito.

Ciò significa che le autovetture dotate di guida a destra sarebbero vendute ai distributori tedeschi a prezzi sensibilmente più elevati di quelli di veicoli identici dotati di guida a sinistra.

18. Un altro argomento sostenuto da Ford AG per giustificare la cessazione delle vendite di autovetture con guida a destra è stato che la decisione avrebbe stimolato i distributori Ford ad adoperarsi più attivamente per vendere nella loro zona contrattuale. Essi non sarebbero cioè stati più « sviati » dai loro compiti effettivi. Ford AG finora non è stata tuttavia in grado di dimostrare l'esistenza d'un nesso fra le vendite di autoveicoli con guida a destra e l'eventuale negligenza dei distributori per quanto riguarda le vendite nella loro zona contrattuale.

G. LA REAZIONE DEGLI INTERESSATI, DEL PUBBLICO E DEI CONCORRENTI ALLE MISURE DECISE DA FORD AG

19. La cessazione delle vendite di autoveicoli con guida a destra ha sollevato proteste da parte di numerosi distributori Ford tedeschi particolarmente colpiti, nonché dall'associazione dei distributori Ford tedeschi (Deutschen Ford-Händler Vereinigung e.V.).
20. La Commissione ha ricevuto reclami di cittadini inglesi che non possono più acquistare autoveicoli con guida a destra sul continente.
21. Il Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) ha chiesto alla Commissione, il 12 maggio 1982, d'iniziare la procedura prevista dall'articolo 3 del regolamento n. 17 nei confronti di quattro fabbricanti di autoveicoli a motore, fra cui Ford AG.
22. In numerose pubblicazioni, soprattutto da parte della stampa inglese, la misura decisa da Ford AG è stata giudicata un impedimento agli scambi fra Stati membri ed una sfida alle regole di concorrenza della Comunità ed alle sue istituzioni. Gli ostacoli all'interscambio di autoveicoli con guida a destra hanno già formato oggetto di numerose questioni parlamentari, unitamente alla richiesta di un rapido ripristino dell'unità del mercato comune degli autoveicoli.
23. Il comportamento di Ford AG e la conseguente reazione della Commissione sono seguiti con la massima attenzione nel settore dell'industria e del commercio degli autoveicoli. Vi è il rischio che altri fabbricanti seguano l'esempio del gruppo Ford, impresa leader sul mercato del Regno Unito (con una quota di mercato 1981 del ... % e ... unità prodotte) e molto forte anche in Irlanda, e mettano, a loro volta, prossimamente fine alle importazioni parallele di autoveicoli con guida a destra, indesiderabili dal loro punto di vista.

VALUTAZIONE GIURIDICA

A. CONDIZIONI NECESSARIE PER L'ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO D'URGENZA

I. Applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 1, in collegamento con l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 17

24. Quando un accordo è notificato alla Commissione per essere esonerato dal divieto sancito dall'articolo 85, paragrafo 1, la Commissione deve esaminare, nel quadro della procedura prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, se vi è infrazione e se tale infrazione può essere esonerata ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3. Se non esiste la possibilità di esonerare un'infrazione constatata e perdurante, la Commissione può sempre nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 6 e in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, obbligare l'impresa a porre fine all'infrazione constatata (decisione inibitoria).

