

II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 25 novembre 1998

che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato comune ed il funzionamento dell'accordo SEE

(Caso IV.M.1225 — Enso/Stora)

[notificata con il numero C(1998) 3653]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/641/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

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

visto il regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese⁽¹⁾, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1310/97⁽²⁾, in particolare l'articolo 8, paragrafo 2,

vista la decisione della Commissione, del 31 luglio 1998, di avviare un procedimento nel presente caso,

dopo aver dato alle imprese interessate la possibilità di pronunciarsi sulle obiezioni sollevate dalla Commissione,

sentito il parere del comitato consultivo in materia di concentrazioni⁽³⁾,

considerando quanto segue:

(1) Il 18 giugno 1998, alla Commissione è stato notificato, a norma dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 4064/89 (in appresso «regolamento sulle concentrazioni»), un progetto di concentrazione con il quale Enso Oyj (in appresso «Enso») si fonde completamente con Stora Kopparbergs Bergslags AB (in appresso «Stora»). La nuova impresa risultante dalla concentrazione sarà denominata Stora Enso Oyj (in appresso «Stora Enso»).

(2) Dopo aver esaminato la notificazione, la Commissione è giunta alla conclusione che l'operazione notificata rientra nel campo di applicazione del regolamento sulle concentrazioni. Il 31 luglio 1998 la Commissione ha deciso di avviare la procedura all'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), del regolamento sulle concentrazioni.

I. LE PARTI

(3) Enso è un gruppo industriale operante nell'industria del legno, in particolare nel settore dei prodotti a base di fibre di legno. Le sue attività riguardano l'acquisto di legname, la fabbricazione di carta e cartone, quella di pasta di legno, nonché la gestione di segherie. Enso pratica inoltre l'arbitraggio su merci. Enso è un'impresa registrata in Finlandia, dove sono situate le sue principali attività. L'impresa dispone tuttavia anche di impianti di produzione in altri paesi europei — in particolare in Germania e nelle Repubbliche baltiche — ed in Asia.

(4) Stora è un gruppo industriale presente nel settore dell'industria del legno. Stora produce pasta di legno, carta e cartone oltre a gestire segherie. Stora è registrata in Svezia, dove svolge le sue attività principali. L'impresa possiede impianti produttivi anche in altri paesi europei — in particolare in Germania — ed in Canada.

II. L'OPERAZIONE

(5) L'operazione è una «concentrazione tra pari» e verrà realizzata tramite un'offerta pubblica di acquisto annunciata il 2 giugno 1998, dell'intero pacchetto azionario di Stora, nell'ambito della quale gli azionisti di Stora riceveranno in cambio azioni Enso di nuova emissione.

⁽¹⁾ GU L 395 del 30.12.1989, pag. 1; versione rettificata GU L 257 del 21.9.1990, pag. 13.

⁽²⁾ GU L 180 del 9.7.1997, pag. 1.

⁽³⁾ GU C 275 del 27.9.1999.

- (6) Successivamente all'offerta pubblica, Stora passerà interamente sotto il controllo di Enso. I due principali azionisti di Stora Enso saranno lo Stato finlandese, con circa il 17,6 % delle azioni ed il 21 % dei diritti di voto, e Investor AB, attualmente il maggiore azionista di Stora con circa il 10,6 % delle azioni e l'11,3 % dei diritti di voto.

III. DIMENSIONE COMUNITARIA

- (7) Enso e Stora realizzano congiuntamente un fatturato totale a livello mondiale superiore a 5 miliardi di ECU (Enso: 4,9763 miliardi di ECU; Stora: 5,1397 miliardi di ECU). Entrambe le imprese realizzano individualmente nella Comunità un fatturato totale superiore a 250 milioni di ECU (Enso: [...] (*) milioni di ECU; Stora: [...] * milioni di ECU), tuttavia nessuna delle due realizza oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro. L'operazione notificata ha pertanto dimensione comunitaria, ma non costituisce un caso di cooperazione ai sensi dell'accordo SEE.

IV. COMPATIBILITÀ CON IL MERCATO COMUNE

Mercati del prodotto rilevanti

Considerazioni generali

- (8) Le parti hanno individuato i seguenti mercati come interessanti a livello orizzontale: la carta per giornali, la carta per riviste, le materie prime per prodotti ondulati, gli imballaggi per generi di consumo e la pasta di legno.
- (9) Nel settore delle materie prime per prodotti ondulati vi è solo una sovrapposizione limitata delle attività delle parti. Esistono due tipi di materie prime per prodotti ondulati: la carta da ondulare, che costituisce lo strato centrale con scanalature del cartone ondulato, e i rivestimenti, che sono gli strati lisci del cartone incollati su ciascun lato della carta da ondulare. Le materie prime per prodotti ondulati sono utilizzate per la produzione di cartone ondulato e, da ultimo, per scatole e contenitori ondulati impiegati principalmente come imballaggi da trasporto. L'unica sovrapposizione tra le attività delle parti nel settore delle materie prime per prodotti ondulati si verifica nella produzione e nella vendita di carta da ondulare ad imprese di trasformazione indipendenti: Stora detiene una quota di mercato del 2,1 % a livello SEE, nettamente inferiore rispetto a quella di gruppi internazionali come SCA (11,9 %) e Jefferson Smurfit Group (10,6 %), mentre la quota di mercato di Enso per quanto riguarda le materie prime per prodotti ondulati non è significativa. Di conseguenza, questo mercato non verrà esaminato ulteriormente.
- (10) Sia Enso che Stora producono pasta di legno. L'entità risultante dalla concentrazione rappresenterà all'incirca il 20,6 % della produzione della pasta di legno nel SEE, laddove la produzione del principale concorrente è pari al 15,2 %. Buona parte della pasta di legno prodotta

dalle parti viene impiegata dalle parti stesse per la loro produzione di carta e cartone ma, sulla base delle statistiche, non è escluso che tale prodotto venga anche venduto. Si può pertanto concludere che la produzione di pasta di legno delle parti, escludendo quella destinata ad uso interno, non corrisponderà a quote di mercato significative né a livello SEE, né a livello globale. Di conseguenza, questo mercato non verrà esaminato ulteriormente.

- (11) In decisioni precedenti, la Commissione ha individuato quattro sottomercati per quanto riguarda le carte fini. Si tratta della carta non patinata di pasta di legno, della carta non patinata senza pasta di legno, della carta patinata di pasta di legno e della carta patinata senza pasta di legno. Finora, la Commissione non ha proceduto ad una definizione esatta del mercato del prodotto (*). Anche nel caso in esame, la definizione esatta può essere tralasciata in quanto, qualsiasi definizione del mercato si adotti, non risulta che una concorrenza effettiva sia ostacolata in modo significativo nel SEE o in una parte sostanziale di esso. Di conseguenza, questo mercato non verrà esaminato ulteriormente.

a) Carta per giornali

- (12) La carta per giornali è impiegata principalmente per la pubblicazione di quotidiani. La produzione della carta per giornali necessita di pasta di legno meccanica o di pasta riciclata di tenore pari almeno al 65 %. Esistono svariate qualità di carta per giornali, a seconda ad esempio che si tratti di carta liscia o calandrata, bianca o colorata. L'indice riflettometrico nel blu varia a seconda delle diverse qualità di carta.
- (13) Secondo le parti, le differenze in termini di qualità, caratteristiche e prezzo dei diversi tipi di carta per giornali non sono sufficienti a considerare tali tipi di carta come mercati del prodotto distinti. Pertanto, le parti considerano quello della carta per giornali come un unico mercato del prodotto. Sempre secondo le parti, i diversi tipi di carta per giornali presentano un elevato grado di sostituibilità, sia dal punto di vista della domanda che da quello dell'offerta, e la maggior parte delle tipografie sono in grado di utilizzare i diversi tipi di carta senza che ciò comporti costosi adeguamenti dei loro macchinari.
- (14) La Commissione ha già preso in considerazione il mercato della carta per giornali in una decisione precedente (†) e ha riscontrato tra l'altro che vi è un'elevata sostituibilità sia a livello di domanda che di offerta ed inoltre che le differenze di prezzo non sono significative. Pertanto, la Commissione ha ritenuto che quello della carta per giornali costituisca un unico mercato del prodotto. Inoltre, nel caso in esame, anche qualora il mercato venisse ulteriormente suddiviso — ad esempio tra carta per giornali nobilitata e normale — la valutazione dell'operazione notificata non ne risulterebbe di fatto modificata. Di conseguenza, ai fini del presente caso, quello della carta per giornali può essere considerato come un unico mercato del prodotto rilevante.

(*) Le parti del testo omesse o adattate, per evitare la divulgazione di dati riservati, sono indicate da parentesi quadre, seguite da un asterisco.

(*) Decisione del 24 febbraio 1992 (IV/M.166 — Torras/Sarriò), GU C 58 del 5.3.1992, pag. 20; decisione del 19 settembre 1994 (IV/M.499 — Jefferson Smurfit/Saint-Gobain), GU C 284 del 12.10.1994, pag. 3; decisione del 20 febbraio 1995 (IV/M.549 — Svenska Cellulosa/PWA Papierwerke), GU C 57 del 7.3.1995, pag. 6; decisione dell'11 giugno 1998 (IV/M.1006 UPM-Kymmene — April), GU C 219 del 15.7.1998, pag. 9.

