

II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 19 dicembre 1990

relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 86 del trattato CEE

(IV/33.133-A: Carbonato di sodio — Solvay, ICI)

(I testi in lingua francese e inglese sono i soli facenti fede)

(91/297/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 di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato ⁽¹⁾, modificato da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, in particolare gli articoli 3 e 15,

vista la decisione della Commissione del 19 febbraio 1990 di aprire d'ufficio il procedimento a norma dell'articolo 3 del regolamento n. 17,

dopo aver dato alle imprese interessate la possibilità di presentare osservazioni relativamente agli addebiti formulati dalla Commissione, a norma 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 dall'articolo 19, paragrafi 1 e 2 del regolamento n. 17 del Consiglio ⁽²⁾,

sentito il comitato consultivo in materia di intese e di posizioni dominanti,

considerando quanto segue:

PARTE I

I FATTI

A. Sintesi dell'infrazione

- (1) 1. La presente decisione fa seguito agli accertamenti effettuati dalla Commissione nel marzo 1989 a norma dell'articolo 14, paragrafo 3 del regolamento n. 17 del Consiglio presso i produttori comunitari di carbonato di sodio. Tramite tali accertamenti e le successive richieste di informazioni a norma dell'articolo 11 del regolamento n. 17, la Commissione ha raccolto elementi di prova dai quali risulta che le imprese che seguono hanno violato l'articolo 85 del trattato CEE:
- Solvay & Cie, Bruxelles (Solvay),
 - Imperial Chemical Industries plc, Londra (ICI).
2. L'infrazione può riassumersi come segue:

Violazione dell'articolo 85 del trattato CEE da parte di Solvay e ICI

- (2) Almeno dal 1° gennaio 1973, ICI e Solvay, i due principali produttori di carbonato di sodio nella Comunità, hanno partecipato ad una pratica concordata in contrasto con l'articolo 85 del trattato CEE, in

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

⁽²⁾ GU n. 127 del 20. 8. 1963, pag. 2268/63.

quanto, sebbene avessero formalmente posto termine nell'ottobre 1972 ad un accordo di ripartizione di mercati (conosciuto sotto il nome di «Pagina 1 000») stipulato per iscritto e risalente al 1945 o ad una data precedente, essi hanno continuato di concerto e in complicità ad osservare e applicare tale accordo astenendosi dal farsi reciprocamente concorrenza e limitando le loro attività nel campo del carbonato di sodio ai loro rispettivi mercati tradizionali, il Regno Unito per ICI e l'Europa dell'ovest continentale per Solvay.

B. Il mercato del carbonato di sodio

1. Il prodotto

- (3) La presente procedura riguarda il carbonato di sodio, un prodotto di base chimica alcalino che viene utilizzato principalmente come materia prima nella fabbricazione del vetro. Il carbonato di sodio è la fonte prima dell'ossido di sodio che agisce come un flusso nel processo di fusione nel vetro. Il carbonato di sodio viene altresì utilizzato nell'industria chimica, per la fabbricazione di detersivi e nella metallurgia.
- (4) In Europa, il carbonato di sodio è fabbricato a partire da cloruro di sodio e calcare mediante il procedimento «ammoniacale — soda» inventato da Solvay nel 1865. Il procedimento Solvay produce inizialmente soda leggera, che richiede un trattamento supplementare di densificazione per tramutarsi in soda densa. Le due qualità hanno una composizione chimica identica ma la soda densa è la qualità preferita per la fabbricazione del vetro.
- (5) Negli Stati Uniti, la soda detta «naturale» è ottenuta a partire da un minerale (trona), i cui giacimenti si trovano principalmente nello Wyoming. Dopo l'estrazione, il minerale trona è purificato e calcinato in raffinerie. La soda naturale è prodotta unicamente nella qualità «densa». Altri giacimenti esistono nel Kenia e in Australia.

Tutta la soda prodotta negli Stati Uniti è attualmente ottenuta in maniera naturale (l'ultima unità di produzione sintetica è stata chiusa nel 1986), mentre in Europa la totalità della produzione è di origine sintetica. Grazie al suo basso contenuto di sale, la soda naturale degli Stati Uniti è particolarmente adatta alla fabbricazione del vetro ed alcuni produttori di vetro che acquistano principalmente soda sintetica potrebbero tentare di mescolarla con soda naturale americana per raggiungere la concentrazione necessaria.

2. I produttori

- (6) I sei produttori di soda sintetica nella Comunità sono:
 - Solvay
 - ICI

- Rhone-Poulenc
- AKZO
- Matthes & Weber (M & W)
- Chemische Fabrik Kalk (LFK)

Solvay è il maggiore produttore di soda sia nel mondo che nella Comunità: detiene fabbriche in Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Spagna e Portogallo. Con il 60 % circa del mercato dell'Europa occidentale, Solvay è il leader incontestato del mercato.

Solvay ha costituito una «Direzione nazionale» (DN) in ciascuno dei paesi seguenti: Austria, Belgio/Lussemburgo, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svizzera. Tali DN sono responsabili delle attività commerciali, mentre l'amministrazione centrale a Bruxelles esercita un ruolo di sorveglianza e di coordinamento.

Dal 1987 ICI Soda Ash Products è stata gestita come un'attività separata nell'ambito della divisione di ICI «Chemicals and Polymers». Precedentemente faceva parte della divisione «Mond» di ICI.

ICI è il secondo maggiore produttore CEE e detiene due unità di produzione a Northwich, Cheshire ma limita le sue vendite nella Comunità quasi esclusivamente al Regno Unito e all'Irlanda e detiene più del 90 % del mercato britannico.

La presente decisione non riguarda Rhone-Poulenc (Francia), AKZO (Paesi bassi), Chemische Fabrik Kalk e Matthes & Weber (Germania).

3. Il mercato mondiale

- (7) La domanda mondiale di carbonato di sodio è aumentata nel corso degli anni '80 di circa l'1 % all'anno, registrando peraltro forti divergenze regionali. Nei paesi sviluppati, la domanda è stata generalmente statica fino al 1987, anno in cui il mercato ha fatto un notevole balzo. Più del 50 % del carbonato di sodio prodotto nel mondo è consumato dall'industria del vetro.

La capacità nominale mondiale di soda (naturale e sintetica) è attualmente di circa 36 milioni di t all'anno, di cui la Comunità detiene una quota di 7,2 milioni di t. La capacità di Solvay e di ICI nella Comunità è rispettivamente di circa 4,3 milioni di t e circa 1 milione di t (la capacità pratica o effettiva è probabilmente pari all'85-90 % circa della capacità nominale). Il consumo di carbonato di sodio nella Comunità è attualmente di circa 5,5 milioni di t all'anno, per un valore di circa 900 milioni di ecu.

- (8) I sei produttori USA di carbonato di sodio hanno una capacità nominale totale di 9,5 milioni di t all'anno e

una domanda sul mercato interno di circa 6,2 milioni di t. Essi approvvigionano l'insieme del loro mercato interno ed esportano il saldo. I costi di produzione della soda naturale sono molto più bassi di quelli del prodotto sintetico ma le miniere sono ubicate lontano dai principali mercati, il che fa aumentare i costi di distribuzione.

La concorrenza dei produttori americani di soda densa è considerata dai produttori europei come la principale minaccia sui loro mercati interni. Agli attuali corsi di cambio è possibile per tali produttori vendere in Europa a prezzi sostanzialmente inferiori ai livelli di prezzi del mercato locale senza peraltro applicare pratiche di dumping.

- (9) I produttori dell'Europa dell'est, con una produzione di circa 9 milioni di t all'anno, rappresentano il 30 % circa della capacità mondiale di carbonato di sodio. L'Unione Sovietica consuma più della metà della produzione ed è un importatore netto. La quasi totalità della produzione eccedentaria esportata dai paesi dell'Europa dell'Est assume la forma di soda leggera. Malgrado l'esistenza di dazi antidumping, le importazioni nella Comunità di soda leggera proveniente dai paesi del Comecon continuano ad essere notevoli.

In questi ultimi anni si è manifestato un notevole incremento della domanda nel mondo e il carbonato di sodio ha potuto così essere smerciato nella sua totalità. Nel periodo 1990-1992, la capacità di produzione della Cina sarà aumentata di circa 500 000 t all'anno e la produzione nel Botswana (per l'Africa del Sud) sarà aumentata di 300 000 t, il che dovrebbe provocare uno spostamento nell'origine delle importazioni a detrimento delle altre zone di produzione.

4. La Comunità

- (10) Solvay è leader del mercato con quasi il 60 % del mercato totale della Comunità e delle vendite in tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda.

Dopo tre anni di ristagno della domanda verso la metà degli anni '80, le vendite di carbonato di sodio nell'Europa dell'Ovest hanno cominciato ad aumentare notevolmente nel 1987. Nel 1988, i produttori hanno lavorato a piena capacità.

