

**Comunicazione a norma dell'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento n. 17 del Consiglio <sup>(1)</sup>  
riguardante una domanda di attestazione negativa o di esenzione a norma dell'articolo 85,  
paragrafo 3 del trattato CE**

**(Caso n. IV/34.415 — IFCO)**

(97/C 48/04)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

**I. Introduzione**

- (1) Nel periodo dal luglio al dicembre 1991 vari membri del gruppo di lavoro «Arbeitskreis Obst-Gemüse-Transportverpackung» hanno messo a punto un sistema di imballaggi riutilizzabili per il trasporto degli ortofrutticoli freschi (in prosieguo: «il sistema IFCO»). Il nucleo principale del gruppo di lavoro era formato da rappresentanti del gruppo tedesco Schoeller (in prosieguo: «Schoeller»), fabbricante di contenitori e prodotti di plastica, e delle seguenti imprese commerciali tedesche del settore alimentare (in prosieguo: «il consorzio IFCO»): Allkauf Fruchtzentrale GmbH, GHD, AVA, Handelsunion NANZ & Partner GmbH & Co., Konsumgenossenschaft Dortmund-Kassel e. G., METRO-International GmbH & Co. KG <sup>(2)</sup> (ingrosso/dettaglio) (in prosieguo: «Metro»), REWE, SPAR Handels-AG, Lidl & Schwarz Stiftung & Co. KG (in prosieguo: «SPAR»), Atlanta-Scipio AG (società d'importazione), EDEKA Fruchtkontor GmbH e Tengelmann Warenhandelsgesellschaft (in prosieguo: «Tengelmann»). Nel corso di una riunione svoltasi il 18 novembre 1991, gli operatori commerciali di cui sopra hanno adottato una bozza di contratto quadro predisposta da Schoeller, concordando i parametri di base del sistema, particolarmente in materia di proprietà delle cassette da imballaggio (che dovevano restare di Schoeller), di tariffe per la locazione delle cassette a seconda delle dimensioni, dell'importo del deposito di garanzia, ecc.
- (2) Il sistema IFCO prevedeva l'impiego di cassette da imballaggio di plastica, standardizzate, pieghevoli e riutilizzabili, date in locazione ai produttori o alle imprese imballatrici di ortofrutticoli freschi (in appresso denominati: «i fornitori») in tutta la Comunità per l'imballaggio e la consegna dei loro prodotti agli importatori, grossisti e imprese di commercio al dettaglio (in appresso denominati: «i commercianti»), soprattutto in Germania ma anche in altri Stati membri. Dopo la consegna le cassette vuote dovevano essere ripulite e date nuovamente in locazione.
- (3) Sulla base di questa intesa la maggior parte dei commercianti del consorzio IFCO ha sottoscritto contratti individuali «di servizi» <sup>(3)</sup> con Schoeller nel periodo dal gennaio al luglio 1992. Da parte sua, nell'agosto 1992 Schoeller ha fondato la Internationale Frucht-Container Organisations GmbH (in appresso denominata: «IFCO»), responsabile della gestione del sistema di imballaggi riutilizzabili. Ritenendo inoltre essenziale immettere subito in circolazione un gran numero di cassette per collaudare efficacemente il sistema, i commercianti hanno deciso di organizzare in comune le proprie attività durante questa fase cruciale di avviamento, impegnandosi ad «obbligare» i propri fornitori ad imballare una certa quantità di ortofrutticoli nelle cassette IFCO. I commercianti hanno così dato istruzioni ai propri fornitori di prendere in locazione tali cassette dall'IFCO.
- (4) Al fine di lanciare il sistema IFCO, si è provveduto ad annunciare gli accordi di cui sopra a tutti i fornitori nazionali ed esteri, principalmente per mezzo di una circolare inviata da Metro il 5 giugno 1992 a nome e per conto del consorzio IFCO. In tale lettera si comunicava ai fornitori che «a motivo dell'entrata in vigore del VerpackVO il 1° dicembre 1991», il gruppo di commercianti «aveva preso l'iniziativa di mettere a punto un sistema di imballaggi riutilizzabili per il trasporto a livello europeo». La lettera enunciava poi le caratteristiche principali del sistema IFCO (condizioni, prezzi, specifiche delle cassette, ecc.), annunciando che sarebbe diventato operativo nell'ottobre/dicembre 1992 e avvertendo i destinatari che, visto «l'interesse comune del settore», le parti firmatarie dell'accordo avrebbero «acquistato, per quanto possibile, solo merci imballate in cassette IFCO». La lettera precisava infine che tale disposizione «si applicava a tutti i paesi europei ... particolarmente in sostituzione delle cassette di legno» e che gli operatori commerciali in essa citati non avrebbero accettato «alcun altro sistema di imballaggi riutilizzabili per ortofrutticoli».