(†) Decisione del 30 ottobre 1995 (IV/M.646 — Repola/Kymmene), GU C 318 del 29.11.1995, pag. 3.

b) *Carta per riviste*

- (15) La carta per riviste richiede pasta di legno meccanica, chimica e riciclata, sostanze chimiche, cariche e pigmenti. Le parti hanno individuato due tipi principali di carta per riviste: la carta da stampa meccanica supercalandrata non patinata (SC) e la carta meccanica patinata in bobine. Le parti hanno ulteriormente suddiviso la carta patinata in leggera (LWC), media (MWC) e pesante (HWC). Secondo le parti, la carta patinata in bobine senza pasta di legno (WFC) sarebbe in concorrenza con la carta meccanica patinata.
- (16) Le parti affermano che a livello della domanda vi è un elevato grado di sostituibilità tra i diversi tipi di carta per riviste. La reazione generale riscontrata nel corso dell'indagine compiuta dalla Commissione, tuttavia, fa pensare ad una sostituibilità più limitata sotto il profilo della domanda. La decisione sul tipo di carta da utilizzare per una pubblicazione dipende da una serie di criteri, come il tipo di pubblicazione, il gruppo di lettori cui si rivolge e la loro disponibilità a pagare un determinato prezzo, ecc.. Inoltre, gli editori non sono soliti cambiare il tipo di carta impiegato per le loro pubblicazioni.
- (17) Tuttavia, non è necessario definire con ulteriore precisione il mercato del prodotto rilevante, poiché la valutazione dell'operazione non sarebbe modificata neppure qualora venissero adottate definizioni più restrittive dei mercati del prodotto. Ai fini del caso in esame, il mercato del prodotto rilevante è pertanto quello della carta per riviste.

c) *Cartone per l'imballaggio di generi di consumo*

- (18) Tra i cartoni per l'imballaggio di generi di consumo vi sono numerosi tipi e qualità di cartoni diversi. I cartoni possono essere costituiti esclusivamente da fibre vergini, ovvero da una combinazione di fibre riciclate e vergini. Di solito viene fatta una distinzione tra quattro categorie principali di cartoni: solid bleached sulphate (SBS) o cartoncino 100 % cellulosa; folding box board (FBB) o cartoncino (alto spessore) per astucci pieghevoli; solid unbleached sulphate (SUS) o cartoncino compatto non imbianchito e white lined chipboard (WLC), cartoncino con centro grigio. I primi tre tipi di cartone sono prodotti a partire da fibre vergini, mentre per il quarto si utilizzano fibre riciclate. I cartoni sono quindi trasformati in scatoloni, astucci pieghevoli ed altri contenitori che vengono venduti ai produttori di generi di consumo, alimentari e non, compresi alimenti non liquidi e liquidi, sigarette, cosmetici e medicinali. I cartoni trovano un uso limitato anche nelle applicazioni grafiche.
- (19) Per quanto concerne il cartone per l'imballaggio di generi di consumo, le parti hanno individuato due mercati del prodotto rilevanti. La prima categoria comprende sia i cartoni a base di fibre vergini che quelli a base di fibre riciclate, vale a dire tutte le qualità summenzionate (cartoncino 100 % cellulosa, cartoncino compatto non imbianchito, cartoncino per astucci pieghevoli e cartoncino con centro grigio). Per le parti si tratta del «mercato delle fibre vergini e riciclate». In secondo luogo, le parti hanno individuato il mercato del cartone a base di fibre vergini, che comprende solo le qualità cartoncino 100 % cellulosa, cartoncino compatto non imbianchito, e cartoncino per astucci pieghevoli (SBS, SUS e FBB). Per le parti si tratta in questo caso del «mercato delle fibre vergini».

- (20) Secondo le parti, il cartone a base di fibre vergini può essere utilizzato sia per l'imballaggio di prodotti liquidi che per quello di prodotti non liquidi, mentre il cartone a base di fibre riciclate è adatto solo agli imballaggi di prodotti non liquidi. Il WLC trova un impiego limitato nell'imballaggio di prodotti liquidi non alimentari, come i detersivi liquidi. Le parti sostengono, tuttavia, che i volumi di questo tipo di impiego sono insufficienti per giustificare l'inclusione del cartoncino con centro grigio nel «mercato delle fibre vergini».

Sostituibilità dal lato della domanda

Assenza di sostituibilità tra cartoni a base di fibre vergini per prodotti liquidi e non liquidi

- (21) Le parti sostengono che, a livello di domanda, vi è un alto grado di sostituibilità tra le diverse qualità di cartoni a base di fibre vergini, grazie tra l'altro all'impiego delle stesse materie prime di base e di tecnologie di produzione simili. Le parti riconoscono che, all'interno di ciascuna qualità il cartone viene prodotto secondo le specifiche comunicate dai singoli clienti (imprese di trasformazione) e che queste sono stabili, almeno in parte, in funzione dell'utilizzo finale dell'imballaggio. Secondo le parti, ciò determina differenze nelle caratteristiche fisiche delle qualità di cartone dovute alle differenze nelle composizioni di pasta di legno, nel numero degli strati e negli additivi chimici utilizzati. Ciononostante, le parti sostengono che le imprese di trasformazione sono in grado di alternare le diverse qualità di cartoni a base di fibre vergini e che lo fanno con una certa frequenza.
- (22) Con imballaggi per liquidi ci si riferisce a quei prodotti finali come le confezioni di latte e succhi. I contenitori in cartone vengono riempiti per mezzo di apposite macchine di riempimento. Esistono sostanzialmente due sistemi di confezionamento per i liquidi: i cosiddetti sistemi di confezionamento asettici e quelli per prodotti freschi. Mentre i primi consentono una permanenza del prodotto sugli scaffali fino ad un massimo di due anni, con i secondi i prodotti devono essere mantenuti refrigerati e possono essere conservati sugli scaffali solo per un massimo di due settimane.
- (23) Stando alle parti, la principale differenza tecnica tra il cartone utilizzato per l'imballaggio di liquidi e quello destinato all'imballaggio di tutti gli altri prodotti consiste nell'applicazione sul cartone di un rivestimento di plastica o di una lamina di alluminio. Se è destinato ad una confezione per prodotti liquidi freschi, il cartone deve essere plastificato (rivestito in polietilene). Il cartone per il confezionamento asettico di liquidi deve invece essere accoppiato con una lamina. Questa operazione consiste nel fissare al cartone una combinazione di alluminio e plastica. Secondo le parti, le caratteristiche fisiche del «cartone di base» usato per l'imballaggio di alimenti liquidi e di altri prodotti sono sostanzialmente le stesse. Di conseguenza, le parti sostengono che ciò che rende il cartone adeguato all'imballaggio di liquidi è prevalentemente l'applicazione del rivestimento in plastica o della combinazione di quest'ultimo e della lamina di alluminio. Le parti sono dell'avviso che il ruolo del produttore di cartone sia quindi limitato alla produzione del «cartone di base», che può poi essere impiegato per l'imballaggio di prodotti sia liquidi che non liquidi.