- (11) Nell'Europa dell'Ovest il mercato del carbonato di sodio è ancora ripartito su basi nazionali. I produttori tendono a concentrare le loro vendite negli Stati membri dove detengono impianti di produzione, anche se, dal 1981-1982, i piccoli produttori — CFK, M & W e AKZO — hanno aumentato le loro vendite al di fuori dei loro mercati.

Fra Solvay e ICI non vi è concorrenza, in quanto l'una e l'altra limitano le loro vendite nella Comunità alla

loro «sfera di influenza», rispettivamente, nell'Europa dell'Ovest continentale e nel Regno Unito. Sia ICI che Solvay effettuano notevoli esportazioni verso i mercati esteri non europei che sono approvvigionati a partire dalla CEE. Una forte quota delle esportazioni di ICI consiste di fatto in prodotti forniti da Solvay.

Negli Stati membri dove è l'unico produttore stabilito localmente (Italia, Portogallo e Spagna), Solvay detiene un monopolio pressoché completo.

In Belgio, la quota di mercato di Solvay supera l'80 %, in Francia il [$> 50\%$] e in Germania il [$> 50\%$]. ICI detiene più del 90 % del mercato britannico, la sola concorrenza alla sua posizione monopolistica proviene dagli Stati Uniti e dalla Polonia.

- (12) Dal lato della domanda, i principali clienti nella Comunità sono i fabbricanti di vetro. Il 65-70 % della produzione dei produttori dell'Europa dell'Ovest viene utilizzato nella fabbricazione di vetro piano e di vetro per contenitori. Il carbonato di sodio è uno dei principali componenti che rientrano nel costo della produzione di vetro, in quanto rappresenta il 60 % circa del materiale greggio. La maggior parte dei produttori di vetro operano mediante impianti di produzione continua e necessitano di forniture garantite. Nella maggior parte dei casi essi hanno un contratto a lungo termine con un fornitore principale per la maggior parte del loro fabbisogno e sono in contatto con un altro fornitore secondario. Negli ultimi anni l'industria del vetro è stata oggetto di forti movimenti di concentrazione da parte di grandi gruppi che operano su base paneuropea e che dispongono di unità di produzione in numerosi Stati membri. La quota dell'industria chimica e delle applicazioni metallurgiche nel consumo di carbonato di sodio è rispettivamente del 20 % e del 5 % circa.

5. Soda naturale degli Stati Uniti

- (13) Il mercato degli Stati Uniti, dallo sviluppo dell'industria estrattiva di soda naturale negli anni '60, è stato sempre caratterizzato da una capacità sostanzialmente eccedentaria rispetto alla domanda interna ed attualmente rimane disponibile per l'esportazione un sovrappiù di 2 milioni di t all'anno.

Data l'eccedenza dell'offerta e la presenza di un certo numero di produttori con costi analoghi, sul mercato interno americano si manifesta una forte concorrenza in materia di prezzi. Negli ultimi anni il prodotto è stato venduto con un forte sconto sul prezzo di listino (93 dollari/short ton fob Wyoming) mentre i prezzi franco fabbrica alla fine del 1989 erano di circa 73 dollari/short t, ai quali vanno aggiunti i costi di trasporto ferroviario fino ai centri industriali della Costa Est. Dal 1° luglio 1990 la maggior parte dei produttori hanno aumentato i prezzi di listino a 98 dollari per tonnellata, e il prezzo effettivo è salito a 85 dollari.

- (14) Data la necessità di esportare, i produttori americani hanno cercato di accedere al mercato europeo e ad altri mercati. La soda naturale è comparsa nella Comunità alla fine degli anni '70, principalmente nel Regno Unito. Nel 1982 gli Stati Uniti esportavano nella CEE circa 100 000 t, di cui quasi 80 000 nel Regno Unito. Nel 1982 l'industria europea ha chiesto e ottenuto una protezione antidumping contro le importazioni di soda densa americana. (Dall'ottobre 1982 sono altresì in vigore misure antidumping nei riguardi delle importazioni di soda leggera dall'Europa dell'Est).

- (15) La più recente normativa antidumping in materia prevede le seguenti misure:

- a) per i due produttori che operavano allora sul mercato, Allied (ora General Chemical) e Texas Gulf, impegni di prezzo minimo di 112,26 lire sterline franco magazzino [regolamento (CEE) n. 2253/84 della Commissione] ⁽¹⁾;
- b) per i produttori non presenti sul mercato — Tenneco, KMG, FMC e Stauffer — un dazio antidumping definitivo di 67,49 ecu/t [regolamento (CEE) n. 3337/84 del Consiglio] ⁽²⁾.

Gli impegni sui prezzi accettati dalla Commissione prevedevano la conversione nelle altre monete ai tassi di cambio allora in vigore; con i cambi in vigore dal 1984, l'impegno sui prezzi per la Germania, la Francia e gli altri mercati si situa ora al di sopra del prezzo del mercato ed è tale da rendere commercialmente impraticabile qualsiasi vendita al di fuori del Regno Unito.

- (16) Texas Gulf ha subito una perdita di volume e si è ritirata nel 1985 dal mercato britannico, cosicché General Chemical è attualmente il solo produttore americano che continui ad effettuare forniture nel Regno Unito, sia pure per sole 30 000 tonnellate all'anno.

[...] ⁽³⁾. Texas Gulf ha inoltre venduto alcuni quantitativi anche in Belgio. In entrambi i casi, le importazioni sono state esentate dai dazi antidumping nel quadro del regime di «perfezionamento attivo».

- (17) Numerosi grossi clienti CEE che operano nell'industria del vetro hanno manifestato la loro intenzione di dirottare verso i produttori statunitensi fino al 15 % dei loro ordinativi. Finora tuttavia, i produttori degli

Stati Uniti hanno esportato nell'Europa dell'Ovest continentale, in totale, solo circa 40 000 t, quasi tutte in regime di «perfezionamento attivo».

Le misure antidumping previste dal regolamento (CEE) n. 3337/84 del Consiglio sono scadute nel novembre 1989. Nel 1988 alcuni produttori USA e i rappresentanti dell'industria del vetro CEE hanno chiesto il loro riesame. Tale riesame è stato completato il 7 settembre 1990 senza che venissero imposte misure protettive (decisione 90/507/CEE della Commissione) ⁽⁴⁾.

- (18) Nel 1982, un certo numero di produttori americani hanno formato una «Export Association» a norma del «Webb-Pommerene Act» del 1918 con l'approvazione del ministero del commercio degli Stati Uniti. Inizialmente, le sue attività erano limitate al Giappone e vi aderivano soltanto tre produttori. Nel dicembre 1983, i sei produttori di soda naturale si sono raggruppati per formare l'«American Natural Soda Ash Corporation» (ANSAC).

La funzione dell'ANSAC è di operare quale punto di vendita per la commercializzazione e la distribuzione delle esportazioni di soda dei produttori americani al di fuori del continente americano. Le sue vendite ammontano a circa 250 milioni di dollari all'anno. Con l'obiettivo di estendere le sue attività al mercato dell'Europa dell'Ovest (in sostituzione delle vendite da parte dei produttori singoli), l'ANSAC ha notificato i suoi accordi alla Commissione chiedendole un'attestazione negativa o un'esenzione a norma dell'articolo 85, paragrafo 3.

La domanda di ANSAC forma oggetto della decisione della Commissione 91/301/CEE ⁽⁵⁾, secondo la quale era stata rifiutata un'esecuzione.

C. L'accordo di ripartizione del mercato fra Solvay e ICI

1. Separazione dei mercati

- (19) Solvay e ICI, i due maggiori produttori dell'Europa dell'Ovest, sono stati sempre considerati come leader del settore e non vendono e non hanno mai venduto sui mercati l'una dell'altra.

Solvay detiene attualmente nove fabbriche che producono carbonato di sodio nell'Europa dell'Ovest. Nella Comunità, esistono unità di produzione in Belgio, Francia, Germania, Italia, Portogallo e Spagna. Su questi ultimi tre mercati Solvay detiene un monopolio virtuale. Nella Comunità nel suo insieme, Solvay

⁽¹⁾ GU n. L 206 del 2. 8. 1984, pag. 15.

⁽²⁾ GU n. L 311 del 29. 11. 1984, pag. 26.

⁽³⁾ Nella versione pubblicata della presente decisione alcuni dati saranno d'ora in avanti omessi, conformemente alle disposizioni dell'articolo 21 del regolamento n. 17 concernente i segreti relativi agli affari.

⁽⁴⁾ GU n. L 283 del 16. 10. 1990, pag. 38.

⁽⁵⁾ Vedi pagina 54 della presente Gazzetta ufficiale.

detiene una quota di mercato del 60 %. Se si escludono il Regno Unito e l'Irlanda, la quota di mercato di Solvay passa al 70 %.

- (20) ICI è il secondo maggior produttore europeo di carbonato di sodio, con due unità di produzione situate nei pressi di Northwich, Cheshire. (Una terza unità è stata chiusa nel 1985). Fino all'arrivo dei prodotti dell'Europa dell'Est nel Regno Unito nel 1978, ICI deteneva la totalità del mercato. Nel 1988 ICI deteneva il (> 90 %) del mercato del carbonato di sodio nel Regno Unito.