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

<sup>(2)</sup> Gruppo che comprende il gruppo ASKO (Coop, Interbury, Realkauf, ecc.), MHB/MASSA Handels-AG e Kaufhof/Kaufhalle-Warenhaus AG.

<sup>(3)</sup> «Vertrag zum Bezug und zur Entsorgung von Obst- und Gemüse-Light-Mehrwegkästen.»

(5) Altri commercianti (GHD il 25 maggio 1992, Tengelmann il 5 maggio 1992 e Spar il 22 aprile 1992) hanno scritto anch'essi ai propri fornitori comunicando la propria preferenza per le merci imballate in cassette IFCO. Una lettera inviata da Rewe (il 24 luglio 1992) ai propri fornitori annunciava che per motivi ambientali, «ma anche economici» in futuro l'impresa non avrebbe accettato alcun altro sistema d'imballaggio. Ad eccezione della lettera di Spar, che cita i nomi degli operatori commerciali partecipanti al consorzio IFCO, le altre lettere fanno unicamente accenno ad un «gruppo di società commerciali».

(6) La formulazione di queste lettere ha indotto gli operatori del mercato a ritenere che il sistema IFCO dovesse essere utilizzato ad esclusione di ogni altra forma d'imballaggio (monouso o riutilizzabile) e imposto obbligatoriamente ai fornitori desiderosi di continuare ad intrattenere rapporti commerciali con il consorzio. Ciò ha indotto le associazioni europee e nazionali dei fabbricanti di cartone e un'associazione europea di produttori di ortofruttili freschi a presentare denunce contro l'IFCO nel luglio 1992 e nell'aprile 1993.

(7) Non appena le è stata comunicata l'esistenza di denunce formali contro il suo sistema di imballaggi riutilizzabili, l'IFCO ha notificato alla Commissione nel dicembre 1992 una domanda di attestazione negativa o di dichiarazione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 (esenzione).

## II. I fatti

### A. LE PARTI

(8) Essenziale allo sviluppo e al lancio del sistema IFCO è stato il contributo delle società commerciali del settore alimentare menzionate al punto 1. Tutte le società o gruppi membri del sistema realizzano infatti almeno il 50 % del fatturato nel settore alimentare. La maggioranza realizza anzi la massima parte (fino al 95 %) del fatturato nel commercio di prodotti alimentari al dettaglio, nel «discount» o all'ingrosso. Secondo la notificazione, nel 1991 le imprese commerciali che hanno lanciato il sistema IFCO detenevano congiuntamente una quota pari al 34 % circa (in valore) del mercato tedesco al dettaglio per gli ortofruttili freschi<sup>(4)</sup>. Non risulta che tale quota abbia subito una diminuzione negli ultimi anni.

(9) IFCO è un'impresa tedesca di proprietà della «holding» tedesca Schoeller Plast Holding GmbH. Schoeller Holding controlla le società Schoeller International GmbH & Co. KG, Schoeller International GmbH e Schoeller Plast GmbH. Schoeller è attiva principalmente sul mercato dei contenitori di plastica utilizzati per il trasporto di prodotti vari (birra, succhi, ecc.).

### B. IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA IFCO

(10) In pratica le cassette pieghevoli/riutilizzabili su cui si basa il sistema restano di proprietà dell'IFCO per tutta la loro vita utile. Non disponendo però di impianti di fabbricazione, IFCO le fa produrre in varie dimensioni e tipi da Schoeller e da un certo numero di imprese che fabbricano su licenza di Schoeller in vari Stati membri.

(11) Il rapporto tra IFCO e i fornitori è disciplinato sostanzialmente da un contratto di locazione a breve termine in base al quale, contro un determinato importo per cassetta, l'IFCO effettua la consegna al luogo d'imballaggio in qualsiasi punto della Comunità. Per le ordinazioni inferiori ad un minimo di 33 pallet IFCO può chiedere al fornitore di partecipare ai costi di trasporto. Oltre al canone viene addebitato un deposito di garanzia per cassetta, destinato ad assicurare il recupero della medesima e rimborsato al fornitore su consegna delle cassette in un punto a valle della catena di commercializzazione (per esempio ad un importatore, grossista o commerciante).

(12) I commercianti espongono i prodotti nella cassetta IFCO nei propri punti di vendita al dettaglio. Di solito i clienti asportano il contenuto della cassetta in borse di plastica o di carta. Per accordo con il commerciante, l'IFCO ritira le cassette vuote dal magazzino del commerciante, gli rimborsa il deposito, provvede al lavaggio delle cassette e le rimette in circolazione. Il commerciante non paga all'IFCO alcun compenso per questo servizio: il costo dei servizi di raccolta, trasporto delle cassette al centro di lavaggio e pulizia è coperto dal canone pagato dai fornitori di ortofruttili.