- (24) Le risposte all'inchiesta svolta dalla Commissione mostrano tuttavia che la finitura del cartone non è di per sé sufficiente per trasformarlo in cartone per l'imballaggio di liquidi e che anche i requisiti del «cartone di base» sono notevolmente diversi da quelli di altri tipi di cartone a base di fibre vergini. Sia gli acquirenti che i produttori di cartone per l'imballaggio di liquidi contattati dalla Commissione hanno affermato che l'imballaggio dei liquidi costituisce un impiego finale particolarmente complesso e che diverse caratteristiche sono più rigorose di quelle richieste per altri tipi di cartone a base di fibre vergini. In termini generali, quindi, il cartone per l'imballaggio di liquidi deve soddisfare numerose esigenze legate tra l'altro alla capacità di essere utilizzato in una macchina di riempimento e di garantire il miglior risultato possibile in termini di imballaggio. Il cartone deve inoltre resistere alla luce, alle screpolature e non deve consentire la fuoriuscita di liquidi. Deve inoltre resistere all'umidità prodotta nel corso del processo di riempimento e deve soddisfare particolari esigenze in termini di trasportabilità del prodotto confezionato, come quelle legate alla catena del freddo per la distribuzione dei prodotti freschi. I risultati dell'inchiesta della Commissione verranno esaminati più dettagliatamente in appresso.
- (25) Dall'inchiesta della Commissione è emerso in primo luogo che una differenza importante tra il cartone per l'imballaggio dei liquidi e quello per altri usi è il fatto che il primo deve avere una resistenza all'assorbimento particolarmente elevata. Al fine di evitare la penetrazione del liquido è necessario procedere alla collatura⁽⁶⁾. L'inchiesta della Commissione ha appurato che nel caso dei cartoni per l'imballaggio di liquidi la collatura deve essere particolarmente accurata.
- (26) Il cartone per l'imballaggio di liquidi deve soddisfare requisiti più severi sotto il profilo batteriologico, della legislazione sui prodotti alimentari e di quella ambientale. Le industrie seguono in genere le norme dell'Organismo di controllo degli alimenti e dei farmaci americano (FDA)⁽⁷⁾ e quelle del BgVV tedesco⁽⁸⁾. Secondo gli acquirenti sarebbero applicabili anche talune direttive comunitarie⁽⁹⁾. Per i clienti e per taluni produttori, le norme concernenti le applicazioni per i liquidi sono più rigorose di quelle applicabili ai prodotti non liquidi. L'impressione generale dei clienti e di alcuni produttori è che sia più difficile rispettare le norme relative agli imballaggi per alimenti liquidi che non quelle relative agli alimenti non liquidi.
- (27) Nel caso del confezionamento asettico per alimenti, il cartone deve essere sterilizzato. La sterilizzazione avviene solitamente mediante un trattamento con perossido⁽¹⁰⁾. Il perossido è una sostanza aggressiva e richiede una collatura ancora più accurata, che renda le fibre impermeabili alla soluzione di perossido. Sotto questo punto di vista, secondo i clienti ed alcuni produttori, nel caso degli imballaggi per alimenti non liquidi, la collatura non è altrettanto importante.
- (28) Dall'inchiesta è emerso inoltre che la resistenza alla rottura è più importante per il cartone per l'imballaggio di liquidi che per altri tipi di cartone. La capacità del cartone di piegarsi è essenziale in quanto i liquidi fuoriescono facilmente attraverso le minime crepe, cosa che non avviene con le sostanze solide. Strappi o perforazioni riducono inoltre l'impermeabilità ai gas e lasciano esposti materiali non sterilizzati, come le fibre, che possono poi finire con lo sciogliersi nei liquidi contenuti nella confezione. Per di più, nel caso di confezionamenti aseptici, la lunga permanenza sugli scaffali (fino a due anni) impone che il cartone abbia requisiti speciali in quanto l'imballaggio deve essere in grado di non fessurarsi durante tutto tale periodo.
- (29) I terzi hanno anche precisato che è più difficile rispettare le caratteristiche organolettiche, come colori ed odori, nel caso del cartone per l'imballaggio di alimenti liquidi che non per altri tipi di cartone. Sotto questo punto di vista, gli alimenti liquidi, soprattutto il latte, sono particolarmente sensibili ed assorbono facilmente sia i colori che gli odori, mentre i cibi solidi resistono meglio agli agenti non aseptici.
- (30) Le parti riconoscono che l'imballaggio di alimenti liquidi è una delle applicazioni finali più complesse ed ammettono l'importanza delle caratteristiche, descritte nei considerando da 25 a 29, che deve presentare il cartone per l'imballaggio di liquidi. Le parti sostengono tuttavia che taluni dei requisiti summenzionati si applicano anche al cartone per l'imballaggio di altri tipi di prodotti. Pur riconoscendo, ad esempio, che i requisiti organolettici del cartone per l'imballaggio di sigarette e cioccolata possono essere simili a quelli del cartone per l'imballaggio dei liquidi, la Commissione osserva che ciò non si applica ad altri requisiti di quest'ultimo tipo di cartone, come la resistenza all'assorbimento dei liquidi. Nessun altro impiego finale per l'imballaggio di generi di consumo richiede che vengano soddisfatti contemporaneamente tutti questi requisiti e con margini di tolleranza così limitati.
- (31) Sulla base di quanto finora esposto, si può concludere che, dal punto di vista della sostituibilità dal lato della domanda, il cartone per l'imballaggio di liquidi costituisce un mercato del prodotto rilevante distinto dal cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi.

⁽⁶⁾ La collatura è un processo mediante il quale il cartone viene impregnato con una sorta di colla che lega tra loro le fibre del cartone. La sostanza collante viene aggiunta alla pasta di legno prima che questa sia immessa nella cassa d'afflusso della macchina per la fabbricazione del cartone.

⁽⁷⁾ U.S. Food and Drug Administration: Federal Food, Drug and Cosmetic Act.

⁽⁸⁾ BGA (Bundesgesundheitsamt), Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz in Veterinärmedizin.

⁽⁹⁾ Ad esempio la direttiva 92/46/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1992, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte (GU L 268 del 14.9.1992, pag. 1).

⁽¹⁰⁾ Il perossido viene applicato immergendo il materiale per imballaggio in un bagno di perossido ad elevata temperatura, oppure spruzzando il perossido nel contenitore già preformato.

Assenza di sostituibilità tra il cartone per l'imballaggio di liquidi ed altri materiali da imballaggio

- (32) Secondo le parti, dal lato della domanda, vi sarebbe un elevato grado di sostituibilità tra il cartone usato per l'imballaggio dei liquidi ed altri materiali da imballaggio, come il vetro e la plastica. Questa presunta sostituibilità tra i vari materiali, sostenuta dalle parti, è stata tuttavia chiaramente smentita dagli acquirenti di cartone per imballaggio.
- (33) I clienti dei produttori di cartone per l'imballaggio di liquidi sono imprese di trasformazione come Tetra Pak, SIG Combibloc ed Elopak e non i clienti finali, come le imprese produttrici di latte. Tenuto conto degli attuali sistemi di confezionamento, queste imprese di trasformazione non sono in grado di passare all'uso di altri materiali da imballaggio. Più in particolare, la sostituzione del cartone con altri materiali non sarebbe una soluzione praticabile a causa, tra l'altro, della tecnologia produttiva e dei macchinari attualmente in uso. Un cambiamento del tipo di confezione richiederebbe ingenti investimenti nelle macchine riempitrici e confezionatrici attualmente utilizzate. Gli acquirenti di cartone per l'imballaggio di liquidi non utilizzano pertanto alternativamente materiali da imballaggio diversi (cartone, plastica e vetro) a seguito di variazioni dei prezzi a breve termine.
- (34) Le parti affermano che una variazione della domanda da parte di clienti ancora più a valle nella catena distributiva, come le imprese produttrici di latte o i dettaglianti, costringerebbe le imprese di trasformazione a passare all'utilizzo della plastica. La Commissione è tuttavia dell'avviso che un'eventuale decisione da parte dei produttori di generi alimentari di passare dal cartone alla plastica nell'imballaggio di liquidi sarebbe una modifica radicale e definitiva. In altre parole, tale decisione riguarderebbe l'intera produzione e sarebbe legata ad una modifica permanente della domanda. Di conseguenza, la Commissione osserva che le ripercussioni eventuali della diffusione delle confezioni di plastica sulla domanda di cartone per l'imballaggio di liquidi si produrrebbero solo a lungo termine e sarebbero permanenti. Per tale ragione, ai fini della definizione del mercato del prodotto rilevante, la plastica non è considerata un sostituto diretto del cartone per l'imballaggio di liquidi.
- (35) Quanto riscontrato nel caso in esame è in linea con decisioni precedenti⁽¹¹⁾ relative all'imballaggio di alimenti e bevande, nelle quali la Commissione non aveva ritenuto di includere nel mercato del prodotto rilevante tutti i materiali da imballaggio.
- (36) Per le ragioni finora esposte, la Commissione non ritiene che gli altri materiali da imballaggio appartengano allo stesso mercato del prodotto rilevante del cartone per l'imballaggio di liquidi.

Sostituibilità dal lato dell'offerta

Assenza di sostituibilità tra le qualità a base di fibre vergini per l'imballaggio di prodotti liquidi e non liquidi