ICI detiene anche fabbriche che producono soda sintetica nel Pakistan e in Australia, unitamente ad un impianto di produzione a Lake Magadi in Kenya con una capacità di 300 000 t/anno di soda naturale ma i prodotti provenienti da questa fonte non sono importati in Europa.

Fino al 1980, i listini dei prezzi ICI nel Regno Unito erano più bassi rispetto ai mercati contigui. Da quella data tuttavia i prezzi nel Regno Unito sono stati notevolmente più alti di quelli relativi all'Europa dell'Ovest continentale, presentando talvolta un sovrapprezzo del 20 % rispetto ai mercati vicini.

- (21) Malgrado queste differenze di prezzo, non ci sono stati significativi movimenti di carbonato di sodio, in nessuna delle due direzioni, fra il Regno Unito e gli Stati membri situati nell'Europa dell'Ovest continentale; la sola eccezione è rappresentata dai tonnellaggi inviati da Solvay a ICI come forniture in «coproduzione». Solvay e gli altri produttori della Comunità non hanno mai effettuato forniture a clienti nel Regno Unito, sebbene i calcoli sui prezzi reperiti presso gli stessi produttori mostrino che, malgrado i costi relativamente elevati di trasporto, i prezzi finali di consegna ai grandi utilizzatori (particolarmente nel Sud-Est e nell'Est dell'Inghilterra) sarebbero stati paragonabili o addirittura inferiori, per un considerevole periodo, ai prezzi ICI.

I soli mercati nell'Europa dell'Ovest continentale nei quali ICI abbia mai fornito carbonato di sodio in notevole quantità sono i paesi scandinavi nei quali non operano produttori locali. Malgrado i costi di trasporto, è significativo che i livelli dei prezzi siano notevolmente più bassi in Scandinavia rispetto a quei mercati dove opera un produttore locale.

2. L'intesa alcali

- (22) Solvay e ICI intrattengono rapporti commerciali nel campo della soda e di altri prodotti derivati dal cloro sin dal 1870, quando Brunner, Mond and Co., una delle società costitutive di ICI, ottenne la prima licenza da parte di Solvay per il procedimento ammoniac-soda e sviluppò gli stabilimenti di Cheshire che attualmente costituiscono la ICI Soda Ash Products.

I rapporti fra Solvay e Brunner Mond includevano un accordo sulle loro rispettive sfere d'influenza. La

suddivisione iniziale dei mercati è stata effettuata a mezzo di un accordo denominato «Intesa Alkali», a proposito del quale i produttori non hanno fornito alcuna informazione. Si ignora quali siano gli accordi esatti che sono stati conclusi al momento in cui la tecnologia Solvay è stata concessa per la prima volta sotto licenza a Brunner Mond. Risulta tuttavia che accordi internazionali di ripartizione del mercato sono stati conclusi nel 1928 e nel 1935 fra ICI e Solvay (poco dopo l'accordo del 1928 Brunner Mond ed altre società hanno costituito ICI) e nel 1938 fra ICI, Solvay e I.G. Farben. Altri accordi sono stati conclusi nel 1933 fra ICI e Alkasso (the United States Alkali Export Association) e nel 1936 fra ICI, Solvay e Alkasso per definire mercati esclusivi, attribuire quote in alcuni altri mercati e fissare i prezzi su scala mondiale. Il mercato nazionale di ciascuno dei membri dell'Intesa era riservato al produttore nazionale. (Vedi: US/United States Alkali Association and Others, 86 F supp. 559; 1948-49 Trade Cases n. 62 474).

3. Pagina 1000

- (23) In un nuovo accordo ICI/Solvay stipulato nel 1946, le cui clausole sono esposte in un documento di ICI sotto il nome di «Pagina 1000», Solvay e ICI si sono dichiarati convinti che «la loro cooperazione antigherra (che era continuata per quasi 70 anni) nello sviluppo tecnico e commerciale del settore degli alcali aveva beneficiato ad entrambe . . .»

Come in passato, ciascuna delle parti avrebbe continuato ad applicare una politica commerciale volta ad incoraggiare il costante aumento del consumo globale di alcali:

«Ciascuna delle parti intende aumentare il volume delle sue vendite ma non a detrimento dell'altra parte».

Il documento «Pagina 1000» stipulava che l'organizzazione di produzione e di vendita di Solvay aveva essenzialmente come sfera il continente europeo, mentre quella di ICI aveva principalmente come sfera il Commonwealth Britannico e gli altri paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America del Sud.

Sostanzialmente, l'accordo ripete e incorpora una dichiarazione di ciascuna delle due parti relativa alla loro politica commerciale reciproca nel settore degli alcali.

- (24) La dichiarazione di ICI riguardo alla propria politica ha il seguente tenore:

«Riconoscendo queste politiche fondamentali comuni e questa divisione geografica delle rispet-

tive organizzazioni, ICI propone, fino a quando la presente dichiarazione di politica sarà in vigore, di condurre la sua politica commerciale secondo le direttrici seguenti:

- a) Nei paesi dove la fabbricazione locale dell'alcali è già ben sviluppata, e dove di conseguenza le importazioni coprono soltanto una piccola parte della domanda, la responsabilità dello sviluppo delle attività continuerà a ricadere interamente sulla parte (ICI o Solvay) già stabilita nei paesi in questione.
- b) Nei paesi dove la fabbricazione locale di alcali non è ben sviluppata e dove le importazioni coprono la maggior parte del fabbisogno, la parte già installata nel paese (ICI o Solvay) avrà la responsabilità principale nello sviluppo dell'attività ma considererà favorevolmente le domande dell'altra parte volte a partecipare alle importazioni e/o allo sviluppo della produzione locale.
- c) La lettera b) sarà applicata in modo da promuovere il consumo di alcali nella maggiore misura possibile, sviluppando il più rapidamente possibile la produzione locale quando le circostanze lo permettono e effettuando importazioni da quei paesi che possono al meglio soddisfare il fabbisogno.
- d) Nell'interpretazione delle lettere a), b) e c), ICI terrà debitamente conto degli impegni precedenti di Solvay nei riguardi di organizzazioni diverse da ICI.

ICI presume che Solvay applicherà una politica corrispondente».

La dichiarazione di Solvay corrisponde (mutatis mutandis) a quella di ICI.

- (25) Nella versione del 1949 relativa alla politica commerciale da seguire, ciascuna delle parti aveva dichiarato che gli accordi della «Pagina 1000» non si applicavano alle loro attività relative al commercio interno o estero degli USA.

Salvo questa eccezione, (a seguito della sentenza della Corte Distrettuale degli Stati Uniti nella causa Alkaso) le parti avevano concordato le grandi linee di una politica di completa cooperazione volta ad evitare la reciproca concorrenza in ogni parte del mondo.

- (26) In occasione dell'adesione del Regno Unito alle Comunità, Solvay e ICI hanno formalmente posto termine agli accordi della «Pagina 1000» a decorrere dal

31 dicembre 1972. Secondo le parti, un riesame dei loro accordi contrattuali aveva mostrato che l'accordo — che esse ritenevano già superato nel 1962 — non era mai stato formalmente annullato. Questi sono i termini di una lettera di Solvay a ICI del 12 ottobre 1972. Una riunione della direzione di ICI del 26 ottobre 1972 decise che il verbale del 1949 che confermava la «Pagina 1000» doveva essere annullato. Si riscontra tuttavia una certa contraddizione fra il verbale di questa riunione, che ripete la dichiarazione contenuta nella lettera di Solvay secondo la quale l'accordo era stato per lungo tempo considerato superato, e un ulteriore verbale della direzione ICI del 26 luglio 1973, nel quale si legge che si era proceduto all'invio a Solvay di lettere di annullamento dell'accordo «dopo che i consulenti giuridici di entrambe le società le avevano informate che gli accordi erano in contrasto con l'articolo 85 del trattato di Roma e che, in caso di proseguimento ⁽¹⁾, gli accordi avrebbero dovuto essere notificati alla Commissione CEE».

4. Il proseguimento della ripartizione del mercato del carbonato di sodio fra Solvay e ICI

- (27) La pretesa non applicazione degli accordi della «Pagina 1000» non ha portato tuttavia ad alcun cambiamento significativo nella politica commerciale di Solvay e ICI relativamente al carbonato di sodio, né nel 1962, né successivamente. E neanche ad una reciproca concorrenza nei rispettivi mercati interni della CEE. Analogamente, sui mercati d'oltremare, ciascuna parte ha continuato a rispettare la sfera d'influenza dell'altra. In effetti, sin dal 1984 Solvay ha fornito ingenti quantitativi a ICI per metterla in grado di mantenere la sua posizione in Sudafrica, che rappresenta tradizionalmente il suo maggiore mercato oltremare e dove Solvay non opera direttamente (vedi punti da 36 a 38). ICI ha inoltre tenuto informata Solvay della sua politica di vendita e delle sue intenzioni in Svezia, il solo mercato di una certa importanza dove operano entrambi i produttori. Sotto tutti gli aspetti, le politiche commerciali dei due produttori di soda sono state mantenute esattamente secondo le regole stabilite nella «Pagina 1000».