(13) Secondo il contratto «di servizi» tra i commercianti e l'IFCO, l'obbligazione principale dei primi è la restituzione delle cassette all'IFCO. Per poter adempiere tale obbligazione, il commerciante accetta di fare il possibile per convincere i suoi fornitori a consegnare le proprie merci in cassette IFCO.

<sup>(4)</sup> Compresa le patate e includendo nel calcolo i cinque nuovi Länder.

- (14) Il contratto «di servizi» oggetto della notificazione prevedeva che, oltre al deposito di garanzia, IFCO pagasse al commerciante un importo supplementare di 0,50 DEM per cassetta all'atto della restituzione. Questo importo era destinato a coprire i costi sostenuti dai singoli operatori per l'istituzione di un sistema logistico atto a consentire la movimentazione interna delle cassette vuote e la loro restituzione su palette all'IFCO.
- (15) Il consorzio dei commercianti era formato inizialmente dalle imprese menzionate al punto 1. Attualmente IFCO presta i propri servizi sulla base o di un contratto tipo «di servizi» ( $2/3$  circa delle sue attività), o di altre formule più flessibili con società commerciali interessate in Germania o in altri Stati membri. Indipendentemente dalla forma giuridica assunta dal rapporto tra prestatore del servizio e commerciante, in sostanza IFCO raccoglie le cassette ad un punto di raccolta convenuto e rimborsa il deposito di garanzia all'operatore commerciale.
- (16) Va osservato infine che qualsiasi impresa di vendita al dettaglio può acquisire i servizi dell'IFCO e che qualsiasi fornitore di ortofrutticoli può prendere in locazione le sue cassette.
- (19) Inoltre, sebbene alcuni tipi di frutta o di ortaggi (fragole, cipolle, ecc.) possano richiedere materiali da imballaggio specifici, la maggioranza dei prodotti ortofrutticoli può essere trasportata in imballaggi fabbricati con qualsiasi materiale fra quelli attualmente.

b) *Materiali per imballaggi da trasporto*

C. IL MERCATO RILEVANTE

1. **Mercato del prodotto**

- (17) Il sistema IFCO riguarda principalmente il mercato degli imballaggi destinati o idonei al trasporto di ortofrutticoli freschi.
- a) *Osservazioni generali*
- (18) Nella maggioranza dei casi gli imballaggi da trasporto sono fabbricati tenendo conto del prodotto cui sono destinati. Sebbene alcuni imballaggi adibiti ad esempio ai trasporti nel settore alimentare, come le cassette di plastica monoblocco, possano essere utilizzati per più tipi di prodotti (carne, pesce, polleme), gli imballaggi destinati al trasporto di ortofrutticoli freschi tendono alla specializzazione per risultare idonei alle particolari esigenze di questo segmento di mercato. All'interno del più vasto settore degli imballaggi da trasporto, i prodotti destinati specificamente agli ortofrutticoli freschi formano pertanto in gran parte un mercato separato.
- (20) I produttori di ortofrutticoli freschi utilizzano vari materiali per l'imballaggio e il trasporto dei propri prodotti. I materiali più comuni in questo settore sono vari tipi di cartone, fra cui il cartone ondulato, il cartone compatto, il cartone paraffinato e altri, il legno e la plastica.
- (21) Gli imballaggi fabbricati con questi materiali si presentano in una varietà di forme e specializzazioni a seconda del prodotto da trasportare. In taluni casi si ricorre ad una combinazione di materiali per formare imballaggi complessi (come le scatole di cartone con alveoli di plastica per incapsulare il prodotto).
- (22) Secondo uno studio a disposizione della Commissione e che ha riguardato sette Stati membri, circa 55 milioni di tonnellate di verdura, frutta e fiori sono stati imballati in questi Stati nel 1992. Per l'imballaggio sono stati utilizzati i seguenti materiali: cartone ondulato 22 %, cartone compatto 5,5 %, legno 46 %, altri contenitori monouso 6,5 %, casse di plastica riutilizzabili 20 %.
- (23) La quota rappresentata dal legno è diminuita negli ultimi anni a favore del cartone e della plastica; la Commissione non dispone però di cifre esatte.
- (24) Dato che gli ortofrutticoli freschi devono essere manipolati il meno possibile, si ricorre spesso ad un unico imballaggio apposito che servirà dall'inizio alla fine della catena di commercializzazione; la decisione iniziale può determinare la scelta dell'imballaggio utilizzato per tutta la catena. I produttori imballano di norma le merci in centri di smistamento vicini agli impianti produttivi e scelgono il tipo d'imballaggio da utilizzare per il trasporto soprattutto in base ai criteri seguenti: preferenze del cliente, costo, peso, idoneità per il prodotto in questione, abitudini o tradizioni locali, normativa in materia di protezione ambientale o di riduzione dei rifiuti, opportunità a breve termine sul mercato delle materie prime, possibilità di adattamento alle richieste specifiche del cliente, superficie disponibile per la pubblicità, contratti a lungo termine con un produttore di imballaggi, impianti d'imballaggio disponibili, ecc.