- (37) Le parti sostengono che vi sia un alto grado di sostituibilità dal lato dell'offerta tra le varie qualità a base di fibre vergini per via, tra l'altro, dell'impiego delle stesse materie prime di base e di tecnologie produttive simili. Secondo le parti, il fatto che uno stesso macchinario possa essere usato per la produzione di più qualità di cartone costituisce una prova della sostituibilità sul fronte dell'offerta. Inoltre, le parti sostengono che non vi sono seri ostacoli tecnici alla produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi e che questo potrebbe essere fabbricato anche da altri produttori di cartone a base di fibre vergini.
- (38) L'inchiesta ha dimostrato che di fatto, da un punto di vista tecnico, è teoricamente possibile produrre qualità diverse di cartone a base di fibre vergini con lo stesso macchinario. Tuttavia, l'inchiesta ha rivelato anche che vi è un alto grado di specializzazione tra i fornitori — ad esempio per quanto concerne particolari qualità di cartone per l'imballaggio di liquidi. Che sia per ragioni strategiche, oppure per restare fedeli a modelli di produzione concepiti per le esigenze di particolari imprese di trasformazione, i principali produttori di cartone tendono a specializzarsi in determinate categorie di applicazioni finali. Sia le parti che i clienti hanno confermato che la ragione di fondo per l'utilizzo di un unico macchinario per la produzione di cartone è quella di evitare i costi di conversione e realizzare in tal modo economie di scala [...]*
- (39) L'inchiesta ha inoltre dimostrato che il passaggio alla produzione di nuove qualità di cartone per l'imballaggio di liquidi non è un processo semplice e che esso richiede del tempo anche per produttori già esperti. Ad esempio, stando agli acquirenti di cartone per l'imballaggio di liquidi, trovare un nuovo produttore per un nuovo tipo di cartone comporterebbe una complessa attività di pianificazione, sviluppo, collaudo, produzione di campioni e verifiche sul campo prima che possa essere lanciata la produzione commerciale. Secondo i clienti, questa fase richiederebbe fino a 36 mesi. Non vi è ragione di ritenere che il periodo richiesto per avviare la produzione commerciale di cartone per l'imballaggio di liquidi sarebbe minore per un'impresa già operante nella produzione di cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi, in quanto anche tale impresa dovrebbe passare attraverso le stesse fasi. Le parti asseriscono che un'impresa che in precedenza non ha mai prodotto cartone per l'imballaggio di liquidi sarebbe in grado di cominciare la produzione commerciale nel termine di 12-18 mesi. L'inchiesta della Commissione ha rivelato inoltre che gli attuali produttori di cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi potrebbero modificare la propria produzione solo sostenendo notevoli costi.
- (40) Sulla base di quanto finora esposto, si deve concludere che non sarebbe possibile alcuna reazione in tempi rapidi da parte dell'offerta. Di conseguenza, la Commissione non prende in considerazione la sostituibilità sotto il profilo dell'offerta per la definizione del mercato, ma terrà piuttosto conto degli elementi citati nella valutazione della concorrenza potenziale (cfr. qui di seguito).

⁽¹¹⁾ Decisione del 6 giugno 1991 (IV/M.081 — VIAG/Continental Can), GU C 156 del 14.6.1991, pag. 10; decisione 96/222/CE (IV/M.603 — Crown Cork & Seal/Carnaud MetalBox), GU L 75 del 23.3.1996, pag. 38; decisione del 21 aprile 1998 (IV/M.1109 — Owens Illinois/BTR Packaging), GU C 165 del 30.5.1998, pag. 7.

Conclusione

- (41) Alla luce della limitata sostituibilità, dal lato della domanda, tra il cartone per l'imballaggio di liquidi e quello per prodotti non liquidi, nonché con altri materiali da imballaggio e della limitata sostituibilità, dal lato dell'offerta, tra cartone per l'imballaggio di liquidi e di prodotti non liquidi, ai fini del caso in esame, il mercato del prodotto rilevante è quello del cartone per l'imballaggio di liquidi.
- (42) Per quanto riguarda il cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi, non si può escludere che questo debba includere il cartone a base di fibre riciclate. Inoltre, non è inverosimile che sia giustificata un'ulteriore suddivisione tra cartone per applicazioni diverse come scatole per sigarette, vasetti, confezioni per cosmetici, applicazioni grafiche, ecc. Tuttavia, per il caso in esame, non è necessario che a tali questioni venga data una risposta definitiva, poiché l'operazione non porterebbe alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante neanche qualora si adottasse la definizione più restrittiva nel campo del cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi.

Mercati geografici rilevanti

a) Carta per giornali

- (43) Secondo le parti, il mercato geografico rilevante della carta per giornali è quello mondiale. Le parti sostengono che la carta per giornali è un prodotto per il quale esistono scambi internazionali e che vi sono importazioni ed esportazioni significative nell'ambito del SEE. La maggior parte dei clienti effettuerebbero acquisti sia presso fornitori nazionali che internazionali, indipendentemente dall'ubicazione dei fornitori stessi. Infine, le parti asseriscono che i prezzi non presentano differenze sostanziali nei diversi continenti e che non esistono particolari ostacoli agli scambi.
- (44) In casi precedenti ⁽¹²⁾, la Commissione ha sostenuto che nel settore della carta per giornali la concorrenza si manifesta quantomeno a livello del SEE. In un caso recente riguardante il produttore canadese Abitibi Consolidated, la Commissione ha riscontrato elementi convincenti che depongono a favore dell'esistenza di un mercato a livello SEE ⁽¹³⁾. L'inchiesta condotta dalla Commissione nel presente caso conferma la tesi di un mercato di dimensioni pari al SEE piuttosto che di un mercato mondiale. In particolare, le importazioni nel SEE di carta per giornali sono state modeste e relativamente stabili negli ultimi dieci anni. Nel 1997, esse ammontavano a 744 000 tonnellate, pari a solo il 7,6 % del consumo e provenivano soprattutto dal Canada e solo in misura minore dalla Russia e dagli USA ⁽¹⁴⁾.
- (45) Le osservazioni pervenute da parte degli acquirenti di carta per giornali mostrano che l'ubicazione delle fabbriche in relazione a quella delle tipografie è importante e che, in genere, le importazioni da paesi non europei non sono significative. I dazi ed i costi di trasporto sono considerati come fattori che fanno aumentare il prezzo della carta per giornali e che ostacolano l'approvvigionamento in paesi non europei. Inoltre,

le qualità di carta utilizzate nel SEE non sono del tutto identiche a quelle prodotte nel Nordamerica. Vi sono ad esempio importazioni dal Canada, ma la loro qualità è considerata inferiore a quella europea e piuttosto «scadente». Quanto alle importazioni dalla Russia, i clienti affermano che la loro qualità non è adeguata alle loro esigenze. Infine, essi sostengono anche che l'andamento dei prezzi non indicherebbe che il Nordamerica ed il SEE appartengono allo stesso mercato geografico rilevante, in quanto stando alle loro affermazioni, i prezzi possono variare notevolmente tra i due continenti.

- (46) Le parti hanno ribadito che in caso di temporaneo eccesso di capacità produttiva e quindi di sovrabbondanza di forniture in altre parti del mondo, queste quantità in eccesso verrebbero messe in vendita sul mercato SEE. Le parti hanno sostenuto che questa è una prova del fatto che si è in presenza di un mercato mondiale. La Commissione non è d'accordo sul fatto che tali vendite siano necessariamente un segnale dell'esistenza di un mercato mondiale. Inoltre, in questa fase dell'inchiesta, non vi sono prove che ciò si sia mai verificato e l'argomentazione delle parti sembra quindi puramente ipotetica.
- (47) Pertanto, sulla base di quanto finora esposto ed ai fini della presente decisione, non si ritiene che il mercato geografico rilevante della carta per giornali abbia dimensioni maggiori del SEE.

b) Carta per riviste

- (48) Secondo le parti, ingenti quantità vengono esportate dal SEE. Esse sostengono pertanto che il mercato della carta per riviste ha dimensioni mondiali.
- (49) Le esportazioni dal SEE costituiscono, secondo le parti, circa il 13 % della produzione totale. Le importazioni sono tuttavia attualmente limitate, per cui la quota delle importazioni nel SEE è trascurabile. In una decisione precedente ⁽¹⁵⁾ la Commissione ha definito il mercato geografico rilevante come avente dimensioni equivalenti almeno al SEE. Le informazioni ottenute da terzi confermano che ciò si applica anche al caso in esame.
- (50) Pertanto, sulla base di quanto finora esposto ed ai fini della presente decisione, il mercato geografico rilevante della carta per riviste è considerato di dimensioni almeno pari a quelle del SEE.

c) Cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi

- (51) Vi sono segnali che inducono a ritenere che il mercato del cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi sia almeno di dimensioni pari al SEE. Tuttavia, ai fini del caso in esame, non è necessario definire il mercato geografico del cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi, poiché l'operazione non porterebbe alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante, neppure qualora venisse adottata la definizione più restrittiva.

d) Cartone per l'imballaggio di liquidi

- (52) Secondo le parti, vi sono notevoli scambi commerciali a livello mondiale per quanto riguarda il cartone per l'imballaggio di liquidi.

⁽¹²⁾ Decisione del 12 maggio 1992 (IV/M.210 — Mond/Frantschach), GU C 124 del 16.5.1992, pag. 19; inoltre IV/M.646 — Repola/Kymmene — cfr. nota 5.

⁽¹³⁾ Decisione del 14 settembre 1998 (IV/M.1296 — Norske Skog/Abitibi/Hansol Paper), GU C 306 del 6.10.1998, pag. 11.

⁽¹⁴⁾ Le importazioni sono soggette ad un dazio del 3,5 % che verrà gradualmente eliminato entro l'anno 2002. Per le importazioni dal Canada esiste un contingente di 630 000 tonnellate in franchigia doganale.

⁽¹⁵⁾ IV/M.646 — Repola/Kymmene — cfr. nota 5.