La rigida ripartizione del mercato nel settore del carbonato di sodio è in contrasto con la situazione che si riscontra relativamente alla soda caustica, anch'essa oggetto della «Pagina 1000». Nella CEE esistono attualmente numerosi produttori di soda caustica, e, malgrado i rischi di manipolazione, la soda caustica è liberamente trasportata attraverso le frontiere nazionali. ICI attualmente produce soda caustica in Germania e nel Regno Unito e possiede scorte in Francia e nei Paesi Bassi, da cui fornisce clienti in tutta la Comunità. Solvay possiede scorte a Merseyside e da lì fornisce i suoi clienti nel Regno Unito.

⁽¹⁾ Sottolineatura aggiunta.

5. Il principio del mercato interno

- (28) Per molti anni tutti i produttori europei di carbonato di sodio hanno accettato il principio del rispetto del «mercato interno» come base delle loro attività nel settore.

Sulla base di tale principio, ogni produttore limitava le sue vendite: (a) al paese o ai paesi dove deteneva stabilimenti di produzione e (b) ai mercati di esportazione dove non era presente alcun produttore locale. Analogamente, gli altri produttori non vendevano su tale «mercato interno». In caso d'incursione di altri produttori nel suo mercato interno, il produttore vittima dell'incursione poteva come rappresaglia vendere un quantitativo equivalente sul mercato interno del concorrente.

- (29) La documentazione reperita presso numerosi produttori mostra che per molti anni questo tipo di protezione dei mercati interni ha ricevuto il consenso generale del settore. In effetti, il concetto di rappresaglia come mezzo per difendere il mercato interno era stato esplicitamente previsto da un accordo di ripartizione del mercato stipulato fra Solvay e Nederlandse Soda Industrie (ora AKZO) nel 1956 (in merito al quale non è stata aperta alcuna procedura a norma dell'articolo 85). La regola del «mercato interno» è stata rigorosamente osservata da tutti i produttori fino agli anni '70, quando la contrazione della domanda e l'arrivo nell'Europa dell'Ovest continentale della soda naturale degli Stati Uniti e dei prodotti dell'Europa dell'Est hanno fatto apparire un inizio di concorrenza. Negli anni '70 anche AKZO ha cominciato a vendere sul mercato tedesco, poiché il mercato olandese era troppo ridotto per assorbire tutta la sua capacità. Solvay aveva informato AKZO di accettare questa situazione senza l'accordo preventivo dei produttori tedeschi. Di conseguenza, uno di tali produttori ha informato AKZO della sua intenzione di cominciare a vendere nei Paesi Bassi e di continuare fino a quando AKZO avrebbe continuato a vendere in Germania. In generale, tuttavia forniture a clienti al di là delle frontiere nazionali (diverse dalle vendite in coproduzione) sono ancora chiaramente considerate dai produttori come un'eccezione.

6. Il proseguimento dei rapporti Solvay-ICI

- (30) Solvay e ICI hanno continuato a mantenere strette relazioni commerciali nel settore del carbonato di sodio. In quanto leaders tradizionali del settore in Europa, esse hanno un interesse comune a mantenere la stabilità del mercato. I due produttori hanno mantenuto contatti frequenti e si incontrano per discutere problemi d'interesse reciproco relativamente al mercato del carbonato di sodio. Non si conoscono con esattezza la frequenza e la periodicità degli incontri, ma dal 1985 risulta che tali incontri hanno avuto luogo all'incirca ogni due mesi.
- (31) Nel corso della procedura amministrativa, le parti hanno affermato di non aver avuto discussioni su

questioni commerciali sensibili. Secondo ICI, le questioni dibattute in tali riunioni erano lecite, poiché riguardavano:

- a) accordi di acquisto per rivendita nel Regno Unito e in Sudafrica;
- b) misure antidumping da parte dei produttori europei per lottare contro le importazioni dagli Stati Uniti e dall'Europa dell'Est;
- c) le tendenze generali della domanda sul mercato del carbonato di sodio;
- d) scambi d'informazione sulla sostituibilità del carbonato di sodio con soda caustica e vetro triturato in talune industrie.

- (32) Secondo ICI, le riunioni con Solvay sono state completamente verbalizzate e non hanno dato luogo a discussioni «segrete». I resoconti dettagliati di numerose riunioni mostrano peraltro che le discussioni riguardavano anche questioni d'importanza fondamentale per la loro strategia globale nel settore del carbonato di sodio. I due produttori ritenevano chiaramente di avere un interesse comune nella stabilità dei prezzi. Solvay ha informato ICI delle tendenze generali dei prezzi e degli aumenti progettati nell'Europa dell'ovest continentale, materie che la stessa ICI (in un altro contesto) ha dichiarato nel corso di un'audizione orale essere d'importanza vitale per la sua politica commerciale nel Regno Unito. Inoltre, sia Solvay che ICI cercavano di evitare qualsiasi frizione tra le loro rispettive attività nel campo del carbonato di sodio e si sono consultate reciprocamente su possibili zone di conflitto. Ad esempio, risulta che ICI ha informato Solvay della sua intenzione di rientrare nel mercato scandinavo nella seconda metà del 1986 e si è lamentata con Solvay per l'aumento delle vendite di quest'ultima in Indonesia. In un'altra occasione, Solvay si è lamentata con ICI per il fatto che ICI aveva acquistato un certo tonnello di «PFR» da AKZO. È inoltre significativo che ICI abbia ritenuto necessario spiegare a Solvay nel luglio 1986 i principi basilari della sua produzione di carbonato di sodio come attività separata nell'ambito della struttura ICI.

La strategia commerciale dichiarata di ICI per il carbonato di sodio è di mantenere la sua posizione come fornitore predominante di soda nel Regno Unito.

- (33) In tale contesto i rapporti con Solvay sono evidentemente d'importanza vitale. In una recente nota (intitolata «Riunione di comunicazione — Carbonato di sodio»), un dirigente di ICI descriveva la situazione come segue:

«Nell'Europa occidentale, Solvay si trova in posizione dominante con una capacità di 4,5 milioni di t in otto paesi. Essa detiene il 70% circa del mercato ed ha quindi un grande interesse al mantenimento della stabilità su tale mercato. Solvay non vende nel Regno Unito e riteniamo

improbabile un suo cambiamento di politica. Se dovesse cominciare a vendere nel Regno Unito, si innescerebbe una guerra di prezzi in tutta l'Europa, nella quale tutti avremmo qualcosa da perdere, ma dove Solvay sarebbe in definitiva il *principale perdente*».

- (34) Nei documenti ICI risulta evidente che la base per continuare i rapporti con Solvay è la reciproca astensione dalla concorrenza. La politica di Solvay nel Regno Unito viene descritta come «favorevole». In un altro documento relativo ad un'eventuale modifica della strategia di ICI in materia di carbonato di sodio (una proposta che in realtà non è stata adottata) viene posta la domanda «Come agirà Solvay nei nostri riguardi? Continuerà a non farci concorrenza sul mercato britannico?».

In altri documenti del 1988, ICI considera i suoi attuali rapporti con Solvay in termini di valori storici risalenti all'epoca di Brunner Mond:

«I nostri rapporti con Solvay sono cruciali quanto al volume, ai prezzi e alla "limitazione dell'intrusione di altri produttori nel nostro mercato". Il comportamento da tenere nel contesto di tali rapporti è ampiamente determinato da valori storici risalenti all'epoca di Brunner Mond».

Un'altra nota reperita presso ICI rivela che Solvay «considera SAP ⁽¹⁾ come l'erede di Brunner Mond».

- (35) Altri documenti ICI indicano che ICI doveva consultare Solvay su decisioni commerciali che potevano alterare l'equilibrio fra le loro rispettive operazioni nel settore del carbonato di sodio. Un documento menziona la necessità di saggiare la reazione di Solvay nei riguardi di un progettato cambiamento strutturale nell'attività «attraverso i canali abituali». Un altro documento indica: «Parlare con Solvay. Trattarli gentilmente. Dirglielo in anticipo».

Si faceva inoltre riferimento, nel contesto dei «rapporti di lunga durata» con Solvay, alla necessità di fare una «telefonata di cortesia» a Solvay prima di iniziare le discussioni. Durante l'audizione orale, il direttore generale della divisione carbonato di sodio di ICI, nell'affermare di non aver mai visto il documento «Pagina 1000», ha ammesso di conoscere la sua esistenza. Egli ha anche dichiarato che «le tradizioni che esistevano in passato con Brunner Mond» erano qualcosa che ICI doveva prendere in considerazione e che Solvay, in quanto principale produttore europeo, avrebbe avuto qualche «preoccupazione» in caso di cambiamento della struttura dell'attività di carbonato di sodio di ICI, e che risultava quindi necessario informare in anticipo Solvay.