II. Competenza della Commissione ad adottare un provvedimento d'urgenza quando l'esistenza di un'infrazione è probabile

25. Il diritto di adottare una decisione intesa a far cessare un'infrazione deve, come ha dichiarato la Corte di giustizia delle Comunità europee nell'ordinanza del 17 gennaio 1980 nella causa 792/79 R — « Camera Care » (Raccolta 1980, pag. 119 e segg. — considerando 17), « essere esercitato nel modo più efficace e meglio appropriato alle circostanze di ciascuna data situazione ». Ciò significa che una decisione intesa a far cessare un'infrazione può « essere preceduta da qualsiasi disposizione preliminare necessaria (alla Commissione) in un dato momento ». L'adozione di provvedimenti d'urgenza precede pertanto la constatazione di un'infrazione ai sensi dell'articolo 85 o 86 e, quindi anche la decisione intesa a porvi fine. Ne consegue che, in questo stadio della procedura, non è ancora necessario che l'esistenza di una infrazione sia già constatata con certezza, ma basta che essa sia molto probabile.
26. Il provvedimento d'urgenza deve limitarsi alle misure necessarie per garantire l'efficacia pratica della decisione finale. Queste « disposizioni cautelari », come le chiama la Corte di giustizia al punto 18 della motivazione della citata ordinanza, possono pertanto consistere sia in un obbligo positivo di fare, sia in un obbligo di non fare, nella misura in cui sono indispensabili o si limitano a quanto necessario nelle circostanze del caso.

27. Nel seguito della presente decisione, la Commissione si conforma ai principi enunciati nella citata ordinanza della Corte di giustizia, secondo i quali detti provvedimenti provvisori devono essere adottati soltanto nel caso di indiscussa urgenza e, allorché venga presentata apposita domanda, unicamente per far fronte ad una situazione intollerabile per l'interesse pubblico (punto 19 della motivazione).

B. APPLICAZIONE DI QUESTI PRINCIPI AL SISTEMA DI DISTRIBUZIONE FORD

I. Probabile esistenza di un'infrazione all'articolo 85, paragrafo 1

1. Restrizione della concorrenza risultante dal sistema di distribuzione notificato

28. Il sistema di distribuzione in Germania notificato da Ford AG per poter beneficiare di un'esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, si basa sulla conclusione di «contratti di concessione» con rivenditori (distributori) selezionati.

I distributori sono selezionati sulla base dei seguenti criteri: impresa di una certa importanza economica, utilizzazione di personale specializzato, servizio assistenza conforme alle direttive impartite da Ford, prestazione del servizio di garanzia, delimitazione ed assegnazione di una zona contrattuale, nella quale il distributore ha una particolare responsabilità e competenza per le vendite, ed esclusione di altri distributori autorizzati in detta zona.

29. A ciò si aggiunge che il contratto di concessione vieta fra l'altro ai distributori:

- di vendere marche concorrenti,
- di vendere autoveicoli Ford a rivenditori non facenti parte del sistema di distribuzione e
- di esercitare determinate attività di distribuzione al di fuori della zona assegnata.

30. Siffatte disposizioni contrattuali costituiscono restrizioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, come ha precisato la Commissione nella propria decisione del 13 dicembre 1974 (BMW) (GU n. L 29 del 3. 2. 1975, pag. 1 — punti da 13 a 18).

2. Possibilità di un'esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3

31. Benché il sistema di distribuzione Ford sia verosimilmente incompatibile con l'articolo 85, paragrafo 1, anche per questo caso si potrebbe prospettare, come per il sistema di distribuzione BMW (punti da 23 a 31 della decisione BMW) un'esenzione dal divieto sancito dall'articolo 85, paragrafo 1.

A tal fine, una delle condizioni sarebbe, tra l'altro, che ai distributori Ford, anche se devono concentrare in primo luogo le loro attività

sull'intera zona assegnata, non siano vietate le forniture a clienti al di fuori di detta zona contrattuale. Non deve pertanto essere vietato, né agli utilizzatori finali né ad altri distributori Ford di un altro Stato membro della Comunità, l'acquisto degli autoveicoli Ford presso un distributore facente parte del sistema di distribuzione di Ford AG. Il sistema di distribuzione non deve impedire che un distributore autorizzato faccia concorrenza ad altri distributori autorizzati all'interno della Comunità.

32. Ai fini di una decisione su un'eventuale esenzione, si dovrebbe tener conto di tutte le circostanze obiettive di diritto e di fatto nelle quali il sistema di distribuzione viene applicato.

a) Applicazione pratica del sistema di distribuzione Ford sino al 30 aprile 1982

33. Il testo del contratto di concessione e la sua applicazione sino al 30 aprile 1982 sembrerebbero essere stati conformi alle condizioni esposte più sopra e le restrizioni della concorrenza, che il sistema di distribuzione probabilmente comportava, avrebbero presumibilmente potuto beneficiare di un'esenzione.