(25) Dai dati a carattere indicativo forniti da produttori e imprese imballatrici sui materiali utilizzati per ciascun tipo di frutta o verdura si è indotti a concludere che, considerando nel loro insieme le regioni produttrici della Comunità, il tipo di ortofrutticolo da imballare non è determinante per la scelta del materiale. Ad esempio, alcuni produttori spagnoli imballano i fagiolini esclusivamente in scatole di cartone, altri produttori italiani esclusivamente in casse di legno. Il singolo produttore può optare per l'uno o l'altro imballaggio (o per entrambi) in base ai fattori summenzionati ma, in complesso, per la maggioranza degli ortofrutticoli freschi, ciascuno dei tipi d'imballaggio menzionati al punto 22 si trova in concorrenza con gli altri sullo stesso mercato del prodotto.

c) *Impatto della normativa di protezione ambientale sui sistemi di imballaggio per il trasporto (monouso o riutilizzabili)*

(26) Né la normativa tedesca [VerpackVO<sup>(5)</sup>] né la direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio<sup>(6)</sup> stabiliscono una gerarchia chiara fra da una parte gli imballaggi riutilizzabili (che possono servire per trasporti successivi) — fatti per la maggior parte di plastica o di vetro — e dall'altra gli imballaggi riciclabili o recuperabili<sup>(7)</sup> (monouso), principalmente di legno o di cartone.

(27) L'articolo 1, paragrafo 2 della VerpackVO propone che gli imballaggi siano di preferenza «progettati in modo tale da poter essere nuovamente riempiti, a condizione che ciò sia tecnicamente fattibile e realistico». La direttiva 94/62/CE stabilisce che, in attesa di risultati scientifici e tecnologici in materia di processi di recupero, la riutilizzazione e il riciclaggio vanno considerati come processi preferibili in relazione al loro impatto sull'ambiente e invita tutte le parti interessate (Stati membri, comunità scientifica, industria, ecc.) a portare a termine il più presto possibile valutazioni del ciclo di vita (sulla base di una varietà di fattori, come gli ecobilanci, le esigenze energetiche e di approvvigionamento delle materie prime, l'inquinamento atmosferico e delle acque, ecc.) per giustificare una precisa gerarchia tra gli imballaggi riutilizzabili, riciclabili e recuperabili<sup>(8)</sup>. Fino a quando tali valutazioni non giustificheranno l'adozione di una precisa gerarchia fra i vari tipi di imballaggi, si presume che tutti siano

conformi alla normativa sulla gestione dei rifiuti. Va osservato però che gli Stati membri possono introdurre misure nazionali atte a favorire l'uno o l'altro tipo di imballaggio, a condizione che siano rispettate le altre disposizioni della citata direttiva (come l'articolo 18) e del trattato (come l'articolo 30, l'articolo 95, le norme sulla concorrenza).

(28) La necessità di adeguamento alla normativa ambientale è un elemento che può indurre gli utenti ad optare per l'uno o l'altro sistema o materiale d'imballaggio e può perfino escludere completamente dal mercato rilevante certi imballaggi. In linea di principio la normativa ambientale agisce o direttamente, vietando l'uso di certi materiali da imballaggio non compatibili con le esigenze ambientali, o indirettamente, portandone il costo<sup>(9)</sup> a livelli proibitivi. Confrontati con la normativa ambientale, teoricamente gli utenti degli imballaggi da trasporto operano per il sistema o materiale autorizzato dalla legge che soddisfa le loro esigenze al minor costo. Tuttavia se per motivi ambientali o d'altro tipo uno Stato membro vieta completamente l'uso o la circolazione di certi imballaggi da trasporto, o se gli svantaggi in termini di costo risultano così elevati da disincentivare di fatto la sua utilizzazione, il territorio dello Stato membro in cui un tale imballaggio non costituisce un'opzione praticabile non apparterrà al mercato rilevante.

(29) In questa situazione, e dal momento che i fornitori di ortofrutticoli sono liberi (entro i limiti loro concessi dalle preferenze dei clienti o da considerazioni relative ai costi) di utilizzare in alternanza imballaggi monouso o riutilizzabili, che costituiscono sostituti perfetti, entrambi i sistemi possono essere considerati appartenenti allo stesso mercato del prodotto.

d) *Prezzi e costi*

(30) Le informazioni presentate dalle parti che hanno inviato la notificazione, dal denunziante e da terzi operanti sullo stesso mercato permettono di constatare che le differenze riscontrabili nel costo degli imballaggi da trasporto non sono così rilevanti da situare determinati sistemi o materiali in mercati diversi del prodotto. In particolare le cifre presentate dai singoli produttori, dalle cooperative e dalle associazioni di vari Stati membri sull'impatto dei vari

<sup>(5)</sup> Verpackungsverordnung del 12. 6. 1991, Bundesgesetzblatt 1991, Teil I.

<sup>(6)</sup> GU n. L 365 del 31. 12. 1994, pag. 10.

<sup>(7)</sup> La definizione dei rifiuti d'imballaggio riciclabili e recuperabili è contenuta nell'articolo 3, paragrafi 6 e 7 della direttiva, ibidem pag. 13.

<sup>(8)</sup> Ibidem pag. 10.

<sup>(9)</sup> Come, ad esempio, nel caso di una ecotassa ad aliquote progressive secondo l'entità del rischio presentato per l'ambiente dai singoli materiali.

tipi di imballaggio sul prezzo medio al consumatore o sul costo rispettivo in termini assoluti inducono a concludere che, in generale, i costi dovuti all'utilizzazione delle cassette IFCO risultano più o meno equivalenti ai costi di utilizzazione di scatole di cartone e cassette di legno di dimensioni analoghe e che l'impatto degli imballaggi sul prezzo finale del prodotto varia notevolmente da un produttore all'altro e da una regione all'altra.

e) *Conclusioni*

- (31) Ai fini del presente caso si ritiene che, ad eccezione di prodotti «di nicchia» minori, tutti i summenzionati sistemi o materiali da imballaggio per trasporto appartengano allo stesso mercato del prodotto.

2. **Mercato geografico**

a) *Osservazioni generali*

- (32) Per quanto riguarda gli imballaggi per il trasporto di ortofrutticoli, il mercato geografico rilevante varia per ciascun tipo a seconda principalmente del materiale usato per la fabbricazione. Per la maggior parte dei materiali il mercato geografico è regionale. Le dimensioni della regione dipendono principalmente dai costi di trasporto del materiale interessato e tendono a diminuire con l'aumentare di tali costi. Ad esempio, per quanto riguarda gli imballaggi di cartone la Commissione nella sua decisione 93/466/CEE<sup>(10)</sup> (KNP/BT/VRG) ha ritenuto che i mercati geografici rilevanti fossero «in gran parte rappresentati da mercati regionali che si estendono al di là delle frontiere nazionali. Una regione sarebbe per esempio costituita dai paesi del Benelux, dalla Francia settentrionale e dalla Germania centrale; un'altra dalla Germania meridionale, dalla Francia orientale, dall'Austria e dalla Svizzera». Per altri imballaggi tradizionali, come le cassette di legno, i produttori si trovano in concorrenza principalmente all'interno di aree locali.

b) *Prodotti di imballaggio riutilizzabili come la cassetta IFCO*

- (33) Nel definire il mercato geografico rilevante per un imballaggio da trasporto riutilizzabile come la cassetta IFCO va tenuta presente la specificità di un tale prodotto. È chiaro che nel caso degli imballaggi riutilizzabili vanno presi in considerazione entrambi gli utenti del prodotto: quello che procede all'imballaggio delle merci (fornitore) e quello che

le riceve (commerciante). Per gli imballaggi da trasporto riutilizzabili le destinazioni dei prodotti imballati sono di fatto limitate a seconda del numero e dell'ubicazione dei dettaglianti che partecipano al sistema. L'analisi diretta a definire la regione geografica in cui sono osservabili condizioni di concorrenza omogenee per quanto riguarda la domanda di tale prodotto porta ad individuare due regioni: quella in cui si trovano i fornitori che acquistano il prodotto per imballare le proprie merci, e quella in cui si trovano gli operatori commerciali che optano per questo prodotto per prendere in consegna le merci imballate. Per quest'ultima categoria di utenti è essenziale che sia disponibile un servizio di raccolta, eventualmente di ripulitura, e di reimmissione in circolazione degli imballaggi vuoti. In considerazione di questa esigenza, anche se gli imballatori possono affittare le cassette in qualsiasi punto della Comunità, i loro prodotti possono essere consegnati unicamente agli operatori commerciali che accettano questo sistema di imballaggi riutilizzabili (in particolare se è disponibile un servizio di raccolta e ripulitura nella loro regione e se hanno sottoscritto un accordo in materia con il prestatore di servizi) e non ad altri. Va notato a tale proposito che la scelta dell'imballaggio per gli ortofrutticoli è determinata per lo più dall'acquirente delle merci imballate.

- (34) Per i sistemi di imballaggi riutilizzabili come l'IFCO, il mercato geografico rilevante dovrebbe coprire l'area all'interno della quale sono soddisfatti tutti i requisiti necessari affinché l'imballaggio da trasporto adempia la propria funzione di imballaggio riutilizzabile.

- (35) Per quanto riguarda il sistema IFCO, le cassette sono disponibili per l'affitto ai produttori e imballatori in tutta la Comunità. D'altra parte, l'accesso ai «servizi» dell'IFCO è aperto alle catene di vendita al dettaglio in tutti gli Stati membri. Attualmente gli operatori commerciali che prendono in consegna i prodotti in cassette IFCO sono situati principalmente in Germania, ma anche un modesto numero di operatori con sede in Austria, Belgio, Spagna, Francia, Norvegia, Paesi Bassi e Regno Unito ha scelto di ricevere le merci imballate in cassette IFCO. Indubbiamente l'espansione di sistemi come l'IFCO risulterebbe favorita da una normativa nazionale che privilegiasse l'uso di sistemi di imballaggi riutilizzabili.

- (36) In considerazione di quanto suesposto si può affermare che il mercato geografico rilevante per le cassette IFCO sta rapidamente configurandosi come un mercato di dimensioni comunitarie, anche se per ragioni storiche il fulcro di tale sistema è tuttora rappresentato dalla Germania.

<sup>(10)</sup> GU n. L 271 del 27. 8. 1993, pag. 35, punto 42.

### 3. Quota di mercato del sistema IFCO sul mercato degli imballaggi da trasporto

#### *Osservazioni generali*

(37) A parte le cifre citate al punto 22, che riguardano unicamente i sette Stati membri oggetto dello studio, la Commissione non dispone di altri dati affidabili sulla quota di mercato di ciascun tipo di imballaggio utilizzato per trasportare gli ortofrutticoli freschi all'interno del mercato geografico rilevante.

(38) Secondo le cifre indicative fornite dalle associazioni e cooperative produttrici di ortofrutticoli, l'utilizzazione delle cassette IFCO risulta per il momento limitata. Basandosi su una stima delle dimensioni complessive del mercato degli ortofrutticoli freschi, le parti notificanti hanno calcolato che le cassette IFCO sono utilizzate per trasportare una percentuale inferiore al 2 % delle merci imballate nella Comunità nel suo insieme, inferiore al 5 % in Germania, al 4 % nel Benelux, al 3 % in Italia, al 2 % in Francia, all'1 % in Austria, Grecia, Regno Unito, Spagna e Portogallo. IFCO non detiene quote di mercato significative in Danimarca, Svezia e Finlandia.

#### III. La reazione iniziale della Commissione agli accordi IFCO

(39) L'analisi preliminare degli elementi contenuti nelle denunce induceva a ritenere che gli accordi o pratiche concordate fra imprese commerciali che hanno accompagnato l'istituzione e l'attuazione del sistema IFCO potessero costituire una violazione dell'articolo 85, paragrafo 1 in considerazione degli elementi seguenti:

i) la presunta esclusività del sistema IFCO quale è stato presentato ai fornitori dalle circolari citate ai punti 4 e 5;

ii) la determinazione concordata fra i commercianti dei costi d'imballaggio, che rappresentano una componente importante del prezzo dei prodotti.

(40) Dai verbali delle riunioni svoltesi fra i commercianti partecipanti al gruppo di lavoro, e in concorrenza reciproca per la distribuzione di ortofrutticoli freschi al consumatore finale in Germania, risulta chiaro che il 18 novembre 1991 essi hanno stretto accordi o dato avvio a pratiche concordate per l'utilizzazione di una certa marca di imballaggi da trasporto riutilizzabili in cui ricevere le consegne di ortofrutticoli; il testo delle circolari inviate ai fornitori

dall'aprile al luglio 1992 permette inoltre di concludere ragionevolmente che l'obiettivo di tali accordi o pratiche concordate fosse di imporre l'utilizzazione della marca IFCO ad esclusione di tutti gli altri imballaggi.

(41) Per quanto riguarda l'accordo che sarebbe intervenuto tra i commercianti per dare la preferenza alle merci consegnate nelle cassette IFCO ad esclusione di tutti gli altri imballaggi, il sistema risultava tale da limitare la concorrenza tra gli operatori sulla scelta degli imballaggi da accettare per prendere in consegna i prodotti ortofrutticoli. Questa possibilità di scelta costituisce un aspetto importante della concorrenza nella vendita di ortofrutticoli freschi al consumatore finale, particolarmente se si considera che l'imballaggio da trasporto è una componente importante del costo delle merci. Se poi si tiene conto dei problemi di gestione dei rifiuti che comporta la preferenza per l'uno o l'altro imballaggio, nonché dei costi a carico di fornitori e distributori, è evidente che la scelta fra vari tipi di imballaggio (ricuperabile o riutilizzabile) costituisce un elemento di concorrenza che può essere limitato da un accordo su una marca comune a carattere esclusivo.

(42) Le restrizioni di cui sopra potevano considerarsi come sensibili, data l'importanza che presentano i punti di vendita al dettaglio di prodotti alimentari in Germania per la distribuzione di ortofrutticoli freschi al consumatore finale, come menzionato al punto 8.