- (53) Le parti sostengono che un elevato livello di esportazioni dal SEE costituisca un'indicazione dell'esistenza di un mercato mondiale. Ad esempio, le esportazioni di cartone per l'imballaggio di liquidi realizzate dalle parti sono ammontate a circa il [20-30%]* della loro produzione complessiva nel 1997. Tuttavia, le ingenti esportazioni di cartone delle parti non possono da sole essere ritenute una prova dell'esistenza di un mercato mondiale. Sulla base delle informazioni fornite dalle parti, le esportazioni totali dal SEE nel 1997 sono state pari solo al 10 % del mercato totale. Andrebbe inoltre osservato che, nel caso del cartone per l'imballaggio di liquidi, le esportazioni sono dirette prevalentemente in Asia, dove la produzione di tale cartone è praticamente inesistente.
- (54) Per le parti gli acquirenti di cartone per l'imballaggio di liquidi importano notevoli quantità di cartone dal Nordamerica. Stando alle informazioni fornite dalle parti, nel 1997 le importazioni complessive dal Nordamerica nell'Europa occidentale di cartone per l'imballaggio di liquidi sono state pari a circa l'8 % del totale del mercato. Le importazioni non sono distribuite in modo omogeneo tra gli acquirenti, in quanto talune imprese importano quantità ingenti, mentre altre non effettuano praticamente importazioni. Anche se questo dato può essere considerato come un'indicazione del fatto che le importazioni non sono proibitive dal punto di vista del costo o della difficoltà, la Commissione ha anche riscontrato che le importazioni di cartone dal Nordamerica erano dovute piuttosto a ragioni strategiche.
- (55) Le parti affermano inoltre che, nella decisione 92/163/CEE (Tetra Pak II)⁽¹⁶⁾, la Commissione ha riconosciuto il fatto che la concorrenza nella vendita di cartone per l'imballaggio di liquidi si esplica a livello mondiale. Tuttavia, il mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi non era l'oggetto dell'inchiesta in tale decisione, che riguardava piuttosto il mercato a valle di tale prodotto. Inoltre, in quella decisione non veniva definito esplicitamente il mercato geografico rilevante, né venivano presi in esame fattori come le importazioni/esportazioni, i dazi o le barriere non tariffarie agli scambi. Pertanto, la Commissione non può tenere conto dell'argomentazione delle parti secondo la quale la Commissione avrebbe già riconosciuto che il mercato geografico rilevante è quello mondiale.
- (56) L'opinione generale espressa dai clienti è che l'approvvigionamento al di fuori dell'Europa non è interessante per via dei dazi, dei costi di trasporto e delle norme ambientali di taluni Stati membri. I costi delle fibre nel Nordamerica sono più bassi che nel SEE. Tuttavia, alle importazioni di cartone per l'imballaggio di liquidi, vengono attualmente applicati dazi compresi tra il 4 % ed il 6,6 %. Tali dazi verranno gradualmente eliminati entro la fine del 2003. Inoltre, sulla base delle informazioni trasmesse dalle parti, i costi di trasporto dagli Stati Uniti sono più elevati di circa il [5-15%]*, il che determina un ulteriore aumento di prezzo, stimabile a circa l'[1-5%]* per tonnellata.
- (57) La Commissione ha inoltre accertato che le qualità di cartone prodotto nel SEE sono state concepite per soddisfare determinati requisiti ambientali, il che non si applica necessariamente ai paesi extraeuropei. Per quanto concerne il cartone per l'imballaggio di liquidi, nel corso della sua inchiesta, la Commissione ha riscontrato che vi sono differenze sostanziali tra i cartoni venduti negli USA e nel SEE. I fornitori americani produ-

cono una qualità di cartone che trova in Europa solo un impiego limitato, anche per via del suo peso maggiore rispetto alle qualità europee. Questo aspetto entra in gioco in quegli Stati membri, come Germania, Austria, Paesi Bassi e Scandinavia, dove la riduzione dei rifiuti è sentita come un importante problema ambientale. In particolare, sia in Germania che nei Paesi Bassi, le norme ambientali sono basate sul peso del cartone. In Germania, l'iniziativa «DSD — Duales System Deutschland» prevede la riscossione di una tassa di riciclaggio per ogni chilogrammo di cartone. Nei Paesi Bassi, invece, l'«Integratiecovenant Verpakkingen» prescrive, da qui al 2001, una riduzione del 10 % dell'acquisto di tutti i tipi di imballaggio, incluso il cartone. Tale misura è volta a ridurre il peso del cartone mantenendo gli stessi requisiti in termini di prestazioni. In entrambi i casi, l'impiego del cartone americano sarà economicamente penalizzante. Secondo i dati forniti dalle parti, il costo per metro quadrato del cartone nordamericano venduto nel SEE è più elevato.

- (58) La struttura della domanda, unita ai dazi ed ai requisiti ambientali imposti nel SEE, rendono pertanto difficile per i fornitori americani riuscire ad esportare nel SEE, anche se sembra che il costo delle fibre per i produttori americani sia più basso che per i produttori SEE. Queste difficoltà sono sottolineate dal fatto che le importazioni dagli Stati Uniti sono rimaste stabili nel corso degli ultimi sette anni ad un livello inferiore al 10 % del consumo totale nel SEE. Infine, la Commissione ha riscontrato che rifornirsi nell'Europa dell'Est non è in genere considerato economicamente vantaggioso, per via della qualità inferiore del cartone. Attualmente non vi sono importazioni di cartone per l'imballaggio di liquidi dall'Europa orientale.
- (59) Considerati il livello relativamente basso delle importazioni, i dazi, i costi di trasporto, le barriere non tariffarie nel campo della legislazione ambientale e l'evidente diversità della struttura dell'offerta nel Nordamerica, nell'Europa orientale e nel SEE, non si ritiene che il mercato geografico rilevante del cartone per l'imballaggio di liquidi sia più ampio del SEE. Alcuni dei fattori discussi in precedenza, come l'eliminazione progressiva dei dazi, possono far pensare ad un graduale passaggio verso un mercato più ampio. Tuttavia, questi fattori non sono sufficienti per dimostrare in via definitiva, nella fase attuale, che il mercato è più esteso del SEE. Il ruolo delle importazioni da paesi non appartenenti al SEE verrà comunque discusso nella parte della valutazione riservata alla concorrenza potenziale.

V. VALUTAZIONE

a) Carta per giornali

Concorrenza attuale

- (60) Le parti stimano che il consumo totale di carta per giornali nel SEE ammonti a 9,7 milioni di tonnellate. La loro quota di mercato combinata nel SEE è stimata pari al [20-30%]* (Enso [10-15%]*, Stora [10-15%]*). Le parti non sono state in grado di indicare le quote di mercato dei loro concorrenti sulla base delle vendite, né in termini di volume, né in termini di valore. Hanno invece comunicato le quote della capacità produttiva installata nel SEE. La Commissione ha verificato, sulla base di dati riservati forniti dai principali concorrenti, che le quote relative alla capacità corrispondono in linea

⁽¹⁶⁾ Caso IV/31.043, GU L 72 del 18.3.1992, pag. 1.

di massima alle quote in termini di vendite. Inoltre statistiche pubblicamente accessibili della «Confederation of the European Paper Industries» (CEPI) confermano il sostanziale equilibrio tra la capacità complessiva ed il consumo nel SEE. Sulla base di queste informazioni, la seguente tabella riporta pertanto la posizione di mercato relativa dei principali fornitori del SEE.

Tabella

Posizione di mercato dei principali fornitori, 1997

Enso	[10-15 %] *
Stora	[10-15 %] *
Combinata	[20-30 %] *
UPM-Kymmene	[15-20 %] *
Norske Skog	[10-15 %] *
Haindl	[10-15 %] *
MoDo	[10-15 %] *

Si può osservare che nel SEE vi sono svariati fornitori di dimensioni minori, come SCA, Myllykoski, Palm, ecc. Inoltre, le importazioni di carta per giornali nel SEE, soprattutto da Canada e Russia, hanno rappresentato circa il 7,6 % del consumo nel 1997.

- (61) Come emerge dalla tabella precedente, la fornitura di carta per giornali sembra presentare un grado di concentrazione piuttosto elevato. I sei produttori principali rappresentano il 75 % della produzione totale. Il maggiore dei produttori minori rappresenta meno del 5 % della capacità produttiva e le sue dimensioni sono meno della metà di quelle del più piccolo dei sei grandi fornitori.
- (62) I concorrenti non hanno espresso preoccupazioni circa l'operazione in corso. Alcuni clienti, pur manifestando preoccupazioni di carattere generale per la tendenza verso la concentrazione in atto nel settore della carta per giornali, non hanno fatto alcun riferimento particolare alla concentrazione di cui trattasi. Certi clienti ritengono addirittura che il mercato sia attualmente manipolato.
- (63) Nel caso in esame, la Commissione ha riscontrato che la concorrenza tra i sei principali produttori è fondamentale per l'andamento del mercato in generale. La domanda è rappresentata da alcuni grandi acquirenti, come il gruppo Murdoch e Axel Springer Verlag, nonché da tutta una serie di acquirenti di medie e piccole dimensioni. Le parti ritengono che i maggiori acquirenti rappresentino circa il [25-35 %]* del mercato. Alcuni dei principali acquirenti di carta per giornali acquistano volumi che potrebbero assorbire l'intera capacità produttiva di alcuni dei grandi produttori.
- (64) Per i fornitori, i maggiori clienti costituiscono una fonte di stabilità, e quindi di sicurezza, in quanto la perdita, anche parziale, di un grande cliente potrebbe comportare notevoli problemi per il fornitore, che non riuscirebbe a sfruttare appieno la capacità produttiva dei suoi impianti. I fornitori sono pertanto estremamente attenti

a non perdere i grandi clienti. D'altro canto, per i maggiori clienti, i sei principali fornitori rappresentano di fatto l'unica fonte di approvvigionamento. Ciò è emerso chiaramente dall'inchiesta svolta dalla Commissione, la quale ha mostrato come i principali acquirenti si riforniscano prevalentemente dai maggiori fornitori e sostanzialmente considerino solo tali imprese come fornitori effettivi o potenziali.