Secondo il testo del contratto di concessione, Ford AG s'impegna a fornire ai distributori *tutte le autovetture*, quando si tratti di versioni normali di serie. Queste autovetture sono del resto designate in maniera molto generale con i nomi dei modelli (Fiesta, Taunus, Granada) e il programma di fornitura non prevede limitazioni connesse con le specifiche del veicolo o con i requisiti prescritti per l'immatricolazione nel paese di destinazione. Una limitazione di questo tipo, se fosse stata notificata, non sarebbe del resto stata tollerata dalla Commissione.

34. La pratica di Ford AG sino al 30 aprile 1982 è stata conforme a questa ampia definizione della nozione di «autoveicolo», dato che veicoli dotati di guida a destra⁽¹⁾ sono stati venduti ai distributori nel quadro del contratto di concessione. Ogni concessionario autorizzato Ford poteva procurarsi senza grandi difficoltà veicoli con guida a destra fabbricati e venduti da Ford AG. Di queste vendite si teneva conto anche ai fini del calcolo degli abbuoni di quantità.

b) Pratica a partire dal 1° maggio 1982

35. Questa applicazione pratica del sistema di distribuzione è stata abbandonata da Ford AG con la circolare del 27 aprile 1982 (vedi punto 12) con effetto dal 1° maggio 1982, allo scopo di mantenere l'elevato livello dei prezzi al dettaglio degli autoveicoli Ford nel Regno Unito e in Irlanda. I distributori autorizzati Ford in Germania possono rifornirsi presso Ford AG esclusiva-

(¹) Con tachimetro graduato in miglia, specchietto retrovisore esterno a sinistra, fari adattati per la circolazione a destra.

mente di autovetture specificatamente destinate al mercato tedesco o a mercati analoghi (posto di guida a sinistra, tachimetro graduato in chilometri, specchietto retrovisore esterno a sinistra).

Questa limitazione unilaterale da parte di Ford AG della nozione di « autoveicolo » nel contratto di concessione ha come conseguenza pratica che i distributori tedeschi Ford non hanno più la possibilità di partecipare alla concorrenza nei territori del mercato comune in cui sono venduti autoveicoli conformi a specifiche diverse da quelle tedesche, vale a dire, nel presente caso, essenzialmente nel Regno Unito e in Irlanda. Questa limitazione determina un frazionamento dei mercati all'interno della Comunità.

36. Queste nuove disposizioni hanno inoltre per effetto che, anche nella zona loro assegnata, i distributori Ford non possono più esercitare pienamente la loro attività e fare in tal modo concorrenza ad altri distributori.

Infatti, anteriormente al 1° maggio 1982, essi potevano accettare gli ordini dei clienti residenti nella loro zona di vendita, anche quando essi desideravano acquistare veicoli dotati di posto di guida a destra (che possono venire omologati anche in Germania, poiché non violano le disposizioni di legge tedesche). Ciò non è ora più possibile dato che questi clienti devono sempre rivolgersi alla filiale Ford PIE di Londra. Di conseguenza, viene falsata la concorrenza anche all'interno della zona contrattuale di vendita. Ford AG ha in tal modo creato una situazione nella quale autoveicoli da essa costruiti vengono venduti a prezzi fissi nelle zone assegnate ai distributori Ford da operatori che non appartengono al sistema di distribuzione. Ciò è contrario al sistema di distribuzione notificato.

37. L'applicazione pratica del sistema di distribuzione ha per oggetto e per effetto di eliminare un elemento essenziale della concorrenza a livello del commercio al dettaglio dei prodotti Ford e d'impedire pertanto ai rivenditori autorizzati ed ai clienti di trarre vantaggio dalle differenze di prezzo in questo stadio commerciale. L'utilizzatore viene in tal modo ad essere privato anche dei vantaggi della concorrenza sul mercato tedesco degli autoveicoli.