7. Vendite «PFR» di Solvay a ICI

- (36) Un aspetto importante delle strette relazioni ICI-Solvay è costituito dalla prassi di ICI di acquistare

notevoli tonnellaggi di carbonato di sodio da Solvay per soddisfare i suoi impegni a medio e lungo termine nei suoi mercati tradizionali.

Questi accordi — chiamati «acquisti per rivendita» o «PFR» — hanno fatto seguito alla chiusura da parte di ICI dei suoi stabilimenti a Wallerscote nel 1984. La riduzione di capacità ha implicato che per numerosi anni ICI è stata incapace di soddisfare tutta la domanda interna nel Regno Unito e nell'Irlanda, mentre continuava ad approvvigionare il suo principale mercato di esportazione in Sudafrica. Dato che uno dei principali obiettivi della politica commerciale di ICI era il mantenimento del controllo del mercato del Regno Unito, ICI non era disposta né a tollerare altri produttori sul suo mercato interno, né a permettere ai clienti di effettuare importazioni dirette.

- (37) Per numerosi anni ICI ha acquistato notevoli quantitativi da Solvay per rivenderli a clienti nel Regno Unito (che non erano a conoscenza dell'origine del prodotto):

(in migliaia di t)

1985	1986	1987	1988	1989
40,2	29,4	5,8	3,0	—

Solvay è inoltre la principale fonte del carbonato di sodio venduto da ICI in Sudafrica:

(in migliaia di t)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (6 mesi)
16,0	53,4	65,8	99,5	92,6	78,9	26,0

- (38) L'estrema importanza degli accordi PFR ai fini del mantenimento della rigida divisione fra le rispettive «sfere d'influenza» di Solvay e ICI risulta chiaramente da un memorandum ICI del 17 settembre 1982. Una riduzione di capacità tale da non poter più coprire la domanda totale del Regno Unito poteva modificare l'atteggiamento verso ICI sia dei clienti che degli altri produttori. ICI doveva mantenere il suo controllo sul mercato del Regno Unito ed evitare che la progettata riduzione di capacità venisse percepita come un indebolimento della sua «sovranità». Alla voce «controllo del mercato» il memorandum continua:

«La riduzione di capacità dovrebbe essere gestita in modo da mantenere il controllo del mercato. Ad esempio, si potrebbero stipulare accordi di acquisto per rivendita (PFR) con un coproduttore per coprire il deficit oppure compensare la perdita di mercati di esportazione come il Sudafrica con un buon comportamento nel Regno Unito».

⁽¹⁾ «SAP» = ICI Soda Ash Products.

Alla luce del suscitato documento, diventa chiara l'importanza degli accordi PFR con Solvay. Lo «status quo» (in particolare, la posizione dominante di ICI sul suo «mercato interno» britannico e l'astensione di Solvay da tale mercato) viene mantenuto, mentre in contropartita Solvay, con tale compensazione, beneficia di notevoli vendite PFR a ICI su un lungo periodo.

- (39) Dal canto suo Solvay, secondo la decisione 85/74/CEE della Commissione nel caso «Perossidi»⁽¹⁾, risulta essere stata «molto sensibile a come il mercato percepiva le relazioni fra produttori chimici», ivi compresi gli accordi PFR (nota ICI del 15 febbraio 1985). Secondo questa nota, Solvay era in genere poco favorevole ad effettuare forniture su base diretta in mercati dove entrambi i produttori erano presenti o dove il cliente in questione era una divisione di un gruppo paneuropeo. Solvay era tuttavia disposta a fare un certo numero di «compromessi» o «eccezioni» in particolare nei riguardi del Sudafrica, della Scandinavia e dell'Irlanda.

Sebbene ICI abbia inizialmente presentato questi accordi a Solvay come accordi intesi semplicemente a risolvere problemi di produzione a breve termine, per entrambe le parti deve essere stato subito evidente che il loro scopo era di sostenere la posizione a lungo termine di ICI su determinati mercati e quindi preservare lo status quo.

8. La difesa di Solvay e ICI

- (40) Né Solvay, né ICI negano: (a) che la loro concorrenza reciproca nella CEE sia debole o addirittura nulla e (b) che in ogni caso questo sia il risultato di una decisione studiata e consapevole a livello di direzione.

Entrambe asseriscono tuttavia che le loro rispettive decisioni di non farsi concorrenza sono state prese da ciascuna di esse in maniera indipendente sulla base di considerazioni puramente commerciali e senza nessun elemento di collusione o concertazione.

- (41) Secondo ICI e Solvay, la soppressione dell'accordo «Pagina 1000» nel 1972 è stata fatta in completa buona fede ed è stata niente altro che un riconoscimento formale del fatto che gli accordi non venivano più applicati dal 1962. Non era perciò necessario continuare a mantenerli in vita per rispettare in pratica lo spirito dei vecchi accordi risalenti all'epoca «Brunner Mond». ICI afferma che la concorrenza nel settore della soda caustica fra Solvay e ICI mostra che l'accordo «Pagina 1000» non ha più assolutamente nessuna applicazione.

- (42) Le due imprese sostengono che i motivi per una costante separazione di mercati fra Solvay e ICI nel settore del carbonato di sodio sarebbero puramente commerciali, in quanto per ogni produttore è logico concentrare le sue vendite sul suo «mercato interno» naturale all'interno del quale ha un vantaggio naturale in materia di concorrenza. I costi di trasporto per il carbonato di sodio sarebbero relativamente elevati in relazione al prezzo di vendita finale, e questo fattore, combinato con la preferenza dei clienti per una fonte locale che offra una sicurezza di fornitura a lungo termine, avrebbe portato ad una naturale separazione dei mercati lungo linee geografiche. Nel caso del Regno Unito, in particolare, l'isolamento del mercato in entrambe le direzioni sarebbe motivato dalla necessità di attraversare il mare.

Dal 1980 il prezzo del carbonato di sodio nel Regno Unito è stato più elevato di quello praticato nell'Europa dell'Ovest continentale. Secondo ICI, sarebbe stato assurdo offrire il prodotto a clienti sui mercati dell'Europa dell'Ovest continentale a prezzi inferiori e con la conseguenza di danneggiare il fornitore esistente. I costi di trasporto dal Regno Unito sarebbero proibitivi: a sostegno di questa affermazione ICI ha fornito alcune tariffe di noleggio quali il costo del trasporto verso il nord della Francia è stimato a circa 40 lire sterline per tonnellata, pari a quasi il 40 % del prezzo di vendita netto. (Nel corso dell'audizione orale, ICI ha ammesso che tale costo sarebbe stato dimezzato con un deposito in Francia approvvigionato mediante una nave cabotiera).

- (43) Inoltre, ICI e Solvay hanno sottolineato il rischio di «rappresaglia» in caso di incursione sul mercato dell'altra parte. Se un produttore avesse soppiantato l'altro presso un cliente, il fornitore danneggiato non avrebbe avuto altra alternativa che quella di cercare di piazzare i quantitativi persi altrove, ossia nel caso più probabile sul mercato dell'aggressore; in definitiva, ciascun produttore avrebbe venduto lo stesso tonnellaggio, ma entrambi avrebbero dovuto sostenere costi maggiori con minori profitti. Entrambi i produttori hanno dunque sostenuto che il motivo della loro reciproca mancanza di concorrenza nei rispettivi mercati interni era la consapevolezza che tale comportamento avrebbe provocato una guerra di prezzi dalla quale nessuno sarebbe uscito vincente.

Secondo ICI e Solvay, la loro relazione è puramente platonica. Mentre ICI insiste sul fatto che le loro riunioni riguardavano soltanto temi leciti, Solvay riconosce invece che in varie occasioni dirigenti di entrambe le parti avrebbero cercato di andare oltre e ottenere informazioni di natura più riservata, ma senza arrivare ad una vera e propria concertazione.