- (65) Le condizioni negoziate nel corso delle trattative tra i principali clienti ed i sei maggiori fornitori producono effetti significativi sulla parte rimanente del mercato, non da ultimo in quanto i sei fornitori rappresentano il 75 % del mercato, ma anche tenuto conto semplicemente delle dimensioni e del volume di acquisti di tali clienti. Di conseguenza, le trattative tra i fornitori ed i maggiori clienti svolgono un ruolo centrale nel funzionamento del mercato della carta per giornali. I sei principali fornitori (UPM-Kymmene, Enso, Stora, Norske Skog, MoDo e Haindl) costituiscono di fatto un oligopolio e la concorrenza tra i membri di tale oligopolio per aggiudicarsi i grandi contratti è fondamentale per l'andamento del mercato. Vi è pertanto motivo di ritenere che, se l'oligopolio riesce ad imporre un aumento dei prezzi nei confronti dei maggiori acquirenti, questo si tradurrà in un aumento del livello generale dei prezzi sul mercato. La Commissione ha quindi esaminato se l'operazione era tale da determinare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante oligopolistica.

Dominanza oligopolistica

- (66) Nella decisione 97/26/CE (Gencor/Lonrho)⁽¹⁷⁾, la Commissione ha osservato quanto segue: «La posizione dominante di un oligopolio comporta effetti negativi simili a quelli derivanti dalla posizione dominante di un'impresa. Tale situazione può verificarsi laddove un semplice adeguamento da parte dei membri dell'oligopolio alle condizioni di mercato provochi comportamenti paralleli anticoncorrenziali tali da conferire all'oligopolio una posizione dominante. Un'attiva collusione dei membri dell'oligopolio non sarebbe necessaria perché questi assumano una posizione dominante e si comportino in misura apprezzabile indipendentemente dai loro restanti concorrenti, dai loro clienti e, da ultimo, dai consumatori.»
- (67) Nel caso in esame, le caratteristiche del mercato della carta per giornali riscontrate dalla Commissione fanno pensare ad un mercato dove non vi sono grandi incentivi alla concorrenza tra i membri dell'oligopolio. Si tratta piuttosto di un mercato che presenta diverse caratteristiche di un mercato oligopolistico anticoncorrenziale: la crescita della domanda è solo modesta, l'offerta è alquanto concentrata, il prodotto è omogeneo, la tecnologia produttiva è già ad un livello avanzato, le barriere all'ingresso sul mercato sono notevoli e le strutture dei costi simili. La Commissione ha inoltre osservato che l'operazione porterebbe ad un aumento di 313 punti dell'indice Herfindahl-Hirschman, il che implica un cambiamento significativo.

⁽¹⁷⁾ Caso IV/M.619, GU L 11 del 14.1.1997, pag. 30, considerando 140.

(68) Dopo un esame approfondito del mercato, la Commissione ha tuttavia concluso che l'operazione non porterebbe alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante oligopolistica. In particolare, stando alle parti, il mercato della carta per giornali non è trasparente per quanto riguarda parametri chiave come le forniture ed i prezzi e, in particolare con riferimento ai prezzi, l'applicazione segreta di sconti è indice della scarsa trasparenza del mercato. La Commissione ha inoltre rilevato che sembra esservi una certa concorrenza potenziale, in particolare dal Canada. Sembra anche che i principali acquirenti dispongano di un certo contropotere contrattuale. Nel complesso, pertanto, la Commissione ha concluso che, date le circostanze del caso in esame, la riduzione da sei a cinque dei membri dell'oligopolio non è significativa sotto il profilo della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante oligopolistica.

b) Carta per riviste

(69) Le parti stimano in 7,94 milioni di tonnellate il consumo totale di carta per riviste nel SEE. La quota di mercato combinata delle parti è ritenuta pari al [20-25 %]* (Enso [5-10 %]*, Stora [10-15 %]*). Le parti non sono state in grado di fornire le quote di mercato dei loro concorrenti sulla base delle vendite, né in termini di volume, né in termini di valore. Hanno invece trasmesso le quote della capacità produttiva installata nel SEE. Sulla base di tali informazioni, la seguente tabella riporta la posizione relativa dei principali produttori SEE per quanto riguarda la capacità produttiva.

Tabella

Posizione di mercato dei principali fornitori, 1997

Enso	[5-10 %]*
Stora	[10-15 %]*
Combinata	[15-25 %]*
UPM-Kymmene	[20-25 %]*
Metsä-Serla	[15-20 %]*
Burgo	[5-10 %]*
Haindl	[5-10 %]*
Norske Skog	[5-10 %]*
SCA	[5-10 %]*
MoDo	[1-5 %]*

(70) Dopo la concentrazione, i due principali fornitori di carta per riviste rappresenteranno il 45 % della capacità produttiva del SEE ed i tre principali fornitori arriveranno a circa il 60 % della capacità produttiva.

(71) Per le stesse ragioni applicabili al mercato della carta per giornali, anche in relazione al mercato della carta per riviste, la Commissione ha esaminato la questione della dominanza oligopolistica. Sostanzialmente per le stesse ragioni che nel caso della carta per giornali, la Commis-

sione ha concluso che la presente operazione non determina la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante oligopolistica sul mercato della carta per riviste.

c) Cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi

(72) Su questo mercato, nel SEE le parti raggiungerebbero solo una quota pari a circa il [25-35 %]*. Se il mercato dovesse essere ulteriormente ripartito sulla base delle singole applicazioni (sigarette, vasetti, ecc.), tra le parti non ci sarebbero sovrapposizioni, o ve ne sarebbero di estremamente limitate, a seconda della particolare applicazione, poiché Stora ed Enso non producono cartone per l'imballaggio di generi di consumo non liquidi destinati alle medesime applicazioni. Di conseguenza, la concentrazione non determinerebbe la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato del cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi.

d) Cartone per l'imballaggio di liquidi

Quote di mercato

(73) Le parti non sono state in grado di fornire una stima della quota di mercato complessiva per quanto concerne il cartone per l'imballaggio di liquidi. La Commissione valuta approssimativamente il valore totale del mercato SEE delle fibre vergini come pari a circa 2-2,5 miliardi di ECU, una parte consistente dei quali è rappresentata dal cartone per l'imballaggio di liquidi.

(74) Il volume complessivo del mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi nel 1997, secondo le stime delle parti, è stato di 1 062 700 tonnellate in termini di quantità consegnate. La Commissione ha confrontato le stime delle parti con dati riservati forniti da terzi ed ha concluso che la cifra in questione riflette in linea generale le stime dei terzi. Sulla base delle quantità consumate, le parti hanno stimato le loro consegne combinate nel 1997 come pari a [500 000-1 000 000 di tonnellate]*. Alla luce di questo dato, la quota di mercato delle parti nelle applicazioni relative al cartone per l'imballaggio di liquidi sarebbe del [50-70 %]*, con un notevole distacco rispetto agli altri operatori del mercato. Secondo le stime delle parti, la corrispondente quota di mercato di Korsnäs sarebbe del [10-20 %]* e quella di AssiDomän del [10-20 %]*. La Commissione ha confrontato le stime delle quote di mercato fornite dalle parti con dati riservati relativi alle vendite forniti dagli acquirenti di cartone per l'imballaggio di liquidi.

Concorrenza potenziale

i) Barriere all'ingresso

(75) Vi sono notevoli barriere all'ingresso sul mercato del cartone a base di fibre vergini. In particolare, i costi associati alla costruzione di una macchina per la fabbricazione di cartone sono ingenti e stimati dalle parti a circa [300-400 milioni di ECU]*. L'ingresso sul mercato è rischioso anche per via dell'entità delle economie di scala: le vendite minime perché l'attività sia remunerativa sono, secondo le stime, dell'ordine di 50 000-200 000 tonnellate l'anno, a seconda dello stabilimento. Inoltre, la crescita modesta della domanda (circa l'1-2 % l'anno) rende l'ingresso su tale mercato ancora meno interessante.