Non ricorrono pertanto i presupposti sopra descritti per un'eventuale esecuzione del sistema. Il sistema di distribuzione Ford basato sui contratti di concessione costituirebbe pertanto una restrizione della concorrenza che non potrebbe beneficiare di un'esenzione e alla quale, in quanto perdurante, dovrebbe essere posto fine conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 17.

3. *Gli argomenti invocati da Ford*

38. Gli argomenti sostenuti da Ford AG, secondo i quali
- i veicoli con posto di guida a destra sono « prodotti diversi » dai veicoli con posto di guida a sinistra,
 - occorre fare una netta distinzione fra il programma di produzione, il programma di vendita e il sistema di distribuzione,
 - l'obbligo di vendita riguarda esclusivamente i veicoli che sono normalmente richiesti nella zona assegnata al distributore,
- non possono motivare una valutazione differente.
39. Non può essere accettata la tesi secondo cui i veicoli con guida a destra si differenziano da quelli con guida a sinistra ad un punto tale da non poter più essere considerati come versioni normali di serie ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del contratto di concessione. Le differenze tecniche di fabbricazione sono trascurabili. I veicoli con guida a destra sono costruiti e venduti in gran numero nella Comunità dalla stessa Ford AG, e sino al 30 aprile 1982 sono stati anch'essi consegnati ai distributori tedeschi nel quadro del sistema di distribuzione notificato.

Sarebbe incompatibile con un sistema di distribuzione suscettibile di esenzione — che non deve, al di fuori della zona assegnata, eliminare la concorrenza da parte di distributori autorizzati — il fatto che il costruttore abbia il potere di stabilire quali veicoli possono essere venduti nei vari territori del mercato comune. I clienti devono invece avere, in linea di principio, la possibilità, nell'ambito di un sistema di distribuzione, di acquistare presso il distributore autorizzato di loro scelta tutti i tipi di autoveicoli prodotti in serie dal costruttore e venduti nella Comunità. Ciò vale a maggior ragione nel caso in esame in quanto la stessa Ford AG costruisce autoveicoli dotati di guida a destra e li vende in Gran Bretagna.

II. **Incidenza negativa sul commercio fra Stati membri**

40. Nella fattispecie, il commercio fra gli Stati membri potrebbe, per gli stessi motivi esposti nella decisione BMW, punto 19, essere sensibilmente alterato dal sistema di distribuzione praticato in quanto ai distributori che non fanno parte del sistema di distribuzione e che fossero disposti ad esportare prodotti Ford è vietato l'approvvigionamento dei clienti in tali paesi. Inoltre, il sistema di distribuzione, nella forma praticata il 1° maggio 1982, incide in modo particolarmente negativo sul commercio in quanto impedisce la concorrenza internazionale nel commercio dei veicoli con guida a destra, dato che i distributori tedeschi non sono auto-

rizzati a vendere a rivenditori Ford autorizzati o a clienti in altri paesi, soprattutto nel Regno Unito e in Irlanda.