9. L'inchiesta economica presentata da ICI

- (44) Un esperto economico incaricato da ICI di redigere un rapporto ai fini della procedura ha concluso che, vista

⁽¹⁾ GU n. L 35 del 7. 2. 1985, pag. 1.

la struttura e le condizioni dell'industria del carbonato di sodio, era abbastanza naturale che i produttori si concentrassero sui rispettivi mercati interni e si astenessero dal farsi concorrenza, senza alcuna collusione. Questo equilibrio del mercato viene spiegato facendo riferimento al modello «Cournot», caratterizzato dal fatto che le imprese di un settore industriale si aspettano che le altre imprese manterranno la produzione indipendentemente dalle variazioni delle quantità prodotte da una singola impresa ⁽¹⁾. ICI ha inoltre cercato di spiegare il comportamento oligopolistico nell'industria in termini di teoria dei giochi ⁽²⁾. Secondo ICI, la rigidità del mercato è il risultato di un «gioco non cooperativo» nel quale ogni produttore riconosce il rischio di rappresaglia e per evitarlo cerca di mantenere una posizione di mercato stabile. La «soluzione alternativa», in teoria, secondo la quale gli utili sarebbero ancora maggiori se le imprese operassero insieme in posizione di monopolio, non viene condivisa da ICI per il motivo: (a) che non avrebbe funzionato in un'industria con vendite in calo e (b) che i potenziali profitti non erano sufficienti per compensare le difficoltà che comporta una cooperazione. Un modello teorico è tuttavia tanto utile quanto l'informazione che viene usata ai fini dell'analisi. L'esperto economico ha ammesso nel corso dell'audizione orale di non aver mai visto le prove documentali allegate alla comunicazione degli addebiti. L'inequivocabilità delle disposizioni contenute nella «Pagina 1000» non permette assolutamente di spiegare la separazione storica dei mercati in termini di «gioco non cooperativo». Analogamente, sono state ignorate le prove della consultazione fra ICI e Solvay intesa a ridurre la reciproca incertezza quanto alle risposte da dare ai loro rispettivi comportamenti, il che non corrisponde alla teoria della «non cooperazione». La conclusione del rapporto, secondo la quale la struttura del settore e il comportamento dei produttori erano assimilabili ad una strategia di «non cooperazione», è stata così raggiunta senza considerare tutte le prove pertinenti.

10. Valutazione dei fatti

- (45) Sulla base della documentazione che precede, la Commissione non accetta che la rigida ripartizione del mercato fra Solvay e ICI che caratterizza il mercato del carbonato di sodio nella CEE sia il risultato delle forze naturali del mercato o di una strategia commerciale indipendente dei due produttori.

Al contrario, essa ritiene che la compartimentazione del mercato risulti da un accordo permanente fra i due produttori basato sul reciproco riconoscimento di zone esclusive d'influenza o zone di operazioni.

- (46) La tesi secondo la quale la loro politica di reciproca astensione sul mercato è il risultato di una «strategia commerciale individuale» potrebbe essere più accettabile se non fosse stato stipulato alcun accordo. Questo non è un caso in cui due grandi concorrenti, dopo essersi reciprocamente combattuti senza risultati utili, abbiano deciso, senza prendere alcun contatto, che una forte rivalità non avrebbe avvantaggiato nessuno.

Non è mai stato sufficientemente spiegato perché, se la divisione dei mercati è interamente il risultato di condizioni naturali sul piano della concorrenza e della geografia, i due produttori abbiano dovuto trovare necessario concludere accordi quali l'«Intesa alcalina» e la «Pagina 1000».

- (47) Per quanto riguarda il carbonato di sodio, le dichiarazioni contenute nella «Pagina 1000» di Solvay e ICI sulla loro rispettiva politica commerciale fatte nel 1945 si applicano ancora perfettamente alla politica da loro applicata fino alla data di apertura della presente procedura. Nessuna delle due imprese fa concorrenza all'altra sui suoi «mercati interni» e ciascuna di esse si aspetta che l'altra applichi la stessa politica. La definizione di ICI dell'attuale rapporto di non concorrenza in termini di «valori storici di associazione risalenti all'epoca di Brunner Mond» indica chiaramente il proseguimento dell'intesa fra i due produttori. Solvay e ICI non sono in grado di indicare nessun cambiamento delle loro politiche commerciali nel settore del carbonato di sodio (al contrario della soda caustica) a sostegno dell'affermazione secondo cui l'accordo «Pagina 1000» era diventato «lettera morta» dal 1962 e nessun cambiamento è poi risultato neanche dalla soppressione formale dell'accordo dieci anni dopo.

Non si tratta neanche di un caso in cui i due produttori interessati non abbiano avuto nessun contatto reciproco. I frequenti contatti, anche se ampiamente dovuti agli accordi «acquisto per rivendita», non hanno portato ad un'atmosfera di rivalità commerciale. In effetti, contrariamente alle affermazioni di ICI, i temi discussi non si sono limitati a materie «tecniche», ma hanno incluso scambi di informazioni sulla strategia commerciale globale e su questioni considerate di cruciale importanza per il mantenimento del controllo del mercato britannico da parte di ICI. È inconcepibile che due imprese abbiano portato avanti discussioni di tale natura senza che fra di loro fosse ben chiaro che esse non erano potenziali concorrenti. Era inoltre chiaramente previsto che i due produttori si sarebbero contattati e consultati reciprocamente per sopprimere qualsiasi incertezza quanto alle reazioni dell'uno nei riguardi del comportamento dell'altro.

⁽¹⁾ Vedi A. Cournot, *Researches into the Mathematical Principles of the theory of wealth* (1838).

⁽²⁾ J. Von Neumann e O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behaviour* (1944).

- (48) Il ricorso ad accordi a lungo termine in materia di acquisti per rivendita da parte dei due maggiori produttori della CEE è anch'esso indicativo dell'interesse e dell'intenzione comuni di mantenere lo status

quo, in particolare la separazione geografica delle loro rispettive sfere d'influenza. La documentazione reperita presso ICI sottolinea che i suoi rapporti con Solvay riguardano «i volumi, i prezzi e la limitazione dell'intrusione di altri produttori nel nostro mercato». Gli accordi ICI-Solvay relativi al Sudafrica sono in tale contesto altrettanto importanti delle forniture dirette di Solvay nel Regno Unito. Alla luce del riferimento alla compensazione risultante dalla documentazione reperita presso ICI (vedi punto 38), non si può seriamente negare che la sua contropartita fosse la permanente astensione di Solvay dal mercato del Regno Unito.

- (49) Il fatto che ICI per qualche tempo abbia manifestamente nascosto a Solvay tutta la portata delle sue difficoltà di produzione nel Regno Unito non prova, come ICI afferma, l'inesistenza di qualsiasi accordo collusivo fra le due imprese. La loro intesa quanto alle rispettive sfere d'influenza nel Regno Unito e nell'Europa dell'Ovest continentale non era il risultato di un comportamento altruistico da parte di Solvay, ma dipendeva da una complessa interdipendenza di interessi. Nel caso di un'incapacità a lungo termine di ICI di soddisfare con la sua produzione la domanda del Regno Unito, difficilmente Solvay avrebbe potuto restare inoperante di fronte all'avanzare degli altri produttori dell'Europa dell'Ovest. Il vero oggetto dell'accordo era il mantenimento dello status quo nell'interesse di entrambi i produttori. Inoltre, dato che qualsiasi tipo di accordo collusivo sarebbe stato applicabile e sarebbe stato rispettato soltanto se fosse stato nell'interesse di entrambe le parti, è perfettamente concepibile che in quest'occasione ICI abbia mostrato prudenza e non si sia pienamente fidata di Solvay.

Analogamente, l'eventualità di «rappresaglie», che Solvay e ICI affermano essere il motivo della loro astensione dai rispettivi «mercati interni», non esclude affatto l'esistenza di accordi. Al contrario, negli ambienti industriali viene generalmente ammesso che la «rappresaglia» costituisce la sanzione normale in caso di violazione del principio del «mercato interno»: la minaccia della rappresaglia ha contribuito così ad incoraggiare il proseguimento della cooperazione.

Insomma, la documentazione reperita presso le due imprese mostra che, lungi dal considerarsi rivali commerciali, Solvay e ICI si consideravano invece come stretti partners.

- (50) La Commissione non accetta l'argomento secondo il quale gli elevati costi di trasporto e la preferenza dei clienti per un fornitore locale sono i motivi della completa assenza di scambi attraverso la Manica.

Anteriormente al 1980, i prezzi nel Regno Unito erano inferiori a quelli praticati nell'Europa dell'Ovest continentale, ma ICI non ha venduto la sua produzione ad altri Stati membri della CEE. Anche se i prezzi del Regno Unito sono da allora aumentati, ICI avrebbe di

regola dovuto avere tutto l'interesse a sviluppare le sue vendite nell'Europa dell'Ovest al fine di mantenere il pieno utilizzo dei suoi impianti. In ogni caso, ICI ha sopravvalutato il costo del trasporto dal Regno Unito ai più vicini Stati membri presentando stime di costi di trasporto mediante contenitore. Un programma realistico di commercializzazione nell'Europa dell'Ovest continentale avrebbe comportato la costituzione di un deposito e il suo approvvigionamento via mare, il che avrebbe probabilmente ridotto della metà i costi di consegna stimati da ICI.

- (51) Quanto alla possibilità di effettuare forniture nella direzione opposta, i principali clienti di vetro per contenitori nel Regno Unito si trovano localizzati in una posizione relativamente favorevole in termini di accesso dall'Europa dell'Ovest continentale. I raffronti di prezzo reperiti presso gli stessi produttori mostrano che sarebbe stato perfettamente possibile per Solvay effettuare forniture a clienti nel Regno Unito, in particolare nell'est e nel sud-est dell'Inghilterra.

L'assenza di scambi di carbonato di sodio è in contrasto con l'attuale situazione di concorrenza nel settore della soda caustica, un prodotto paragonabile quanto al prezzo ma più caro e più rischioso da trasportare via mare.

Altrettanto inaccettabile è l'argomento della «preferenza del cliente» per un fornitore locale. Un importante produttore di vetro in Francia era «deluso» dal fatto che ICI non volesse vendergli carbonato di sodio. È inoltre difficile accettare il fatto che i fabbricanti di vetro del Regno Unito «preferissero» pagare per le loro materie grezze un prezzo superiore del 15-20 % a quello pagato dai loro concorrenti nell'Europa dell'Ovest continentale. È abbondantemente provato che ICI si preoccupava del fatto che i suoi clienti produttori di vetro per contenitori nel Regno Unito potessero rifornirsi più a buon mercato nell'Europa dell'Ovest continentale.

È significativo il fatto che dall'apertura della procedura nel presente caso, Solvay abbia cominciato a cercare clienti per consegne da effettuare nel Regno Unito dalla Germania a prezzi competitivi con quelli di ICI.

PARTE II

VALUTAZIONE GIURIDICA

A. Articolo 85 del trattato CEE

1. Articolo 85, paragrafo 1

- (52) A norma dell'articolo 85, paragrafo 1 del trattato CEE, sono incompatibili con il mercato comune e

vietati tutti gli accordi tra imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione e nel ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento.

2. *Accordo/pratica concordata*

- (53) Ai fini della presente decisione, il principale quesito è se la rigida separazione dei mercati e l'assenza di concorrenza fra Solvay e ICI siano il risultato di una collusione esplicita o tacita fra le due imprese o se siano il risultato della loro valutazione unilaterale in quanto imprese indipendenti.

La compartimentazione del mercato risulta chiaramente da un accordo esplicito («Alkali Cartel», «Pagina 1000», ecc.). Sebbene le due imprese abbiano formalmente posto termine a tale accordo, la compartimentazione del mercato ha continuato fino ai nostri giorni: Solvay e ICI non si fanno concorrenza in nessun mercato CEE.

- (54) La Corte di giustizia ha statuito (Causa 51/75: EMI Records/CBS United Kingdom) ⁽¹⁾ che:

«Affinché l'articolo 85 sia applicabile ad un caso . . . di accordi che non sono più in vigore, è sufficiente che tali accordi continuino a produrre i loro effetti anche se non più formalmente in vigore.» (Punto 30)

Tuttavia, la Corte ha proseguito come segue al punto 31:

«Un accordo continua a produrre i suoi effetti soltanto se il comportamento degli interessati fa implicitamente risultare l'esistenza degli elementi di concertazione e di coordinamento propri dell'accordo e produce lo stesso risultato di quello previsto dall'accordo.»

- (55) La Commissione accetta il fatto che non vi sia una prova diretta di un accordo esplicito fra Solvay e ICI per continuare a rispettare nella pratica l'accordo «Pagina 1000».

Tuttavia, ai fini dell'applicazione dell'articolo 85, non è necessario un accordo esplicito. Un accordo tacito rientra anch'esso nel campo d'applicazione delle regole di concorrenza. Dato il divieto esplicito di pratiche

concordate previsto dall'articolo 85, nel presente caso non è peraltro necessario determinare l'esistenza di un accordo effettivo, sia esso esplicito o tacito. Nello stabilire un concetto separato di pratica concordata, l'obiettivo del trattato è di prevenire la possibilità per le imprese di eludere l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1 e di avere un comportamento collusivo in contrasto con le regole di concorrenza al di fuori di un accordo ben definito, ad esempio, informandosi reciprocamente in anticipo sul comportamento che esse intendono adottare, in modo che ciascuna di esse possa modulare la sua strategia commerciale sapendo che i suoi concorrenti agiranno nello stesso modo: sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 1972, Imperial Chemical Industries Ltd/Commissione, causa 48/69 (1972) ⁽²⁾.

- (56) In una successiva sentenza del 16 dicembre 1975 (European Sugar Cartel — Suiker Unie e altri/Commissione, cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113 e 114/73 ⁽³⁾), la Corte di giustizia, soffermandosi sulla succitata definizione di pratica concordata, ha statuito che i criteri di coordinamento e cooperazione stabiliti dalla giurisprudenza della Corte, che non richiede affatto lo svolgimento di un piano effettivo, debbono essere intesi alla luce del concetto, inerente nelle disposizioni del trattato relative alla concorrenza, che ogni operatore economico deve determinare indipendentemente la politica commerciale che intende adottare sul mercato. Questo criterio dell'indipendenza non priva le imprese del diritto di adattarsi in maniera intelligente al comportamento esistente o anticipato dei loro concorrenti ma preclude loro rigorosamente ogni contatto reciproco diretto o indiretto avente per oggetto o per effetto di influenzare il comportamento sul mercato di un concorrente effettivo o potenziale o di comunicare a tale concorrente il comportamento che esse stesse hanno deciso di adottare o intendono adottare sul mercato.

- (57) I due maggiori produttori CEE non negano di applicare una politica intenzionale di non concorrenza astenendosi dal commercializzare il carbonato di sodio nei reciproci territori. E neanche negano che il comportamento di ciascuno di essi si basa sulla convinzione che l'altro produttore agirà nello stesso modo. Il solo quesito è se la deliberata — e reciproca — politica di astensione risulti da una concertazione illegittima o sia il risultato di una valutazione commerciale indipendente da parte dei due produttori.

In tale contesto, non è necessario, come sostiene ICI, che ai fini dell'infrazione si debba provare che, senza la presunta collusione, si sarebbe avuto un notevole scambio commerciale fra il Regno Unito e gli Stati membri dove Solvay è stabilita. Quello che si deve dimostrare è che i due produttori hanno di fatto sostituito una cooperazione pratica ai rischi di concorrenza che si sarebbero altrimenti manifestati.

⁽¹⁾ Raccolta 1976, pag. 811.

⁽²⁾ Raccolta 1972, pag. 619.

⁽³⁾ Raccolta 1975, pag. 1663.

Mentre una valutazione del volume di commercio che avrebbe potuto svolgersi è puramente speculativa, è invece dimostrato che tale commercio era fattibile in entrambe le direzioni.

(58) Nel presente caso, la Commissione ritiene che le prove documentali mostrino che:

- a) la ripartizione dei mercati fra Solvay e ICI è stata il risultato di un accordo di lunga durata ed esplicito stipulato fra le due imprese, di cui l'ultima versione nota è denominata «Pagina 1000»;
- b) l'annullamento formale dell'accordo «Pagina 1000» nel 1972 non ha avuto per effetto e non ha rispecchiato nessun cambiamento nella pratica della rigida ripartizione del mercato fra Solvay e ICI;
- c) Solvay e ICI erano entrambe consapevoli che l'altra impresa avrebbe continuato ad applicare intenzionalmente una politica commerciale di reciproca astensione, dalla quale ciascuna di esse avrebbe tratto un vantaggio anticoncorrenziale, ossia il predominio e il controllo dei rispettivi mercati;
- d) la politica di ciascun produttore di astenersi dai mercati dell'altro dipende dalla convinzione di ciascuno di essi che l'altro applicherà la stessa politica;
- e) Solvay e ICI hanno continuato ad avere relazioni di completa cooperazione ⁽¹⁾ che indicano più una cooperazione che una concorrenza;
- f) i due produttori hanno avuto frequenti contatti al fine di coordinare la loro strategia globale nel campo del carbonato di sodio ed evitare qualsiasi conflitto di interessi;
- g) la base di queste relazioni continue è stata il mantenimento delle politiche commerciali risalenti all'epoca di «Brunner Mond», ossia il reciproco riconoscimento di sfere di attività esclusive.

(59) È peraltro estremamente improbabile che, dati i ben noti rischi giuridici, questi accordi siano stati mai

messi per iscritto. La collusione può assumere numerose forme e può essere dimostrata in diversi modi. Una violazione dell'articolo 85 può perfettamente esistere quando le parti, pur non avendo mai parlato di accordi, presuppongono l'impegno dell'altra parte sulla base del suo comportamento.

La definizione della Corte di giustizia di pratica concordata quale risulta dalla sentenza *Suiker Unie* è quindi perfettamente applicabile al comportamento commerciale di ICI e Solvay.

Pertanto, la Commissione ritiene che la ripartizione dei mercati nazionali fra Solvay e ICI risulti se non da un accordo propriamente detto, almeno da una pratica concordata.

3. *Restrizioni della concorrenza/effetto sul commercio fra Stati membri*

- (60) Gli accordi fra produttori che hanno per oggetto e per effetto di proteggere mercati nazionali sono esplicitamente vietati dall'articolo 85, paragrafo 1, lettera c). Tale protezione è fondamentalmente contraria a uno degli obiettivi basilari del trattato, ossia la creazione di un mercato comune. Date le dimensioni delle due imprese in questione e la loro importanza nel mercato del carbonato di sodio, non può esservi alcun dubbio che l'accordo abbia avuto un effetto sostanziale sul commercio fra Stati membri.

B. *Rimedi e sanzioni*

1. *Articolo 3 del regolamento n. 17*

- (61) A norma dell'articolo 3 del regolamento n. 17, se la Commissione constata un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 85 del trattato, può obbligare le imprese interessate a porre fine all'infrazione constatata.

Nel presente caso gli accordi sono stati progettati e applicati in segreto e entrambe le imprese hanno continuato a negare l'esistenza di qualsiasi infrazione all'articolo 85. Pertanto, non è sicuro che esse abbiano definitivamente posto termine alla collusione. È dunque necessario, a norma dell'articolo 3 del regolamento n. 17, obbligare ICI e Solvay a porre termine immediatamente all'infrazione.

Entrambe le imprese debbono inoltre essere obbligate a porre termine a qualsiasi altro accordo o pratica concordata avente un effetto equivalente.

⁽¹⁾ Ai fini del presente caso, la Commissione non ritiene che gli accordi «PFR» Solvay/ICI costituiscano in sé violazioni distinte dell'articolo 85: essi sono piuttosto indicativi: (a) delle strette relazioni commerciali fra i due produttori nel settore del carbonato di sodio e (b) di un comune interesse a mantenere lo status quo, e rientrano quindi in una più ampia concertazione. Vedi *Suiker Unie/Commissione*, punto 182, cause riunite 29 e 30/83, *Cram e Rheinzink/Commissione* (Raccolta 1984, pag. 1679).

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

- (62) A norma dell'articolo 15, paragrafo 2 del regolamento n. 17, la Commissione può, mediante decisione, infliggere alle imprese ammende che variano da un minimo di 1 000 ecu ad un massimo di 1 milione, con facoltà di aumentare quest'ultimo importo fino al 10 % del volume di affari realizzato durante l'esercizio sociale precedente da ciascuna delle imprese che hanno partecipato all'infrazione, quando intenzionalmente o per negligenza commettono un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 85, paragrafo 1, o dell'articolo 86 del trattato. Per determinare l'ammontare dell'ammenda, occorre tener conto oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata.

a) Gravità

- (63) Nel presente caso la Commissione ritiene che l'infrazione sia di notevole gravità. Per un lungo periodo di tempo i due maggiori produttori di carbonato di sodio della CEE hanno intenzionalmente concordato le loro politiche commerciali in modo da evitare qualsiasi tipo di reciproca concorrenza su un importante prodotto industriale e su un mercato di un volume di circa 900 milioni di ecu all'anno. Se la Commissione non avesse scoperto prove pertinenti in merito, con ogni probabilità le due imprese avrebbero proseguito indefinitamente la loro cooperazione anticoncorrenziale.
- (64) La ripartizione di mercati su basi nazionali mediante accordi collusivi costituisce un'infrazione contraria agli obiettivi fondamentali del trattato CEE, in particolare la creazione di un mercato unico fra gli Stati membri.

La protezione di mercati interni permette ai produttori in causa di perseguire una politica commerciale sul proprio mercato isolato dalla concorrenza degli altri Stati membri. La completa assenza di importazioni nel Regno Unito da parte degli altri Stati membri ha senza dubbio contribuito al mantenimento della posizione dominante di ICI (più del 90 % del mercato). Anche Solvay è stata protetta da qualsiasi concorrenza da parte del secondo principale produttore CEE. L'assenza di concorrenza fra i due maggiori produttori della CEE ha contribuito in larga misura alla ripartizione del mercato del carbonato di sodio sulla base di frontiere nazionali. Essa deve inoltre essere stata un importante fattore nel mantenimento della notevole differenza di prezzi esistente fra il Regno Unito e gli Stati membri nell'Europa dell'Ovest Continentale relativamente a tale prodotto.

- (65) L'infrazione è stata intenzionale ed entrambe le parti devono essere state pienamente consapevoli dell'evidente incompatibilità dei loro accordi con il diritto comunitario.

Sia a Solvay che a ICI sono state inflitte dalla Commissione pesanti ammende, in numerose decisioni precedenti, per collusione nell'industria chi-

mica: 69/243/CEE Dyestuffs (ICI) ⁽¹⁾; 85/74/CEE Perossidi (Solvay); 86/398/CEE Polipropilene (Solvay e ICI) ⁽²⁾; 89/190/CEE PVC (Solvay e ICI) ⁽³⁾; 89/191/CEE LDPE (ICI) ⁽⁴⁾.

- (66) Inoltre, le attività di entrambi i produttori relativamente al carbonato di sodio sono state oggetto di esame da parte della Commissione nel 1980—1982. Sebbene in quell'epoca la Commissione abbia esaminato più in particolare gli accordi di fornitura esclusiva stipulati con i clienti di tali produttori, i responsabili per le attività in materia di carbonato di sodio non possono aver ignorato l'obbligo di conformarsi alla legislazione comunitaria.

b) Durata

- (67) L'accordo ICI-Solvay risale ad un'epoca anteriore all'istituzione del mercato comune. La Commissione avrebbe potuto legittimamente determinare le ammende basandosi sul fatto che tale accordo costituiva un'infrazione almeno dalla data di entrata in vigore del regolamento n. 17, ossia il 6 febbraio 1962: il fatto che ICI avesse all'epoca la sua sede centrale al di fuori della Comunità non impedirebbe l'applicazione dell'articolo 85 nel caso di pregiudizio del commercio tra Stati membri. Nel presente caso la Commissione determinerà tuttavia le ammende sulla base di un'infrazione iniziata alla data dell'adesione del Regno Unito alla Comunità — ossia il 1° gennaio 1973 — e proseguita almeno fino all'apertura della procedura nel presente caso.
- (68) Pertanto, la Commissione ritiene che per questa infrazione a Solvay e ICI debbano essere inflitte ammende adeguate. Le vendite di Solvay di carbonato di sodio nella CEE nel 1988 sono ammontate a [...] milioni di ecu, mentre quelle di ICI sono ammontate a [...] milioni. La Commissione non ritiene peraltro appropriato nel presente caso fare una distinzione fra i due produttori quanto all'ammontare dell'ammenda. Ciascuno di essi ha tratto un notevole profitto dall'infrazione. Entrambi fanno parte di grandi gruppi multinazionali e, mentre le vendite di carbonato di sodio di ICI rappresentano meno di un terzo di quelle di Solvay, il suo fatturato per tutti i prodotti è tre volte maggiore di quello di Solvay,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Solvay e CIE SA («Solvay») e Imperial Chemical Industries plc («ICI») hanno violato l'articolo 85 del trattato CEE partecipando dal 1° gennaio 1973 fino almeno all'apertura

⁽¹⁾ GU n. L 195 del 7. 8. 1969, pag. 11.

⁽²⁾ GU n. L 230 del 18. 8. 1986, pag. 1.

⁽³⁾ GU n. L 74 del 17. 3. 1989, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU n. L 74 del 17. 3. 1989, pag. 21.

del presente procedimento, ad un accordo e/o una pratica concordata, con cui hanno limitato le loro vendite di carbonato di sodio nella CEE ai loro rispettivi mercati interni, ossia l'Europa dell'Ovest continentale per Solvay e il Regno Unito e l'Irlanda per ICI.

Articolo 2

Solvay e ICI pongono immediatamente termine all'infrazione (qualora non vi abbiano già provveduto) e si astengono in futuro da qualsiasi accordo o pratica concordata che possa avere lo stesso oggetto o effetto o un oggetto o effetto equivalente.

Articolo 3

Per l'infrazione indicata nell'articolo 1, a dette imprese vengono inflitte le seguenti ammende:

- a) Solvay e CIE, SA Bruxelles, un'ammenda di 7 milioni di ecu,
- b) Imperial Chemical Industries plc, London, un'ammenda di 7 milioni di ecu.

Articolo 4

Le ammende inflitte in forza dell'articolo 3 sono versate nel termine di 3 mesi dalla notifica della presente decisione sul seguente conto bancario:

N. 310-0933000-43,
Banque Bruxelles Lambert,
Agence Européenne,
Rond Point Schuman, 5,
B-1040 Bruxelles.

Scaduto tale termine, l'ammenda produce interessi di pieno diritto, al tasso applicato dal Fondo europeo di cooperazione monetaria sulle proprie transazioni in ecu il primo giorno lavorativo del mese in cui è stata adottata la presente decisione con l'aggiunta di 3,5 punti percentuali, ossia 14%.

Qualora il pagamento venga effettuato nella moneta nazionale dello Stato membro nel quale è situata la banca designata per il pagamento, si applica il tasso di cambio vigente il giorno che precede il pagamento.

Articolo 5

Sono destinatarie della presente decisione:

- Solvay et CIE SA, 33 rue du Prince Albert, B-1050 Bruxelles,
- Imperial Chemical Industries plc, Milibank GB-London SW1P 3JF.

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

Fatto a Bruxelles, il 19 dicembre 1990.

Per la Commissione
Leon BRITTAN
Vicepresidente