(43) Principalmente per il fatto che la scelta concertata di una marca comune era presentata come esclusiva rispetto a tutti gli altri imballaggi, gli accordi in questione sono stati inoltre considerati atti ad incidere sulla concorrenza esercitata da vari produttori terzi, in quanto impedivano a questi ultimi l'accesso al mercato degli imballaggi da trasporto per ortofrutticoli. Nella misura in cui i partecipanti al consorzio IFCO esigevano di ricevere le consegne esclusivamente in cassette IFCO il sistema era infatti tale da escludere i fabbricanti di imballaggi alternativi.

(44) Il lancio del sistema IFCO si prestava perlomeno ad incidere sugli scambi transfrontalieri di imballaggi da trasporto; l'uso esclusivo o preponderante di cassette IFCO all'interno del consorzio poteva tradursi in una corrispondente riduzione degli scambi commerciali di altri tipi di imballaggio per gli ortofrutticoli.

- (45) Alla luce delle considerazioni di cui sopra, il parere adottato in via preliminare dalla Commissione è stato che gli accordi o pratiche concordate tra i membri del consorzio IFCO potessero configurare una violazione dell'articolo 85, paragrafo 1.
- (46) Di conseguenza il 21 gennaio 1993 la Commissione ha inviato a Metro una lettera in cui invitava l'impresa a scrivere a tutti i destinatari della sua prima circolare chiarendo la situazione particolarmente in merito all'allegata esclusività del sistema.
- (47) Metro ha aderito a questa richiesta il 4 marzo 1993 con una lettera in cui chiariva che il sistema IFCO non era esclusivo e si basava su un accordo bilaterale con l'IFCO, aggiungendo che i fornitori erano liberi di utilizzare qualsiasi tipo di imballaggio alternativo ammesso dalla legge, nella misura in cui questo poteva essere riciclato a prezzi economicamente realistici per Metro, e che il sistema era stato notificato e si trovava attualmente all'esame della Commissione. A proposito poi degli altri operatori commerciali citati nella precedente lettera come partecipanti al lancio del sistema, Metro osservava che «a sua conoscenza non esistevano ulteriori accordi fra le altre imprese commerciali».
- (48) Un comunicato stampa su questo tema è stato diffuso dalla Commissione il 3 giugno 1993<sup>(1)</sup> e inviato a tutte le parti interessate il 4 giugno 1993.
- (49) Poiché la notificazione aveva già chiarito che il sistema IFCO non era esclusivo, e tenuto conto della disponibilità delle parti a modificarlo in modo da poter ottenere un'attestazione negativa o un'esenzione, la Commissione non ha ritenuto necessarie in tale fase ulteriori misure.
- (50) Inoltre, dal luglio all'ottobre 1994 la Commissione ha svolto un'ampia inchiesta, inviando richieste di informazioni a norma dell'articolo 11 del regolamento n. 17 a 47 produttori di ortofrutticoli, cooperative e associazioni nazionali o internazionali di produttori (in Italia, Spagna, Germania, Paesi Bassi e Francia) che utilizzavano le cassette IFCO, per sentire le loro osservazioni e ottenere informazioni su prezzi, costi e altri parametri relativi all'uso di questo sistema d'imballaggio.
- IV. La notificazione del sistema IFCO nel dicembre 1992 e la sua modificazione nell'agosto 1993**
- (51) IFCO ha notificato, per conto proprio ma anche a nome degli operatori commerciali partecipanti al consorzio, tutti gli accordi relativi all'istituzione e al funzionamento del sistema di imballaggi riutilizzabili.
- (52) Secondo le parti notificanti il sistema IFCO non si basava su accordi di esclusiva ed era inoltre concepito in modo tale da poter aumentare la quota di mercato progressivamente, sull'arco di un periodo prolungato.
- (53) Tuttavia, il fatto che il sistema fosse organizzato sotto forma di consorzio, le sue modalità di attuazione pratica e certe clausole contenute nel contratto «di servizi» hanno indotto la Commissione a ritenere che presentasse certi aspetti di accordo orizzontale o per lo meno di pratica concordata fra gli operatori commerciali tale da rientrare nell'ambito d'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1.
- (54) Ad esempio il contratto tipo «di servizi» conteneva disposizioni che avrebbero potuto far ravvisare nel sistema IFCO un accordo multilaterale o che andavano al di là di quanto normalmente previsto nel caso di un prodotto o servizio immesso sul mercato sulla base di contratti rigorosamente bilaterali tra il cliente, da una parte, e il fabbricante del prodotto o il prestatore di servizi dall'altra. Esse comprendevano: i) l'annuncio che i commercianti erano disposti a collaborare in un consorzio al fine di determinare in comune le condizioni di funzionamento del sistema; ii) i loro obblighi relativamente all'attuazione del sistema IFCO, con conseguente invio delle circolari ai fornitori in cui IFCO veniva presentato come un sistema concertato che escludeva altri tipi di imballaggio; iii) l'istituzione di un comitato arbitrale con i rappresentanti di tutti i membri del consorzio, incaricato di risolvere periodicamente i conflitti d'interesse e adattare il sistema all'evolversi delle condizioni di mercato mediante la fissazione di condizioni contrattuali comuni; iv) l'obbligo fatto a Schoeller di pagare ai commercianti partecipanti al sistema un supplemento di 0,50 DEM per cassetta restituita e di informarli sui quantitativi di cassette ordinati dai loro fornitori di prodotti ortofrutticoli.
- (55) Affinché gli accordi notificati potessero ottenere un'attestazione negativa o un'esenzione, e previa