III. L'interesse pubblico

41. La possibilità per i distributori appartenenti al sistema di distribuzione di farsi concorrenza al livello del commercio al dettaglio all'interno della Comunità costituisce uno dei presupposti fondamentali del regime di libera concorrenza, al pari della possibilità per gli utilizzatori di acquistare i prodotti immessi in commercio dal produttore nella Comunità presso qualsiasi distributore autorizzato, qualunque sia lo Stato membro in cui esso ha sede. L'applicazione pratica del sistema di distribuzione Ford impedisce sia ai distributori che agli utilizzatori di avvalersi di queste possibilità.
42. L'applicazione del sistema di distribuzione a partire dal 1° maggio 1982 ha provocato l'irritazione e l'indignazione tanto dei distributori tedeschi quanto degli utilizzatori inglesi e irlandesi che si son visti privare dei vantaggi di un mercato comune. Un provvedimento d'urgenza è pertanto indispensabile anche nell'interesse di un grande numero di utilizzatori e di numerosi distributori. Il numero di ordini di autoveicoli con guida a destra ricevuti da Ford (oltre ... al mese negli ultimi tempi), dimostra chiaramente la gravità del pregiudizio recato agli utilizzatori. Va osservato a tale riguardo che oltre il 30 % delle autovetture vendute nel Regno Unito sono di marca Ford. Anche in Irlanda il gruppo Ford occupa il primo posto sul mercato con una quota parte del 22 %. È lecito inoltre temere che anche altri produttori seguano questo esempio. I consumatori nel Regno Unito e nella Repubblica irlandese non hanno la possibilità di beneficiare di tutti i vantaggi risultanti dalla situazione concorrenziale creata dalle importazioni parallele. I reclami di distributori Ford tedeschi e della loro associazione testimoniano il pregiudizio economico causato ai rivenditori (vedi punti 19 e 20 della motivazione).
43. Con il sistema di distribuzione posto in atto dal 1° maggio 1982, Ford AG ha creato una situazione intollerabile per l'interesse generale all'interno della Comunità. Questa situazione compromette in modo inammissibile il regime di concorrenza della Comunità e non può essere tollerata, neppure temporaneamente, ad esempio nell'attesa dell'adozione di una decisione sulla domanda di esenzione o di una decisione intesa a porre fine all'infrazione.

IV. L'urgenza

44. L'intervento della Commissione è anche urgente. Ford AG esegue ancora soltanto gli ordini di autovetture con guida a destra che sono stati effettuati prima del 1° maggio 1982.

Tenuto conto dei termini di consegna, deve pertanto prevedersi un arresto delle consegne di autovetture con guida a destra ai distributori tedeschi. Nell'attuale situazione del mercato anche una breve interruzione delle forniture di autoveicoli con guida a destra può costituire un ostacolo di lunga durata a future importazioni parallele.

Inoltre l'acquisto di un'autovettura deve spesso essere effettuato in un momento determinato e non può essere rinviato nel tempo. Non si può chiedere agli utilizzatori di rinviare l'acquisto di un autoveicolo Ford con guida a destra fino all'adozione di una decisione definitiva da parte della Commissione.

Per rimediare con efficacia agli effetti negativi della nuova pratica distributiva per il regime di concorrenza della Comunità e per le persone direttamente interessate, occorre obbligare Ford AG a ripristinare, nell'applicazione del sistema di distribuzione, la situazione in atto anteriormente al 1° maggio 1982.

V. Valutazione degli interessi in gioco

45. Ford ha modificato di propria iniziativa le modalità di applicazione del sistema di distribuzione, ed ha cioè volontariamente abbandonato un sistema di distribuzione che con ogni probabilità poteva beneficiare di un'esenzione. Si può pertanto legittimamente presumere che essa possa ripristinare la situazione esistente fino al 30 aprile 1982. I veicoli con guida a destra in questione sono costruiti dalla stessa Ford AG che ricava dalla loro vendita, sulla base dei prezzi di listino tedeschi per i veicoli con guida a sinistra maggiorati di 360 DM, un profitto sufficiente. Sarà peraltro estremamente probabile una diminuzione degli utili della società Ford Britain. Essa non sarebbe tuttavia dovuta alla decisione della Commissione, ma deriverebbe, in ultima analisi, dal ripristino delle condizioni di concorrenza nello stadio del commercio al dettaglio.
46. È improbabile che si verifichi un sostanziale spostamento delle vendite di autoveicoli con guida a destra da Ford Britain e dai rivenditori britannici a favore dei rivenditori tedeschi. I distributori Ford tedeschi devono continuare a concentrare la loro attività sulle vendite nella zona di loro competenza. Per quanto significative possano essere, le vendite al di fuori di questa zona non possono avere che un'importanza secondaria per i distributori. Qualora le vendite di autovetture con guida a destra a rivenditori e clienti al di fuori della zona contrattuale dovessero assumere un'importanza tale che i distributori sarebbero distratti dal loro obbligo principale, ossia la vendita nella zona di loro competenza, Ford potrebbe prendere provvedimenti nel quadro dell'articolo 6 del contratto di concessione.

VI. Congruità

47. I provvedimenti da adottare devono avere carattere provvisorio e cautelativo e devono limitarsi a quanto necessario nelle circostanze del caso.

Anche se non vi è stata esenzione da parte della Commissione, il sistema di distribuzione Ford, nella forma in cui è stato applicato prima del 1° maggio 1982, avrebbe con ogni probabilità potuto beneficiarne. Se fosse stato effettivamente esentato, si sarebbero potuti vietare a Ford AG determinati comportamenti con effetto retroattivo, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera d) del regolamento n. 17, allo scopo di porre fine ad un abuso dell'esenzione concessa. Tale decisione non farebbe che ripristinare la situazione esistente anteriormente al 1° maggio 1982.

La situazione esistente nella fattispecie è paragonabile a quella in cui potrebbe essere applicato l'articolo 8, paragrafo 3, lettera d). Ciò significa che la Commissione può ordinare a Ford di ripristinare il sistema di distribuzione da essa praticato fino al 30 aprile 1982. Il provvedimento d'urgenza può essere valido soltanto sino all'adozione di una decisione nella procedura relativa alla notificazione del contratto di concessione.

48. D'altro lato, nel provvedimento d'urgenza occorre inserire una disposizione intesa ad evitare che ne venga elusa l'osservanza. Oltre al preciso obbligo di ritirare la circolare, occorre vietare anche l'adozione di misure con effetto equivalente. Alcuni indizi fanno infatti supporre che Ford AG abbia allo studio misure di questo tipo (vedi punto 17).

C. FISSAZIONE DI UNA PENALITÀ DI MORA

49. La decisione relativa al provvedimento d'urgenza è una decisione preliminare che sarà seguita da una decisione intesa a porre fine all'infrazione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 17. La decisione relativa al provvedimento d'urgenza non constata un'infrazione, bensì si limita ad indicare che l'infrazione stessa è molto probabile. Stante i motivi che hanno indotto la Corte di giustizia a concludere nell'ordinanza « Camera Care », che la Commissione aveva il potere di adottare provvedimenti d'urgenza (ossia per evitare che la decisione definitiva della Commissione finisse col diventare inefficace o addirittura illusoria), è lecito affermare che la Commissione ha il potere

d'imporre provvedimenti d'urgenza con la necessaria fermezza. Di conseguenza, l'esecuzione degli obblighi imposti ad un'impresa mediante provvedimenti d'urgenza deve essere garantita da penalità di mora.

Per la fissazione di tale penalità di mora la Commissione si attiene ai principi stabiliti dall'articolo 16 del regolamento n. 17,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE :

Articolo 1

Alla società Ford-Werke Aktiengesellschaft è imposto l'obbligo

- a) di ritirare la circolare da essa inviata il 27 aprile 1982 ai distributori Ford tedeschi, nonché
- b) d'informare i distributori Ford tedeschi che gli autoveicoli con posto di guida da destra continuano a far parte integrante del programma di fornitura contrattuale della società Ford-Werke Aktiengesellschaft,

nel termine di dieci giorni a decorrere dalla notificazione della presente decisione.

La società Ford-Werke Aktiengesellschaft deve astenersi in futuro dall'adottare qualsiasi misura avente effetti equivalenti a quelli della circolare.

Articolo 2

Per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli obblighi di cui all'articolo 1, è inflitta alla società Ford-Werke Aktiengesellschaft una penalità di mora dell'importo di 1 000 ECU.

Articolo 3

La presente decisione è applicabile sino all'adozione di una decisione che concluda la procedura.

Articolo 4

La società Ford-Werke Aktiengesellschaft, Ottoplatz 2, D-5000 Köln 21, Repubblica federale di Germania, è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 18 agosto 1982.

Per la Commissione

Frans ANDRIESEN

Membro della Commissione