- (76) Per quanto riguarda poi il mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi, vi sono ulteriori barriere all'ingresso. La più importante è il fatto che la produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi richiede in pratica uno stabilimento integrato per la produzione di pasta di legno a fibra lunga. Inoltre, la produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi necessiterebbe, secondo le parti, delle seguenti apparecchiature e dei seguenti processi: un'elevata capacità di epurazione ed un incremento della capacità di raffinazione della pasta di legno, modifiche al sistema di circolazione delle acque bianche e l'installazione di un sistema di controllo del pH.
- (77) A causa degli elevati costi di investimento e del fatto che la produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi richiede un certo livello di capacità produttiva e di vendite, il nuovo operatore potenziale dovrebbe essersi assicurato contratti con gli acquirenti prima ancora di investire nei macchinari. Tenuto conto dei problemi legati ad un cambiamento di produzione ed al fatto che i rapporti tra gli attuali produttori e gli acquirenti di cartone per l'imballaggio di liquidi tendono ad essere già consolidati e tradizionalmente a lungo termine, tale eventualità sembrerebbe piuttosto difficile. Negli ultimi dieci anni non si sono verificati nuovi ingressi sul mercato SEE del cartone per l'imballaggio di liquidi.

ii) *Concorrenti potenziali*

- (78) Dato che la costruzione di un nuovo stabilimento per la produzione di cartone richiede diversi anni ed investimenti ingenti, non è prevedibile che emerga, nel prossimo futuro, alcun nuovo operatore sul mercato del cartone a base di fibre vergini nel suo complesso.
- (79) Le parti hanno citato la cartiera International Paper di Svetogorsk, in Russia, come potenziale concorrente sul mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi. Dall'inchiesta della Commissione è risultato, tuttavia, che il cartone prodotto presso tale stabilimento è di qualità inferiore e non adatto al mercato dell'Europa occidentale. Lo stabilimento rifornisce attualmente principalmente il mercato russo. L'inchiesta della Commissione ha confermato che sarebbero necessari ingenti investimenti e diversi anni per produrre presso lo stabilimento di Svetogorsk cartone adatto al mercato dell'Europa occidentale.
- (80) Le parti hanno sostenuto inoltre che uno stabilimento situato a Kwidzyn, in Polonia, anch'esso appartenente ad International Paper, fornisce attualmente cartone per l'imballaggio di liquidi ad un'impresa di trasformazione francese. Tuttavia, alla Commissione consta che tale stabilimento non produce attualmente cartone per l'imballaggio di liquidi, né sarà in grado di esportarlo nel SEE nel prossimo futuro.
- (81) Le parti affermano che gli attuali aumenti di capacità produttiva dei concorrenti Korsnäs ed AssiDomän, anch'essi operanti nel settore degli imballaggi per liquidi, intensificherà ulteriormente la concorrenza nel SEE. Secondo le parti, vi sarebbe attualmente un eccesso di capacità rispetto alla domanda. Le osservazioni dei terzi suggeriscono tuttavia che i recenti incrementi di capacità non fanno altro che soddisfare la crescente domanda di cartone per l'imballaggio di liquidi. In particolare, l'in-

chiesta ha mostrato anche che per una parte notevole di questa nuova capacità esistono già degli acquirenti.

- (82) La Commissione ha consultato altre imprese produttrici di carta e cartone, come MoDo e Metsä-Serla — che producono attualmente cartone per l'imballaggio di prodotti non liquidi — per sapere se avessero intenzione di entrare nel mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi. In teoria, tali imprese potrebbero a medio termine avviare la produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi utilizzando i loro attuali macchinari. Dopo aver sentito MoDo e Metsä-Serla, tuttavia, la Commissione ha concluso che, nel prossimo futuro, l'ingresso di questi due produttori nel mercato di cui trattasi non appare probabile.
- (83) La Commissione osserva che la possibilità di ulteriori importazioni dagli Stati Uniti esercita una pressione limitata, ma non del tutto irrilevante, sul mercato. Questa pressione aumenterà probabilmente in futuro a causa della graduale eliminazione dei dazi all'importazione prevista per i prossimi anni. L'impegno delle parti a non opporsi ad eventuali richieste di introduzione di un contingente d'importazione di cartone per l'imballaggio di liquidi in franchigia doganale contribuirebbe ad accelerare tale effetto, qualora tale contingente venisse introdotto (cfr. in appresso).

Contropotere degli acquirenti

- (84) Il mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi è caratterizzato dalla presenza di pochi grandi produttori e di pochi grandi acquirenti. Oltre a Stora ed Enso, i produttori europei di cartone per l'imballaggio di liquidi comprendono solo Korsnäs ed AssiDomän. Gli acquirenti di cartone per l'imballaggio di liquidi non sono numerosi ed il mercato è dominato da Tetra Pak, la cui quota di mercato è stimata pari a circa il [60-80%]*. Gli altri principali acquirenti di cartone per l'imballaggio di liquidi sono Elopak e SIG Combibloc, ciascuno con una quota pari a circa il [10-20%]* del mercato SEE. Dopo la concentrazione, la struttura dell'offerta rispecchierà la struttura della domanda sul mercato in questione, con un grande fornitore e due più piccoli a fronte di un grande acquirente e due più piccoli.
- (85) Secondo le parti, i tre maggiori acquirenti, e Tetra Pak in particolare, esercitano un notevole potere di contrattazione sul lato degli acquisti che impedisce ai produttori di cartone per l'imballaggio di liquidi di aumentare i prezzi.
- (86) L'inchiesta della Commissione ha mostrato che quello tra i fornitori e i clienti è un rapporto di dipendenza reciproca. Nel mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi, quelli tra fornitori e clienti sono rapporti di lungo termine ed è raro cambiare fornitore. I clienti hanno precisato che cambiare fornitore comporterebbe ritardi, sarebbe costoso e tecnicamente impegnativo in quanto il processo di valutazione del cartone per l'imballaggio di liquidi è complesso e lungo. In particolare, dall'inchiesta è emerso come per poter fornire un particolare tipo di cartone per l'imballaggio di liquidi siano necessari notevoli investimenti, sia da parte del produttore che dell'acquirente, in termini di macchinari, di sostegno tecnico e test sui prodotti, nonché di risorse umane.