<sup>(1)</sup> IP(93) 430.

discussione con la Commissione, le parti notificanti hanno modificato come segue il contratto tipo di servizi:

- a) né il contenuto né la formulazione del materiale informativo sull'adesione al sistema IFCO, distribuito da un commerciante ai suoi fornitori, possono essere coordinati con quelli di altri operatori. D'altra parte IFCO si è impegnata a non promuovere il sistema come accordo orizzontale esclusivo tra le imprese commerciali del settore alimentare, ma come prodotto commercializzato esclusivamente dall'IFCO;
- b) è stato abolito il comitato arbitrale; di conseguenza i commercianti che desiderano avvalersi dei servizi di IFCO possono negoziare le condizioni precise del proprio rapporto commerciale. IFCO, d'altra parte, dovrebbe poter adeguare i prezzi e le condizioni generali all'evoluzione della competitività del suo prodotto e alle condizioni del mercato. IFCO ha annunciato una diminuzione dei prezzi delle sue cassette il 1° gennaio 1994;
- c) il 30 luglio 1994 le parti notificanti hanno comunicato alla Commissione che dal 1° gennaio 1994 non veniva più rimborsato alle imprese commerciali il forfait di 0,50 DEM per cassetta restituita. Va osservato che tale pagamento poteva servire da «incentivo» all'adesione al consorzio. Condizioni contrattuali quali la possibilità di ristorni o rimborsi e l'esatto importo dei medesimi a certe condizioni, sono infatti elementi negoziabili tra due parti commerciali, ma non possono rientrare in un accordo orizzontale;
- d) Schoeller/IFCO può fornire informazioni unicamente sul volume totale delle cassette date in locazione ai fornitori di prodotti ortofrutticoli. Le cifre relative ai quantitativi assorbiti dai singoli fornitori sono invece tenute segrete, proprio per garantire che le imprese commerciali non possano acquisire tramite l'IFCO informazioni riservate sulla strategia commerciale dei loro fornitori.
- (56) I contratti e gli impegni modificati sono stati notificati alla Commissione il 20 agosto 1993. Il sistema IFCO quale si configura attualmente è un prodotto di mercato basato su condizioni generali per i contratti tra IFCO e i fornitori di prodotti ortofrutticoli interessati a prendere in locazione le sue cassette, e su contratti quadro tra IFCO e i commercianti interessati ad avvalersi dei suoi servizi di raccolta e pulizia. IFCO commercializza inoltre i propri servizi sulla base di formule più flessibili, commisurate alle necessità dei singoli clienti che possono negoziare le specifiche clausole e condizioni.
- (57) Siffatti sistemi di imballaggi riutilizzabili potranno sopravvivere sul mercato unicamente se si imporranno come una soluzione conveniente al problema della gestione dei rifiuti d'imballaggio sia per i fornitori che per i commercianti, particolarmente rispetto alle soluzioni offerte da altri sistemi di imballaggi riutilizzabili ovvero riciclabili o recuperabili (legno, cartone, plastica) disponibili sullo stesso mercato. Va inoltre osservato a questo proposito che un accordo orizzontale tra operatori commerciali concorrenti sulla scelta di una marca comune di imballaggi per il trasporto, ad esclusione di qualsiasi altra marca, potrebbe configurare un'infrazione dell'articolo 85, paragrafo 1, mentre lo stesso non si può dire di una decisione analoga adottata unilateralmente da un'impresa e che costituisca l'espressione di una preferenza ragionevole, sotto il profilo commerciale, tra i prodotti in concorrenza sul mercato degli imballaggi per il trasporto.

A seguito delle modificazioni apportate e sulla base dei fatti sopra riassunti, la Commissione intende pronunciarsi favorevolmente in merito agli accordi modificati, i quali sono stati notificati il 20 agosto 1993. Prima di procedere in tal senso la Commissione invita i terzi interessati ad inviare osservazioni al seguente indirizzo, citando il riferimento «IV/34.415/E-1 — IFCO» entro un mese dalla data di pubblicazione della presente comunicazione:

Commissione europea  
 Direzione generale della Concorrenza  
 Direzione E — Ufficio C-150 2/86  
 Rue de la Loi, Wetstraat 200  
 B-1049 Bruxelles