- (87) A riprova della stabilità dei rapporti tra i produttori e gli acquirenti, si può osservare che, nel caso di Enso, il rapporto di più lunga data con un cliente prosegue ormai da quarant'anni. Altra prova della stabilità e della dipendenza reciproca che caratterizzano i rapporti fornitore/acquirente nel settore considerato è il fatto che Enso ha suddiviso le sue attività di ricerca e sviluppo in unità distinte, specializzate nella messa a punto di cartoni rispettivamente per Tetra Pak, Elopak e SIG Combibloc.
- (88) Un esame individuale dei principali acquirenti conferma l'esistenza di un contropotere negoziale da parte loro:
- (89) Tetra Pak acquista circa [$> 500\,000$ tonnellate]* l'anno di cartone per l'imballaggio di liquidi da utilizzare nel SEE. Questo volume di acquisti viene effettuato presso Enso, Stora, AssiDomän e Korsnäs. Al di fuori del SEE, Tetra Pak si rivolge anche a fornitori locali. In passato, Tetra Pak ha contribuito ad incentivare diversi dei suoi attuali fornitori a passare alla produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi.
- (90) Tetra Pak acquista solo circa [$> 50\%$]* del suo fabbisogno nel SEE da Stora Enso. Gli acquisti di Tetra Pak assorbono l'intera produzione di diverse macchine per la fabbricazione del cartone e quasi [$> 50\%$]* della produzione complessiva delle parti nel SEE. Si deve inoltre considerare che la produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi comporta elevati costi fissi, cosicché sono necessari alti tassi di utilizzo della capacità produttiva per raggiungere un livello di redditività soddisfacente. La perdita degli ingenti volumi acquistati da Tetra Pak significherebbe pertanto che le parti dovrebbero trovare altri clienti per assorbire l'intera capacità produttiva. Nel breve periodo, questo non è affatto un compito semplice.
- (91) Tetra Pak, dal canto suo, acquista volumi talmente ingenti di cartone per l'imballaggio di liquidi che avrebbe la possibilità di promuovere lo sviluppo di nuova capacità produttiva da parte di altri produttori, già operanti o nuovi, qualora le parti decidessero di sfruttare il loro potere di mercato. Inoltre, Tetra Pak, grazie alla stretta collaborazione con i produttori di cartone per l'imballaggio di liquidi, conosce da vicino la struttura dei costi delle parti. Per di più, il cartone per l'imballaggio di liquidi rappresenta circa [$> 50\%$]* del costo dei fustellati forniti da Tetra Pak ai propri clienti. La Commissione ha accertato inoltre che, a lungo termine, la plastica può in parte sostituire il cartone per l'imballaggio di liquidi nel mercato a valle dell'imballaggio di liquidi. Tetra Pak ha perciò tutto l'interesse ad esercitare il suo contropotere di grande acquirente.
- (92) Di conseguenza, per tutte le ragioni finora esposte, si è giunti alla conclusione che Tetra Pak dispone, come acquirente, di un contropotere tale da neutralizzare il potenziale incremento del potere di mercato dovuto alla concentrazione tra Stora ed Enso.
- (93) Elopak e SIG Combibloc acquistano attualmente volumi molto inferiori rispetto a Tetra Pak di cartone per l'imballaggio di liquidi. Per di più, in particolare per quanto concerne Elopak, si deve osservare che Elopak e Pakenso, consociata di Enso, collaborano attualmente alla gestione congiunta di attività di trasformazione a Lahti, in Finlandia [...]*. Queste attività di trasformazione congiunte rappresentano una quota significativa della produzione totale di contenitori in cartone di Elopak. Per via di questo legame con le parti, successivamente alla concentrazione, il potere contrattuale di Elopak potrebbe risultare indebolito.
- (94) Si deve tuttavia considerare che entrambe le imprese effettuano ordini sufficientemente ingenti da assorbire l'intera capacità produttiva di una macchina per la fabbricazione del cartone. Di per sé, questo rende difficile per Elopak e SIG Combibloc rivolgersi a breve termine ad altri fornitori per una quota significativa del loro volume di acquisti. Ad ogni modo, questo significa anche che, qualora le parti dovessero cercare di esercitare il loro potere di mercato, un eventuale passaggio di grossi quantitativi ad altri fornitori, come AssiDomän e Korsnäs — che in linea di principio sarebbero in grado di convertire la loro capacità produttiva nella produzione di cartone per l'imballaggio di liquidi — potrebbe notevolmente danneggiare Stora Enso. Elopak e SIG Combibloc acquistano entrambe quantità considerevoli dagli Stati Uniti, il che rafforza il loro contropotere come acquirenti. Entrambe le imprese hanno anche importanti scambi al di fuori del SEE. Infine, così come nel caso di Tetra Pak, sia Elopak che SIG Combibloc, conoscono bene la struttura dei costi delle parti. Anch'esse, come Tetra Pak, hanno gli stessi incentivi ad esercitare il loro contropotere di acquirenti.
- (95) Rispetto a Tetra Pak, entrambe le imprese sono tuttavia in una posizione di maggiore debolezza nei confronti di Stora Enso, sia a breve che a medio termine, poiché dopo la concentrazione disporranno di un unico fornitore, mentre a Tetra Pak ne resteranno tre. Per di più, Elopak e SIG Combibloc acquistano volumi molto meno rilevanti di Tetra Pak. Pertanto, sebbene ad Elopak e SIG Combibloc non manchino i mezzi per contrastare un eventuale aumento dei prezzi, sembra che la concentrazione proposta sposterebbe l'equilibrio dei poteri a favore di Stora Enso nei suoi rapporti con Elopak e SIG Combibloc.
- (96) D'altra parte, per quanto riguarda Elopak e SIG Combibloc, si deve anche considerare che le parti saranno interessate alla presenza sul mercato di entrambe le imprese come importanti operatori, al fine di non diventare completamente dipendenti da Tetra Pak. Pertanto, nonostante non si possa completamente escludere che, rispetto a Tetra Pak, Elopak e SIG Combibloc possano essere maggiormente penalizzate dalla concentrazione, va anche riconosciuto che, per tale ragione, il contropotere di Tetra Pak come acquirente verrà in una certa misura trasferito anche ad Elopak e SIG Combibloc. Inoltre, gli impegni proposti dalle parti costituiscono un tentativo delle parti stesse di rispondere a questo tipo di preoccupazioni (cfr. considerando 101). Si è in particolare osservato che la cessione da parte di Enso della sua quota nella gestione congiunta con Elopak delle attività di trasformazione a Lahti, in Finlandia, eliminerà qualsiasi perplessità sul fatto che questo legame avrebbe potuto conferire alle parti una maggiore influenza su Elopak.

- (97) In conclusione, la concentrazione determinerà una struttura del mercato caratterizzata da un grande fornitore e due più piccoli a fronte di un grande acquirente e due più piccoli. Una simile struttura del mercato è a dir poco eccezionale. Nel complesso, la Commissione ritiene che, date le condizioni particolari del mercato, gli acquirenti abbiano un contropotere sufficiente per impedire che le parti sfruttino il loro potere di mercato.

Reazioni dei terzi

- (98) In particolare tra i clienti si sono avute reazioni che andavano da quelle neutre a quelle positive. Secondo i clienti, uno dei principali problemi a lungo termine nel settore del cartone per l'imballaggio di liquidi è la possibilità che col tempo la plastica sostituisca la carta per un numero sempre crescente di applicazioni. L'industria del cartone per l'imballaggio di liquidi deve pertanto diventare più competitiva. La concentrazione tra Stora ed Enso dovrebbe consentire una produzione più efficiente di cartone per l'imballaggio di liquidi e contribuire pertanto a migliorare la competitività a lungo termine del cartone per l'imballaggio di liquidi rispetto ai materiali plastici per imballaggio.
- (99) Un'organizzazione finlandese, «l'Unione centrale dei produttori agricoli e dei proprietari di foreste» («MTK»), ha sollevato perplessità circa gli effetti della concentrazione sugli acquisti di legno in Finlandia. La MTK ritiene che la concentrazione rafforzi la posizione delle parti in quanto esse avrebbero maggiori possibilità di acquistare legname da paesi fuori SEE — in particolare dalle Repubbliche baltiche — ma anche dalla Svezia. Secondo la MTK, in tal modo verrebbe esercitata una notevole pressione sul mercato dei fornitori finlandesi e si consentirebbe alle parti di controllare i livelli dei prezzi. La Commissione non concorda con questa opinione. In particolare, la Commissione ha riscontrato che la concentrazione non avrebbe praticamente alcun effetto sul mercato finlandese del legname.

Conclusione

- (100) Sulla base di quanto finora esposto, si può concludere che le parti avranno una posizione di forza sul mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi. La concorrenza potenziale sarà solo limitata. Tuttavia, sul lato della domanda, si ha la medesima concentrazione che sul lato dell'offerta ed il contropotere dei principali acquirenti, in particolare di Tetra Pak, fa sì che l'operazione non determinerà la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato del cartone per l'imballaggio di liquidi.

Impegni proposti dalle parti

- (101) La Commissione osserva che, in risposta alla comunicazione delle obiezioni, le parti hanno presentato i seguenti impegni:
- a) A tutela degli acquirenti minori, le parti si sono impegnate ad introdurre un meccanismo di protezione relativo ai prezzi, applicabile per un periodo di cinque anni a decorrere dalla data di completamento della concentrazione. In particolare, le parti si sono

impegnate a far sì che ogni aumento dei prezzi praticato ai clienti maggiori non sia inferiore, in termini percentuali, agli eventuali aumenti dei prezzi praticati ai clienti minori. Analogamente, ogni riduzione percentuale di prezzo a favore dei clienti maggiori non sarà superiore, in termini percentuali, ad eventuali riduzioni di prezzo a favore dei clienti minori. Scostamenti da tale norma sono possibili entro un determinato margine di tolleranza e qualora fattori speciali, come differenze oggettive dei costi, giustifichino una differenza nell'aumento o nella riduzione percentuale del prezzo pagato dai clienti maggiori e da quelli minori. Le parti notificheranno alla Commissione qualsiasi differenza nell'aumento o riduzione percentuale dei prezzi che non rientri nel margine di tolleranza o non sia giustificata da differenze oggettive dei costi. Il meccanismo di protezione relativo ai prezzi verrà monitorato annualmente da un revisore indipendente tenuto ad uno stretto vincolo di riservatezza.

- b) Nell'ipotesi in cui una o più imprese di trasformazione o produzione comunitarie dovessero chiedere l'introduzione di un contingente d'importazione di cartone per l'imballaggio di liquidi in franchigia doganale, le parti si sono impegnate a fare tutto il possibile per agevolare e non ostacolare l'introduzione di un tale contingente. Inoltre, le parti hanno trasmesso lettere dei governi finlandese e svedese attestanti che tali governi non si opporrebbero all'introduzione di un simile contingente.
- c) Enso, che gestisce congiuntamente ad Elopak determinate attività di trasformazione a Lahti, in Finlandia, si è impegnata a cedere ad Elopak la totalità della sua partecipazione in tali attività. Tale cessione eliminerebbe le preoccupazioni circa il fatto che questo legame ridurrebbe il contropotere di Elopak come acquirente. Qualora Elopak ed Enso non dovessero raggiungere un accordo sulla cessione, Enso si è impegnata a non prorogare l'attuale accordo quando questo giungerà alla sua scadenza. In tal caso, le attività in questione verranno cedute ad Elopak alle condizioni stabilite nel contratto concluso tra Elopak ed Enso.

VI. CONCLUSIONE

- (102) In conclusione, l'operazione notificata non creerà né rafforzerà su alcun mercato una posizione dominante, da cui risulti che una concorrenza effettiva sia ostacolata in modo significativo nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso. L'operazione è pertanto compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'Accordo SEE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La concentrazione notificata dalle parti il 18 giugno 1998 e riguardante la fusione completa di Stora Kopparbergs Bergslags AB ed Enso Oyj è dichiarata compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'Accordo SEE.

Articolo 2

Destinatario della presente decisione sono:

Enso Oyj

Kanavaranta 1

FIN-00160 Helsinki

Stora Kopparbergs Bergslags AB

Group Head Office

S-79180 Falun

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1998.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione
