



EUROPEAN COMMISSION
Competition

CASE AT.39804 – Volkswagen Audi 1

ANTITRUST PROCEDURE

Council Regulation (EC) 1/2003 and Commission Regulation (EC) 773/2004

Article 7(2) Regulation (EC) 773/2004

Date: 05/02/2018

This text is made available for information purposes only.

Parts of this text have been edited to ensure that confidential information is not disclosed. Those parts are replaced by a non-confidential summary in square brackets or are shown as [...].



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 05.02.2018

C(2018)705 final

[...]
Nuova San Marco
Viale D. Zaccagna, 2
54033 Avenza-Carrara
ITALIA

ggetto: Caso COMP/39804– Volkswagen Group Italia (Audi I)
Decisione della Commissione di respingere la denuncia
(Si prega di menzionare questo riferimento in tutta la corrispondenza)

Egregio signor [...],

- (1) con la presente sono spiacente di informarLa che la Commissione europea ("la Commissione") ha deciso di respingere la Sua denuncia contro Volkswagen Group Italia¹ ("VGI") a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione² ("il regolamento 773/2004").

1. LA DENUNCIA

- (2) Con una denuncia del 28 aprile 2010, Lei ha chiesto alla Commissione di avviare un'indagine sui presunti comportamenti anticoncorrenziali di VGI nel settore dei servizi post-vendita relativi alle autovetture Audi in Italia.
- (3) Secondo quanto asserito nella Sua denuncia, VGI ha istituito, per quanto riguarda detti servizi post-vendita per le autovetture Audi in Italia, un sistema di distribuzione selettiva fondato su accordi conclusi con riparatori/distributori che per far parte della rete ufficiale di Audi (e diventare *Service Partner*)³ devono rispondere a determinati criteri. Stando alla Sua denuncia, VGI avrebbe violato gli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") attuando, a partire dal 2007, una serie di pratiche volte ad escludere da tale rete i *Service Partner* di dimensioni minori, in particolare quelli che applicano una tariffa oraria per la manodopera inferiore a [...] EUR⁴, allo scopo di favorire

¹ Volkswagen Group Italia è una società del gruppo Volkswagen.

² Regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 e 82 del trattato CE, GU L 123 del 27.4.2004, pag. 18.

³ I contratti di *Service Partner* riguardano sia la prestazione di assistenza post-vendita che la distribuzione di pezzi di ricambio per il marchio Audi.

⁴ Cfr. il grafico all'allegato 13 della Sua denuncia.

le imprese della rete di dimensioni maggiori, in grado di fatturare almeno [...] ore di manodopera all'anno. Tali pratiche mirerebbero a permettere alle imprese di dimensioni maggiori di vendere servizi di manutenzione e di riparazione e di distribuire pezzi di ricambio per autoveicoli in condizioni di monopolio, a discapito dei principi che governano la libera concorrenza e proteggono gli interessi dei consumatori.

- (4) Lei afferma che VGI avrebbe perseguito la sua strategia di esclusione introducendo un nuovo modello di contratto di *Service Partner* ("il nuovo contratto di *Service Partner*"), applicabile dal 30 giugno 2010, in sostituzione del modello di contratto in vigore in precedenza ("il vecchio contratto di *Service Partner*"). Lei afferma inoltre che Nuova San Marco ("NSM") è una vittima di tale strategia di VGI, in quanto il vecchio contratto di *Service Partner*, che l'impresa aveva concluso con VGI nel 2006, è stato risolto da quest'ultima, di modo che NSM è stata esclusa dalla rete ufficiale di riparatori/distributori di pezzi di ricambio per il marchio Audi.
- (5) Lei afferma che il nuovo contratto di *Service Partner* si fonda su criteri solo in apparenza qualitativi, ma che in realtà sono di natura quantitativa. Sempre a Suo parere, il nuovo contratto di *Service Partner* - lungi dal perseguire lo scopo di migliorare sotto il profilo qualitativo i servizi offerti dalle imprese della rete ufficiale Audi - ha imposto criteri anticoncorrenziali, irragionevoli e discriminatori, il cui scopo sarebbe la riduzione del numero di *Service Partner* in Italia⁵. In realtà, a Suo parere, questi criteri sono quantitativi e hanno unicamente lo scopo di escludere dalla rete ufficiale Audi i *Service Partner* di dimensioni minori.
- (6) Lei afferma inoltre che la risoluzione unilaterale da parte di VGI del contratto di *Service Partner* concluso tra VGI e NSM nel 2006 è contraria al diritto dell'Unione europea. A tale riguardo, Lei sostiene che le finalità indicate nella motivazione della risoluzione avrebbero potuto essere raggiunte facendo ricorso a modalità molto meno radicali della risoluzione definitiva del rapporto di *partnership*⁶.
- (7) Lei dichiara inoltre che il comportamento di VGI viola l'articolo 102 del TFUE. A tale proposito, Lei afferma che VGI detiene una posizione dominante nel mercato rilevante, essendo l'unico distributore in Italia di veicoli del marchio Audi e quindi la sola impresa che possa concludere accordi di distribuzione per il servizio di assistenza post-vendita riguardanti detto marchio. Va tuttavia sottolineato che Lei non fornisce argomentazioni specifiche inerenti all'applicazione al caso di specie dell'articolo 102 del TFUE.
- (8) Con il Suo consenso, il 4 giugno 2010, la Commissione ha trasmesso a VGI una versione non riservata della denuncia. Nella sua risposta del 25 giugno 2010, VGI giustifica i nuovi criteri di selezione invocando in particolare i) il carattere sempre più sofisticato dei servizi post-vendita, ii) l'esistenza di una grande varietà di motori e iii) l'introduzione di nuovi autoveicoli Audi⁷. Secondo VGI, i nuovi contratti di *Service Partner* (così come i vecchi contratti) hanno creato un sistema di distribuzione selettiva basato su criteri puramente

⁵ In particolare, Lei fa riferimento all'obbligo che VGI ha imposto ai *Service Partner* di allestire un'area di ricezione cosiddetta "diretta", in cui avviene la ricezione degli autoveicoli dei clienti, che deve occupare una superficie di almeno [...] (cfr. denuncia, pagina 42), che secondo presenta costi elevatissimi.

⁶ Pag. 22 della denuncia.

⁷ DocID 61-62.

qualitativi che vengono applicati allo stesso modo a tutti i candidati e, pertanto, non sussiste alcuna violazione dell'articolo 101 del TFUE.

- (9) Il 9 luglio 2010, la Commissione Le ha trasmesso per posta elettronica la risposta di VGI⁸. Il 26 luglio 2010, Lei ci ha inviato la Sua replica per posta elettronica, in cui ha ribattuto alle argomentazioni di VGI, obiettando in particolare che i nuovi criteri non sono necessari per garantire la buona qualità del servizio di assistenza post-vendita⁹.
- (10) L'8 novembre 2010 Lei ha trasmesso alla Commissione un altro messaggio di posta elettronica¹⁰ in cui sostiene che, per quanto riguarda le informazioni tecniche necessarie per poter effettuare la manutenzione/riparazione delle autovetture Audi, VGI applica prezzi più elevati ai riparatori indipendenti rispetto ai riparatori autorizzati¹¹. Tali disparità di trattamento sono eccessive e costituiscono, secondo Lei, un abuso tale da eliminare qualsiasi concorrenza. Lei ha altresì affermato che VGI concede la "garanzia commerciale" solo se la manutenzione viene effettuata presso un riparatore autorizzato e che ciò costituisce un abuso.
- (11) Lei ha presentato alla Commissione alcune osservazioni integrative¹² in cui espone fatti e argomentazioni a sostegno delle Sue conclusioni. In particolare, Lei ribadisce che il nuovo contratto di *Service Partner* viola l'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE e non può beneficiare di una deroga ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE, né in base al regolamento di esenzione per categoria per gli autoveicoli¹³, né in base a un'esenzione individuale. Lei reitera inoltre l'argomentazione secondo cui le pratiche di VGI in oggetto sono tali da rappresentare un abuso ai sensi dell'articolo 102 del TFUE, senza tuttavia procedere ad un'analisi di tali pratiche da tale punto di vista.

⁸ DocID 73-75.

⁹ DocID 93-98.

¹⁰ DocID 114.

¹¹ A tale riguardo, Lei asserisce che per accedere alle informazioni tecniche che consentono di effettuare una diagnosi, un riparatore indipendente deve dotarsi di una apparecchiatura molto onerosa - la VAS 5051 B - il cui costo è pari a circa [...]. Per poter utilizzare la VAS 5051 B il riparatore indipendente deve poi acquistare un CD che costa [...] e pagare ogni anno un canone pari ad almeno [...]. A ciò si aggiunge, secondo Lei, il costo dei servizi esclusivi di sicurezza, che varia tra [...] all'anno. Infine, Lei sottolinea che il canone per l'accesso alle informazioni tecniche è pari a [...] all'anno. Pertanto, Lei conclude che soltanto per avere accesso alle informazioni tecniche, un *Service Partner* spende [...] all'anno, mentre un riparatore indipendente deve spenderne [...]. Lei segnala inoltre il fatto che anche se pagano il CD necessario per utilizzare la VAS 5051 B al medesimo prezzo dei riparatori indipendenti, i *Service Partner* hanno la possibilità di sostenere la spesa a rate mensili di [...], un'opzione che è invece preclusa ai riparatori indipendenti.

¹² In particolare con messaggi di posta elettronica del 2.7.2010 (DocID 69-71), del 22.9.2010 (DocID 104-105), del 7.10.2010 (DocID 109-110), del 26.1.2011 (DocID 146-182), del 31.1.2011 (DocID 167), dell'1.4.2011 (DocID 204-209), del 12.4.2011 (DocID 218), del 4.5.2011 (DocID 225-226), del 27.5.2011 (DocID 230-231), del 30.9.2011 (DocID 266), del 14.10.2011 (DocID 271), del 12.1.2012 (DocID 275-279), del 15.3.2012 (DocID 285-300), del 7.4.2012 (DocID 304-313), del 30.4.2012 (DocID 314-315) e del 6.10.2012 (DocID 318-324).

¹³ Nella Sua denuncia Lei fa riferimento al regolamento (CE) n. 1400/2002 della Commissione, del 31 luglio 2002, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico, GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 30 ("regolamento 1400/2002").

- (12) Con lettera del 18 gennaio 2013, la Commissione L'ha informata dell'intenzione di respingere la denuncia ("la lettera di rigetto preventivo").
- (13) In risposta, Lei ha presentato ulteriori osservazioni con il messaggio di posta elettronica dell'11 febbraio 2013¹⁴, sostenendo che l'intenzione della Commissione di respingere la denuncia era sbagliata e che i motivi addotti dalla Commissione erano insufficienti rispetto all'insieme degli addebiti denunciati e non figuravano né nel diritto né nella giurisprudenza consolidata dell'Unione¹⁵.
- (14) Per quanto riguarda l'articolo 101 del TFUE, nelle Sue osservazioni scritte, Lei ribadisce che il nuovo contratto di *Service Partner* si fonda su criteri che sono di natura quantitativa¹⁶ e che mirano unicamente a limitare il numero di riparatori autorizzati. Secondo Lei, la lettura attenta delle osservazioni di VGI dimostra che quest'ultima ammette implicitamente che l'accordo potrebbe ricadere nel campo di applicazione del divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE¹⁷. Alla luce di quanto precede, Lei afferma che, anche ammettendo che gli standard imposti da VGI siano di natura qualitativa, VGI applica tali standard in modo discriminatorio. A tale riguardo, Lei sostiene che VGI sceglie in modo arbitrario se escludere un *Service Partner* dalla rete ufficiale o irrogare una sanzione pecuniaria nei suoi confronti.
- (15) Secondo Lei, il vecchio contratto è stato risolto senza che VGI fornisse alcuna giustificazione al riguardo. Lei contesta la legittimità della risoluzione del contratto da parte di VGI e afferma che la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("la Corte") nella causa *Vulkan Silkeborg A/S e S/Skandinavisk Motor Co. A/S*¹⁸, che verte sulla legittimità del recesso da un accordo di distribuzione da parte di un fornitore, motivato dalla necessità di riorganizzare la sua rete, sarebbe applicabile al caso di specie.
- (16) Lei afferma anche che il nuovo contratto di *Service Partner* non potrebbe beneficiare di un'esenzione in quanto prevede restrizioni fondamentali.
- (17) Lei sostiene che il nuovo contratto di *Service Partner* proposto da VGI contiene un obbligo di monomarchismo¹⁹ e che il *Service Partner* è costretto ad acquistare i pezzi di ricambio necessari per la manutenzione e la riparazione dei veicoli Audi presso un unico fornitore, vale a dire presso VGI. Su questa base, Lei conclude che il nuovo contratto di *Service Partner* contiene restrizioni fondamentali della concorrenza.

¹⁴ DocID 335.

¹⁵ Paragrafo 1 delle Sue osservazioni scritte dell'11 febbraio 2013.

¹⁶ Lei ripropone quindi le argomentazioni, già enunciate nella denuncia, relative al carattere sproporzionato e asseritamente quantitativo dei nuovi criteri imposti da VGI (cfr. in particolare i punti 5 e 6 delle Sue osservazioni scritte). Ad esempio, Lei contesta la necessità di standard relativi a: i) la configurazione dell'area di ricezione diretta dei clienti, ii) le "megastrutture" necessarie per effettuare la manutenzione/riparazione dei veicoli e iii) l'obbligo di prevedere un certo numero di posti di parcheggio.

¹⁷ Punto 3 b) delle Sue osservazioni scritte dell'11 febbraio 2013.

¹⁸ Sentenza della Corte del 7 settembre 2006, causa C-125/05, *VW-Audi Forhandlerforeningen, in qualità di mandataria della Vulkan Silkeborg A/S contro Skandinavisk Motor Co. A/S*, ECLI:EU:C:2006:531. Inoltre, Lei sostiene che anche le sentenze della Corte del 30 novembre 2006 relative alle cause *A. Brünsteiner GmbH* (C-376/05- ECLI:EU:C:2006:753) e *Autohaus Hilgert GmbH contro Bayerische Motorenwerke AG (BMW)* (C-377/05- ECLI:EU:C:2006:43) sarebbero applicabili al caso di specie.

¹⁹ Cfr. il punto 4 delle Sue osservazioni scritte dell'11 febbraio 2013.

- (18) Per quanto riguarda l'articolo 102 del TFUE, Lei ritiene che la posizione dominante di VGI è comprovata e che l'abuso è assodato, argomentando in particolare che l'obbligo per i *Service Partner* di rifornirsi esclusivamente presso VGI per i pezzi di ricambio necessari per la riparazione e la manutenzione dei veicoli Audi costituisce un abuso di posizione dominante da parte di VGI.
- (19) Per quanto riguarda l'incidenza dei fatti denunciati sul funzionamento del mercato interno, Lei asserisce che il caso presenta una dimensione transfrontaliera significativa dal momento che i *Service Partner* italiani saranno costretti ad acquistare, per tutta la durata del nuovo contratto di *Service Partner*, i pezzi di ricambio originali presso VGI e che pertanto i produttori di pezzi di ricambio alternativi prodotti in altri Stati membri dell'UE non avranno la possibilità di vendere i loro prodotti ai *Service Partner* italiani. Inoltre Lei sostiene che i considerevoli investimenti che i *Service Partner* italiani devono sostenere per conformarsi ai requisiti del nuovo contratto di *Service Partner* impedirebbero loro di investire nei mercati degli altri Stati membri e che ciò favorirebbe i *Service Partner* Audi di altri Stati membri che decidessero di aprire un'officina in Italia.
- (20) Per quanto riguarda la portata dell'indagine richiesta, Lei ritiene in particolare che gli elementi esposti nella Sua denuncia e nelle osservazioni supplementari siano sufficienti per procedere all'accertamento delle infrazioni e che non sia quindi necessario investire risorse considerevoli a tal fine.
- (21) Per quanto riguarda il fatto che le autorità giudiziarie italiane sembrerebbero essere più idonee per valutare le questioni sollevate nella Sua denuncia, Lei sostiene che è la Commissione che dovrebbe essere competente in materia²⁰.
- (22) In un messaggio di posta elettronica del 27 febbraio 2013, Lei segnala alla Commissione una pratica che Lei ritiene contraria al diritto dell'Unione in materia di concorrenza, sostenendo che VGI avrebbe lanciato un programma fedeltà per la sua rete di *Service Partner* Volkswagen che consisterebbe in un rimborso del [...] dello sconto concesso dai *Service Partner* della rete Volkswagen ai loro clienti per gli interventi di manutenzione e di riparazione, a condizione che i *Service Partner* utilizzino per tali interventi esclusivamente lubrificanti del marchio *Castrol*²¹. Inoltre, Lei sostiene che tra VGI e Castrol esiste un accordo in virtù del quale Castrol non può fornire tali lubrificanti direttamente ai *Service Partner* e che questi ultimi possono acquistarli soltanto attraverso VGI.
- (23) Con il Suo consenso, il 27 giugno 2013 la Commissione ha inviato a VGI una copia non riservata della lettera di rigetto preventivo così come le Sue osservazioni dell'11 febbraio 2013 e del 27 febbraio 2013.

²⁰ Lei precisa che la Sua denuncia è stata respinta dall'autorità italiana garante della concorrenza e che il ricorso contro VGI dinanzi al Tribunale di Verona è stato respinto.

²¹ Lei cita una circolare del 20 febbraio 2013, inviata da VGI a tutti i *Service Partner* (DocID 339).

- (24) Nella risposta del 31 luglio 2013²², VGI conferma la validità e la pertinenza delle osservazioni iniziali del 2010. Per quanto riguarda la presunta violazione dell'articolo 101 del TFUE, VGI afferma che i contratti di *Service Partner* sono conformi al regolamento 330/2010²³ e al regolamento 461/2010²⁴. In effetti, secondo VGI né VGI né i *Service Partner* detengono quote di mercato superiori al [...], mentre i contratti in questione non contengono restrizioni fondamentali. Inoltre, VGI sostiene che tali contratti soddisfano le condizioni per beneficiare di un'esenzione individuale, trattandosi di un sistema di distribuzione selettiva basato su criteri qualitativi applicati senza alcuna discriminazione. Relativamente alla presunta violazione dell'articolo 102 del TFUE, VGI indica che la denuncia riguarda soltanto il territorio italiano e che, in ogni caso, VGI non detiene una posizione dominante né sul mercato italiano né sul mercato europeo.
- (25) Il 2 ottobre 2013, con l'assenso di VGI, la Commissione Le ha inviato una copia non riservata delle osservazioni trasmesse da VGI il 31 luglio 2013.
- (26) Con messaggio di posta elettronica del 16 ottobre 2013²⁵, Lei ha trasmesso alla Commissione una serie di osservazioni relative alla lettera di VGI del 31 luglio 2013.
- (27) In primo luogo, Lei afferma che, per quanto riguarda i servizi di manutenzione/riparazione e di vendita di pezzi di ricambio, i mercati rilevanti sono rappresentati dai mercati specifici dei diversi marchi automobilistici²⁶, contestando pertanto l'affermazione secondo cui VGI deterrebbe una quota di mercato inferiore al [...] sul mercato italiano dei pezzi di ricambio per autoveicoli Audi. A questo proposito, Lei sottolinea che VGI è l'unico importatore e distributore in Italia dei pezzi di ricambio per autoveicoli Audi, aggiungendo che è risaputo che VGI detiene una quota di mercato ampiamente superiore al [...]. Inoltre, Lei argomenta che VGI deve fornire le prove che dimostrino che non supera tale soglia. In secondo luogo, Lei reputa che VGI abbia abusato della propria posizione dominante imponendo a tutti i *Service Partner* un contratto riguardante non soltanto i servizi di manutenzione/riparazione, ma anche la vendita e la rivendita dei pezzi di ricambio²⁷. Infine, Lei ribadisce alcune osservazioni già formulate in precedenti messaggi di posta elettronica e osservazioni scritte.
- (28) In risposta alla richiesta di informazioni della Commissione del 31 maggio 2017, il 23 e 28 giugno 2017 il gruppo Volkswagen ha comunicato alla Commissione la propria politica tariffaria riguardante i prezzi applicati ai riparatori indipendenti per accedere alle informazioni tecniche necessarie per effettuare gli interventi di manutenzione/riparazione

²² DocID 372.

²³ Regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate, GU L 102 del 23.4.2010, pag. 1 ("regolamento 330/2010").

²⁴ Regolamento (UE) n. 461/2010 della Commissione, del 27 maggio 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico, GU L 129 del 28.5.2010, pag. 52 ("regolamento 461/2010").

²⁵ DocID 384.

²⁶ Cfr. pag. 1 della Sua lettera del 16 ottobre 2013 DocID 384.

²⁷ Cfr. pag. 2 della Sua lettera del 16 ottobre 2013 DocID 384.

degli autoveicoli Audi²⁸. Il gruppo Volkswagen ha precisato che il 1 giugno 2015 è stata introdotta una revisione di tali tariffe, che ha comportato la riduzione dei tassi giornalieri, settimanali e mensili applicabili ai riparatori indipendenti per l'accesso alle informazioni tecniche, aggiungendo che le nuove tariffe erano ancora in vigore nel 2017²⁹.

- (29) Il 5 luglio 2017, la Commissione Le ha inviato i listini prezzi per permetterLe di comunicare le Sue considerazioni in proposito³⁰. Il 15 luglio 2017 Lei ha inviato alcune osservazioni scritte in cui, prendendo atto della riduzione dei prezzi applicati ai riparatori indipendenti per avere accesso alle informazioni tecniche per un periodo limitato, afferma tuttavia che i riparatori indipendenti devono pagare importi maggiori rispetto a quelli comunicati dal gruppo Volkswagen³¹. Lei sostiene altresì che, in ogni caso, il cambiamento di politica tariffaria non rimette in discussione la fondatezza della Sua denuncia, la quale concerne il comportamento precedente del gruppo Volkswagen³².

2. NECESSITÀ PER LA COMMISSIONE DI DEFINIRE LE PRIORITÀ

- (30) Ai sensi di una giurisprudenza costante, il diritto europeo non conferisce all'autore di una denuncia il diritto di esigere dalla Commissione una decisione definitiva quanto alla sussistenza o meno dell'asserita infrazione e non obbliga la Commissione a proseguire comunque il procedimento sino allo stadio di una decisione finale³³.
- (31) In tale contesto, la Commissione è responsabile dell'attuazione e dell'orientamento della politica della concorrenza dell'Unione e al fine di svolgere efficacemente tale compito, essa ha il diritto di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce con cui viene adita e dispone a tal fine di un ampio potere discrezionale³⁴. La Commissione non è in grado di perseguire ogni presunta infrazione alla normativa dell'UE in materia di concorrenza che le viene segnalata. La Commissione dispone di risorse limitate e deve pertanto stabilire priorità, conformemente ai principi di cui ai punti da 41 a 45 della comunicazione sulla procedura applicabile alle denunce³⁵.
- (32) Nel decidere sui casi da perseguire, la Commissione tiene conto di vari fattori. Non esistono criteri prestabiliti, ma la Commissione può prendere in considerazione, tra l'altro, la portata delle indagini necessarie. Se risulta che un'indagine approfondita rischia di

²⁸ DocID 402-405.

²⁹ DocID 404.

³⁰ DocID 406.

³¹ Lei indica in particolare che il costo complessivo per accedere alle informazioni tecniche per i riparatori autorizzati sarebbe di [...], mentre per i riparatori indipendenti sarebbe di [...] (cfr. osservazioni scritte del 15 luglio 2017, DocID 413).

³² DocID 413.

³³ Cfr. sentenza del Tribunale del 23 ottobre 2017, *Confédération européenne des associations d'horlogers-réparateurs (CEAHR) contro Commissione europea*, causa T-712/14, ECLI:EU:T:2017:748, punto 33.

³⁴ Ibidem, punto 34.

³⁵ Comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce presentate alla Commissione ai sensi degli articoli 81 e 82 del trattato CE, GU C 101 del 27.4.2004, pag. 65 ("comunicazione sulla procedura applicabile alle denunce"). Cfr. inoltre la relazione della Commissione sulla politica di concorrenza del 2005, pag. 25.

essere lunga e complessa e che la potenziale rilevanza della presunta infrazione per il funzionamento del mercato interno appare limitata, la Commissione tenderà a non procedere.

- (33) Infine, la Commissione potrebbe anche tener conto della possibilità che un'autorità giudiziaria nazionale o un'autorità nazionale garante della concorrenza siano gli organismi più adatti ad esaminare il contenuto della denuncia presentata. In particolare, secondo la giurisprudenza, quando le conseguenze delle infrazioni denunciate si esplicano essenzialmente solo sul territorio di uno Stato membro e sono stati aditi i giudici e le autorità amministrative competenti del detto Stato membro, la Commissione è legittimata a respingere la denuncia per mancanza di interesse comunitario, purché tuttavia i diritti del denunciante possano essere salvaguardati in modo soddisfacente dalle autorità nazionali, il che presuppone che queste ultime siano in grado di riunire gli elementi di fatto necessari per stabilire se le dette pratiche integrino un'infrazione agli articoli 101 e 102 del TFUE³⁶.
- (34) In merito all'argomentazione sollevata nella Sua lettera dell'11 febbraio 2013, secondo cui i motivi addotti dalla Commissione per respingere la denuncia sarebbero insufficienti rispetto all'insieme degli addebiti denunciati e non figurerebbero né nel diritto né nella giurisprudenza consolidata dell'Unione, La prego di notare che il giudice dell'Unione, ad esempio nel caso *Vivendi*³⁷, ha confermato che dato che la valutazione dell'interesse comunitario rappresentato da una denuncia varia in rapporto alle circostanze di ciascun caso di specie, non occorre né limitare il numero dei criteri di valutazione cui la Commissione può riferirsi né, reciprocamente, imporle il ricorso esclusivo a determinati criteri. La Commissione dispone quindi di un certo potere discrezionale per decidere su quale base intende respingere una denuncia e può dare la priorità a un solo criterio per valutare l'interesse dell'Unione³⁸. Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, la Commissione non è obbligata a prendere posizione su tutti gli argomenti che gli interessati fanno valere a sostegno della loro domanda, ma è sufficiente che esponga i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un ruolo essenziale nell'adozione della decisione³⁹.

3. ESAME DELLA SUA DENUNCIA

- (35) In via preliminare, la Commissione precisa di avere preso in considerazione, nella sua valutazione, il fatto di avere ricevuto un certo numero di denunce che segnalano comportamenti analoghi tenuti da VGI⁴⁰. La Commissione ha esaminato dette denunce con

³⁶ Cfr. sentenza del Tribunale del 15 dicembre 2010, *Confédération européenne des associations d'horlogers-réparateurs (CEAHR) contro Commissione*, causa T-427/08, ECLI:EU:T:2010:517, punto 173.

³⁷ Cfr. sentenza del Tribunale del 16 ottobre 2013, *Vivendi*, causa T-432/10, ECLI:EU:T:2013:538, punto 25; cfr. inoltre sentenza della Corte del 17 maggio 2001, *IECC/Commissione*, causa C-450/98 P, ECLI:EU:C:2001:276, punto 58.

³⁸ *Vivendi*, punto 25.

³⁹ Cfr. sentenza del Tribunale del 24 gennaio 1995, *Bureau Européen des Médias et de l'Industrie Musicale (BEMIM) contro Commissione*, causa T-114/92, ECLI:EU:T:1995:11, punto 41.

⁴⁰ Rappresenta giurisprudenza costante il fatto che l'esistenza di numerose denunce che addebitano comportamenti analoghi ai medesimi operatori economici rientri negli elementi di cui la Commissione deve tener conto quando valuta l'interesse comunitario (cfr. sentenza del Tribunale dell'11 luglio 2013, cause riunite T-108/07 e T-354/08, *Diamanthandel A. Spira BVBA/Commissione*, ECLI:EU:T:2013:367, punti 143-148).

attenzione. Essa ha tuttavia concluso che ciò non rimetteva in discussione le sue conclusioni, che vengono qui di seguito illustrate.

- (36) Dopo una valutazione della Sua denuncia, la Commissione è orientata a non svolgere un'indagine approfondita su quanto in essa asserito per i motivi di seguito illustrati.

3.1 Rilevanza per il funzionamento del mercato interno

- (37) In primo luogo, la presunta infrazione riguarda principalmente uno Stato membro, l'Italia. Benché l'Italia costituisca una parte sostanziale del mercato interno, di norma la Commissione dà precedenza ai casi che riguardano più Stati membri o che hanno una notevole dimensione transfrontaliera. In via preliminare, occorre inoltre constatare che Lei non ha fornito indicazioni in merito ad una possibile esistenza in altri Stati membri di pratiche analoghe a quelle da Lei denunciate.
- (38) Le pratiche che Lei denuncia sarebbero attuate e avrebbero effetti sul territorio italiano. I contratti oggetto della Sua denuncia (il vecchio contratto di *Service Partner* e il nuovo contratto di *Service Partner*) si applicano esclusivamente ai riparatori VGI autorizzati che operano in Italia. A tale proposito, Lei indica nella Sua denuncia che i criteri di selezione dei *Service Partner* in Italia sono diversi da quelli applicati sul mercato tedesco. Tale punto è confermato da VGI, che nelle sue osservazioni scritte spiega che il sistema di distribuzione istituito in Italia vale soltanto per l'Italia. Ciò non significa peraltro di per sé che le pratiche denunciate avrebbero un impatto significativo sul funzionamento del mercato interno e Lei non ha fornito alcuna prova in tal senso. Inoltre, nulla risulta impedire ai *Service Partner* che escono della rete dei riparatori autorizzati Audi di continuare le loro attività sul mercato come riparatori indipendenti, possibilità che limiterebbe ulteriormente i potenziali effetti delle pratiche denunciate sul funzionamento del mercato interno.
- (39) In secondo luogo, le dimensioni del mercato interessato appaiono relativamente limitate in termini di estensione geografica. In effetti, i mercati dei servizi di riparazione e manutenzione degli autoveicoli e i mercati della distribuzione dei pezzi di ricambio sono, dal punto di vista del consumatore, mercati locali⁴¹. Risulta che le attività di NSM si limitino alle Alpi Apuane, in particolare alla zona di Carrara⁴².
- (40) In terzo luogo, il caso presente non sembra comportare una dimensione transfrontaliera significativa. Da quanto da Lei comunicato non risulta d'altronde che la prestazione dei servizi post-vendita in causa presenti particolari aspetti transfrontalieri. Contrariamente a quanto Lei afferma, il nuovo contratto di *Service Partner* non contiene un obbligo di monomarchismo, che potrebbe, secondo quanto Lei sostiene, avere un impatto sensibile sul mercato interno, limitando le vendite dei pezzi di ricambio Audi originali o i pezzi di ricambio di qualità equivalente provenienti da altri Stati membri. In effetti, risulta dal nuovo contratto di *Service Partner* che quest'ultimo è tenuto soltanto ad acquistare almeno

⁴¹ Cfr., ad esempio, il paragrafo 13 della decisione della Commissione del 13 settembre 2007 nel caso COMP/E-2/39.141 — *Fiat*, http://ec.europa.eu/competition/sectors/motor_vehicles/documents/fiat_2.pdf.

⁴² VGI rileva a tale riguardo che le attività di NSM si limitano alle Alpi Apuane (DocID 61-62). Il Tribunale di Verona presso cui Lei ha fatto ricorso (cfr. paragrafo (75)) rileva che NSM opera "nel ristrettissimo bacino di Carrara" (DocID 382).

il [...] del suo volume d'affari annuo di ricambi originali Audi da VGI o da un'impresa designata da VGI⁴³, mentre è previsto che il *Service Partner* abbia la facoltà di rifornirsi di pezzi di ricambio originali e di pezzi di ricambio di qualità equivalente presso terzi⁴⁴. Inoltre, l'affermazione secondo cui gli investimenti che i *Service Partner* dovrebbero sostenere per conformarsi alle condizioni del nuovo contratto li escluderebbero dai mercati degli altri Stati membri, favorendo i *Service Partner* degli altri Stati membri che decidessero di aprire un'officina in Italia, è una considerazione che non è suffragata da alcun elemento di prova.

- (41) Le presunte infrazioni sembrano quindi avere un'incidenza potenziale limitata sul funzionamento del mercato interno.

3.2 Portata delle indagini necessarie

- (42) La Commissione ritiene che l'indagine supplementare che sarebbe necessaria per accertare eventuali infrazioni agli articoli 101 e/o 102 del TFUE avrebbe una portata molto ampia. Un'indagine approfondita in merito al caso di specie richiederebbe l'impegno di notevoli risorse da parte della Commissione e sarebbe probabilmente sproporzionata in considerazione della limitata rilevanza potenziale della presunta infrazione per il funzionamento del mercato interno (cfr. punto 3.1 della decisione presente).
- (43) In via preliminare, la Commissione osserva che per accertare l'esistenza di una violazione delle norme del diritto della concorrenza dell'Unione è necessario definire i mercati rilevanti nei quali si ritiene che tali pratiche abbiano avuto luogo. Nel caso di specie, per procedere alla definizione dei mercati rilevanti la Commissione dovrebbe adottare misure istruttorie e inviare richieste di informazioni. Ciò risulta tanto più necessario in quanto Lei non ha fornito, nelle Sue osservazioni, elementi a sostegno di quella che secondo Lei potrebbe essere la definizione dei mercati rilevanti nel caso di specie.
- (44) Per quanto riguarda il criterio del pregiudizio agli scambi tra gli Stati membri, che limita il campo di applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE alle pratiche che hanno un livello minimo di effetti transfrontalieri all'interno dell'Unione europea⁴⁵, secondo la Corte la capacità dell'accordo o della pratica di pregiudicare il commercio tra Stati membri deve essere "sensibile"⁴⁶. La Commissione dovrebbe quindi procedere ad un'analisi dettagliata del carattere transfrontaliero delle pratiche in questione, il che risulta particolarmente sproporzionato alla luce della limitata incidenza potenziale che le presunte infrazioni sembrano avere sul funzionamento del mercato interno (cfr. punto 3.1 della presente decisione).

Articolo 101 del TFUE

⁴³ Cfr. l'articolo 2.3 del nuovo contratto di *Service Partner* (DocID 108, pag. 181).

⁴⁴ Cfr. l'articolo 6.2 del nuovo contratto di *Service Partner* (DocID 108, pag. 186).

⁴⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del trattato" (GU C 101 del 27.4.2004, pag. 81).

⁴⁶ Cfr. sentenza della Corte del 25 novembre 1971, *Béguelin*, causa 22/71, ECLI:EU:C:1971:113, punto 16.

- (45) In caso di indagine approfondita, la Commissione dovrebbe, nella sua analisi ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, stabilire, tra l'altro, se il nuovo contratto di *Service Partner* rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE e, in caso di risposta affermativa, se esso possa beneficiare di un'esenzione per categoria in base ai regolamenti di esenzione per categoria o di una esenzione individuale ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE⁴⁷.
- (46) Per stabilire se il nuovo contratto di *Service Partner* rientri o meno nel campo di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE, la Commissione dovrebbe esaminare la natura del sistema di distribuzione selettiva che VGI ha attuato nell'ambito della propria rete di riparatori autorizzati in Italia. In particolare, la Commissione dovrebbe esaminare se si tratta di un sistema di distribuzione selettiva di tipo qualitativo (che, a priori, in presenza di determinate condizioni non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE) o quantitativo, o se gli accordi che disciplinano questo sistema di distribuzione selettiva contengono restrizioni aggiuntive che potrebbero far rientrare tali accordi nell'ambito di applicazione del suddetto articolo.
- (47) La Commissione dovrebbe svolgere un'indagine approfondita attuando misure istruttorie volte a stabilire se, nelle circostanze del caso, i riparatori sono selezionati da VGI sulla base di criteri puramente qualitativi conformemente alle condizioni previste dalla giurisprudenza⁴⁸. A tal fine, la Commissione dovrebbe esaminare, per ciascuno di questi criteri, se essi rispondono a un'esigenza legittima, se sono obiettivi, stabiliti in maniera uniforme e applicati in modo non discriminatorio, e se non vanno al di là di quanto necessario.
- (48) Per accertare che VGI applica criteri non giustificati dalla natura dei servizi o dei prodotti, occorrerebbe un'indagine particolarmente complessa, in quanto, nel caso di specie, i criteri fissati dai contratti in causa riguardano *prima facie* la qualità dei servizi oggetto del contratto. Infatti, a seguito di un esame preliminare, non si può escludere, in questa fase, che secondo il nuovo contratto di *Service Partner*, i riparatori siano selezionati da VGI sulla base di criteri oggettivi che hanno un rapporto con l'obiettivo perseguito dalla rete di riparazione selettiva e che sono stabiliti in modo uniforme e non discriminatorio, in modo da consentire a tutti i riparatori che lo desiderano, di aderire alla rete, fatto salvo il rispetto di tali criteri. Si possono citare, tra l'altro i criteri relativi alle caratteristiche e alle dimensioni dell'area di ricezione delle autovetture dei clienti, quelli relativi alle dimensioni minime dell'officina e del magazzino, alle dimensioni della postazione di lavoro

⁴⁷ Une enquête du même type devrait être conduite au sujet de l'ancien contrat *Service Partner*.

⁴⁸ La Corte ha precisato le condizioni che deve soddisfare un sistema di distribuzione selettiva di tipo qualitativo per non essere soggetto all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE. In tal senso, la Corte ha precisato che l'organizzazione di una rete di distribuzione selettiva "non ricade nel divieto dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, a condizione che la scelta dei rivenditori avvenga secondo criteri oggettivi d'indole qualitativa, stabiliti indistintamente per tutti i rivenditori potenziali e applicati in modo non discriminatorio, che le caratteristiche del prodotto di cui trattasi richiedano, onde conservarne la qualità e garantirne l'uso corretto, una simile rete di distribuzione e, infine, che i criteri definiti non vadano oltre il limite del necessario". Cfr. le sentenze della Corte del 6 dicembre 2017, causa C-230/16, *Coty*, punto 36, ECLI:EU:C:2017:941; del 13 ottobre 2011, causa C-439/09, *Pierre Fabre Dermo-cosmétique*, punto 41, ECLI:EU:C:2011:649; del 25 ottobre 1977, *Metro SB-Großmärkte/Commissione*, causa 26/76, punto 20, ECLI:EU:C:1977:167; e dell'11 dicembre 1980, *L'Oréal*, causa 31/80, punti 15 e 16, ECLI:EU:C:1980:289.

nell'officina di carrozzeria, il criterio relativo al numero e alla portata dei ponti nell'officina e alla loro luminosità⁴⁹.

- (49) La Commissione rileva che il fatto che tali nuovi criteri abbiano potuto comportare una riduzione drastica del numero dei riparatori Audi autorizzati da VGI in Italia non esclude che essi possano costituire dei criteri qualitativi richiesti dalla natura dei servizi in questione, e ciò non rende l'analisi più agevole.
- (50) Analogamente, il fatto che alla risoluzione del vecchio contratto con i *Service Partner* la Sua impresa fosse autorizzata e certificata sulla base di criteri anteriori alla nuova procedura di certificazione introdotta da VGI non è di per sé sufficiente per dimostrare la presunta infrazione. Il fornitore, in quanto titolare del proprio marchio, può infatti decidere di riposizionarlo sul mercato per tener conto di cambiamenti delle condizioni di concorrenza sul mercato e delle preferenze dei consumatori. Questo riposizionamento può comportare modifiche ai criteri di selezione esistenti, il che a sua volta può incidere sul livello di investimento richiesto dai membri della rete. Ciò non significa, tuttavia, che i criteri di selezione perdano in tal modo la loro natura qualitativa e, pertanto, occorrerebbe effettuare un esame approfondito di tali questioni.
- (51) L'indagine sarebbe inoltre complicata dal fatto che le Sue affermazioni non sono suffragate da prove solide. Tale è il caso della Sua affermazione secondo cui VGI ha istituito un sistema di distribuzione quantitativo. Tale affermazione sarebbe a detta Sua suffragata da alcuni elementi⁵⁰, il cui valore probatorio non può tuttavia essere garantito. La Commissione osserva che i verbali delle riunioni tra l'Associazione Nazionale Rete Autorizzati Audi Volkswagen Skoda Seat ("Anraav") e VGI del 15 novembre 2007 e dell'8 maggio 2009 sono stati redatti dall'Anraav e che Lei non ha fornito alcuna prova che dimostri che sono stati redatti di comune accordo con VGI. Poiché VGI nega di essere all'origine di tali dichiarazioni⁵¹ e non sono stati apportati elementi idonei a confutare tale affermazione, la Commissione può solo concludere che, anche indipendentemente dal loro contenuto, il valore probatorio di tali verbali è piuttosto modesto⁵².
- (52) Anche la Sua affermazione secondo cui i requisiti imposti dai nuovi criteri sulla superficie dei locali sono discriminatori e possono essere soddisfatti soltanto dai concessionari non è stata avvalorata da elementi di prova. Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, è inerente alla procedura di reclamo che l'onere della prova dell'asserita infrazione incomba al ricorrente, poiché, come indicato sopra, la Commissione non ha l'obbligo di adottare una decisione definitiva circa l'esistenza o l'inesistenza dell'infrazione⁵³.

⁴⁹ In particolare, Lei fa riferimento all'obbligo che VGI ha imposto ai *Service Partner* di rivedere la configurazione dell'area di ricezione "diretta" che ormai deve essere dedicata all'accoglienza e presentare un'altezza minima di [...] (cfr. pagina 43 della denuncia).

⁵⁰ Verbali delle riunioni tra l'Anraav e VGI del 15 novembre 2007 e dell'8 maggio 2009 (allegati 7 e 13 della denuncia).

⁵¹ Cfr. le osservazioni di VGI del 25 giugno 2010 e del 31 luglio 2013.

⁵² Sul valore probatorio degli elementi contenuti in una denuncia, cfr. la sentenza del Tribunale del 16 dicembre 1999, causa T-198/98, *Micro Leader Business/Commissione*, ECLI:EU:T:1999:341.

⁵³ Cfr. la sentenza del Tribunale del 23 ottobre 2017, *Confédération européenne des associations d'horlogers-réparateurs (CEAHR)/Commissione europea*, T-712/14, ECLI:EU:T:2017:748, punti 39 e 61.

- (53) In ogni caso, senza aver condotto una valutazione dettagliata, la Commissione non vede per quale ragione un *Service Partner* titolare del precedente contratto non possa conformarsi a tali nuovi criteri. Una valutazione di questo tipo richiederebbe molto tempo e la Commissione sarebbe costretta a svolgere audizioni con i vari *Service Partner*, a effettuare verifiche presso i loro locali e ad esaminare altre loro caratteristiche alla luce di tali criteri.
- (54) Anche la verifica dell'applicabilità o meno dei regolamenti di esenzione per categoria risulterebbe complessa, in quanto la Commissione dovrebbe analizzare le affermazioni contenute nella Sua denuncia alla luce di due regimi di esenzione per categoria diversi. Infatti tra il 2002 e il 31 maggio 2010 si applicherebbe il regolamento (CE) n. 1400/2002, mentre a decorrere dal 1° giugno 2010 sarebbero di applicazione i regolamenti (CE) n. 461/2010 e (CE) n. 330/2010 e gli orientamenti aggiuntivi in materia di restrizioni verticali negli accordi per la vendita e la riparazione di autoveicoli e per la distribuzione di pezzi di ricambio per autoveicoli⁵⁴. Un'indagine approfondita obbligherebbe la Commissione a esaminare le affermazioni contenute nella denuncia alla luce di due diversi regimi di esenzione per categoria.
- (55) La Commissione osserva che, prima del 1° giugno 2010, gli accordi di distribuzione selettiva qualitativa hanno beneficiato dell'esenzione per categoria indipendentemente dalla quota di mercato detenuta⁵⁵. Per quanto riguarda il regime applicabile a decorrere dal 1° giugno 2010, gli accordi di distribuzione selettiva, di tipo qualitativo o quantitativo, sono oggetto di un'esenzione per categoria a condizione che la quota di mercato delle parti sia inferiore al [...] (nel rispetto delle condizioni previste dai regolamenti⁵⁶). Inoltre, gli orientamenti aggiuntivi prevedono, al punto 43, che gli accordi di distribuzione basati su criteri puramente qualitativi non rientrino nell'ambito dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE, indipendentemente dalla quota di mercato detenuta dalle parti. Pertanto, qualsiasi conclusione sull'applicabilità o meno dei regolamenti di esenzione per categoria potrebbe variare in funzione del periodo considerato, il che renderebbe l'analisi della Commissione ancora più complessa.
- (56) Per quanto riguarda le altre presunte pratiche anticoncorrenziali attuate da VGI, la Commissione dovrebbe svolgere un'indagine approfondita delle affermazioni contenute nella denuncia attraverso misure istruttive complesse che appaiono sproporzionate nel caso di specie.
- (57) Per quanto riguarda la risoluzione unilaterale del contratto di *Service Partner*, la Commissione dovrebbe in primo luogo esaminare l'applicabilità del regolamento (CE) n. 1400/2002 e, nell'ipotesi che non sia applicabile, procedere a un'indagine approfondita volta a stabilire una potenziale infrazione dell'articolo 101 del TFUE. A tal fine, la Commissione dovrebbe procedere a un esame approfondito del sistema di distribuzione selettiva attuato da VGI e procedere all'invio di questionari alle parti interessate, con un dispendio considerevole e sproporzionato di risorse.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione - Orientamenti aggiuntivi in materia di restrizioni verticali negli accordi per la vendita e la riparazione di autoveicoli e per la distribuzione di pezzi di ricambio per autoveicoli, GU C 138 del 28.5.2010, pag. 16 ("orientamenti aggiuntivi").

⁵⁵ Cfr. l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1400/2002.

⁵⁶ Cfr. il punto 46 degli orientamenti aggiuntivi.

- (58) Per quanto riguarda le lamentele relative all'accesso alle informazioni tecniche e agli strumenti di diagnosi, per determinare se il nuovo contratto di *Service Partner* rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE, la Commissione dovrebbe esaminare se l'asserita limitazione all'accesso alle informazioni tecniche di cui nella denuncia porti a un'esclusione dei riparatori indipendenti dal mercato.
- (59) In particolare, la Commissione dovrebbe esaminare le tariffe praticate da VGI. La Commissione osserva che le differenze osservate a livello di tariffe tra il prezzo che devono pagare i riparatori autorizzati e quello applicato ai riparatori indipendenti⁵⁷ non sono di per sé sufficienti per dimostrare un effetto di preclusione. A tal fine, occorrerebbe dimostrare, attraverso un'indagine approfondita, che tali differenze possono avere conseguenze significative sulla capacità dei riparatori indipendenti di fare concorrenza alla rete ufficiale di VGI.
- (60) Per quanto riguarda l'osservazione secondo la quale il prezzo richiesto ai riparatori indipendenti per un accesso orario, giornaliero, settimanale o mensile alle informazioni tecniche è proporzionalmente più elevato di quello pagato dai riparatori autorizzati per un abbonamento annuale⁵⁸, la Commissione osserva che è frequente che un utente che abbia sottoscritto un abbonamento annuale paghi in proporzione meno di un utente che abbia un accesso saltuario al sistema per necessità occasionali. Nel caso specifico della fornitura di informazioni tecniche attraverso Internet, la Commissione sarebbe costretta ad esaminare in dettaglio in che misura, oltre ai costi variabili connessi alla fornitura dei servizi su base puntuale, il fornitore debba anche sostenere costi amministrativi fissi per ogni nuovo utente. A tale riguardo, va osservato che l'acquirente di un abbonamento annuale non utilizza in modo permanente l'abbonamento e paga per un potenziale tempo di accesso che, in realtà, non è utilizzato e può pertanto aspettarsi di ottenere uno sconto rispetto a un altro utente – riparatore – che accede al sistema su base oraria o giornaliera.
- (61) Per quanto riguarda il prezzo richiesto ai riparatori indipendenti per accedere alle informazioni tecniche per un periodo limitato, il 1° giugno 2015 il gruppo Volkswagen ha modificato la propria politica tariffaria⁵⁹ e ridotto il prezzo che i riparatori indipendenti

⁵⁷ Nella corrispondenza Lei sostiene che, malgrado il mutamento intervenuto nella tariffazione delle informazioni tecniche, gli operatori indipendenti non hanno le stesse opportunità di accesso alle informazioni tecniche e devono pagare un prezzo più elevato dei riparatori autorizzati per accedere a tali informazioni (DocID 413).

⁵⁸ Cfr. le osservazioni complementari dell'8 novembre 2010 (DocID 114).

⁵⁹ Secondo il gruppo Volkswagen, nel 2017 un riparatore indipendente doveva pagare [...] per l'abbonamento annuale a *erWin* (*erWin Elsa YFlat- yearly flatrate*) e [...] per il costo di un abbonamento annuale a O.D.I.S. (*erWin O.D.I.S. YFlat - Offboard Diagnostic Information System yearly flatrate*). Il costo globale che deve pagare un riparatore indipendente ammonta a [...], tenendo conto della detraibilità di un certo numero di costi: i) [...] per i *deductible additional yearly costs for O.D.I.S. and yearly webshop costs for Erwin* (*Datenaufbereitung, Entwicklung, Mirror Server*); ii) [...] per i *deductible costs due to additional content in erWin* (*Selbststudienprogramme* [...], *Infos zu Betriebseinrichtungen* [...]) *PDF Archiv* [...]); e iii) [...] per i *deductible support costs independent operators* (*UMB Support Kosten*). Un *Service Partner*, invece, deve pagare [...] per una licenza *ElsaPro*, [...] per una licenza O.D.I.S., [...] di *Importer margin* e [...] di *Costs for Mirror Server for the use of O.D.I.S.* Il costo globale che deve pagare un *Service Partner* è pari a [...] (DocID 402-403).

pagano per accedere al sistema O.D.I.S. su base giornaliera, settimanale e mensile⁶⁰. Ciò rende l'indagine della Commissione ancora più complessa in quanto la Commissione dovrebbe esaminare l'effetto preclusivo in base alle vecchie tariffe, ma anche alla luce della nuova tariffazione istituita dal gruppo a partire dal 1° giugno 2015.

- (62) Riguardo al presunto uso abusivo delle garanzie⁶¹, la Commissione osserva che il costruttore automobilistico nutre un legittimo interesse a mantenere l'immagine del suo marchio e/o a rispondere agli obblighi di legge nel modo che ritiene più opportuno. Il fatto che i richiami e le iniziative di correttezza commerciale siano affidati a riparatori autorizzati va considerata come una prassi che questo settore utilizza comunemente per raggiungere tali scopi. In ogni caso, bisogna sottolineare che, se si fa carico delle riparazioni coperte da garanzia, il costruttore ha il diritto di decidere a chi spetta effettuare le riparazioni. Per verificare la veridicità delle Sue affermazioni, la Commissione dovrebbe condurre un'indagine approfondita e attuare misure istruttorie complesse volte in particolare a raccogliere elementi di prova che consentano di dimostrare le Sue dichiarazioni.
- (63) Sull'uso dei lubrificanti della marca *Castrol*, Lei sostiene che i *Service Partner* potrebbero ottenere da VGI un rimborso del [...] dello sconto offerto al cliente a condizione di utilizzare esclusivamente lubrificanti della marca *Castrol* per i servizi di manutenzione prestati⁶², e che tali pratiche violano il diritto dell'Unione in materia di concorrenza. Anche in questo caso, per verificare la veridicità delle Sue affermazioni, la Commissione dovrebbe condurre un'indagine approfondita e attuare misure istruttorie complesse volte in particolare a raccogliere elementi di prova che consentano di dimostrare tale affermazione⁶³.
- (64) Inoltre, in base all'esperienza della Commissione, accordi di questo tipo potrebbero in linea di principio essere tali da restringere la concorrenza, in particolare se la quota di mercato dell'impresa in questione fosse superiore al [...] e/o se le clausole in questione avessero una durata superiore a 5 anni⁶⁴. La Commissione osserva che un accordo che non beneficia di un'esenzione per categoria perché supera il [...] della quota di mercato o ha una durata di oltre 5 anni non è considerato assoggettabile all'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE, né

⁶⁰ Nel 2017, e dal 1° giugno 2015, un riparatore indipendente deve pagare [...] per ottenere un accesso orario, 25 EUR per un accesso giornaliero, [...] per un accesso settimanale, [...] per un accesso mensile e [...] per un accesso annuale al sistema O.D.I.S.

⁶¹ Cfr. la Sua lettera dell'8 novembre 2010, DocID 114.

⁶² DocID 359.

⁶³ La Commissione osserva che, secondo gli elementi di prova da Lei forniti a sostegno della Sua denuncia, la pratica descritta era un'operazione commerciale di una durata limitata nel tempo (offerta valida dal 1° al 31 marzo 2013 con la possibilità di prorogare l'operazione fino al 31 maggio 2013 per le domande presentate online). Cfr. la circolare del 20 febbraio 2013 inviata da VGI a tutti i *Service Partner* (DocID 339).

⁶⁴ Nella causa *BP lubricants*, BP ha notificato alla Commissione gli accordi che riguardano i lubrificanti forniti per i servizi di manutenzione e abbinano prestiti ad altri incentivi con un obbligo di acquisto minimo che copre di fatto la maggior parte, se non la totalità, delle esigenze del riparatore per un periodo di cinque anni e corrisponde pertanto a un obbligo indiretto di non concorrenza. La Commissione ha ritenuto che questo tipo di accordi non è tale da restringere la concorrenza se l'impresa in questione non occupa una posizione dominante, fornisce solo una piccola parte di tutti i prodotti necessari per prestare servizi di riparazione e manutenzione e non applica altre restrizioni che aggravano gli effetti negativi dell'obbligo di non concorrenza (causa *BP lubricants* (COMP/38730) http://ec.europa.eu/competition/sectors/motor_vehicles/cases/bplubricants_it.pdf

soddisfa le condizioni previste all'articolo 101, paragrafo 3. È necessaria a tal fine una valutazione individuale dei probabili effetti dell'accordo.

- (65) La Commissione dovrebbe pertanto stabilire la posizione di mercato dei vari fornitori di lubrificanti operanti sul mercato in questione. Ciò richiederebbe misure istruttorie complesse, tanto più che non è stato presentato alcun elemento di analisi circa la quota di mercato del fornitore di lubrificanti in questione.
- (66) Per quanto riguarda il presunto obbligo di monomarchismo⁶⁵, l'indagine approfondita sarebbe complicata dal fatto che non è stata presentata un'analisi chiara della prassi denunciata sotto il profilo dell'articolo 101 del TFUE. Nel caso di specie, nella sua indagine approfondita la Commissione dovrebbe analizzare dettagliatamente i diversi obblighi previsti nel nuovo contratto di *Service Partner* tenendo conto delle condizioni di mercato in vigore all'epoca delle pratiche, il che risulta alquanto sproporzionato.

Articolo 102 del TFUE

- (67) In caso di indagine approfondita, nella propria valutazione alla luce dell'articolo 102 del TFUE, la Commissione si troverebbe nell'obbligo di condurre un'analisi dettagliata per esaminare, tra l'altro, la posizione di mercato di VGI e dei suoi concorrenti e valutare eventuali barriere all'entrata nonché eventuali effetti anticoncorrenziali degli accordi contestati e del comportamento di VGI sui mercati interessati.
- (68) La Commissione osserva che l'applicazione dell'articolo 102 del TFUE, che vieta gli abusi di posizione dominante tali da pregiudicare il commercio tra Stati membri e da impedire o limitare la concorrenza, presuppone la sussistenza di tre condizioni cumulative: una posizione dominante, un abuso in una parte sostanziale del mercato interno e un'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri. La Commissione osserva che, secondo le regole di concorrenza dell'Unione, detenere una posizione dominante non è di per sé problematico ed è solo l'abuso ad essere vietato⁶⁶.
- (69) Per quanto riguarda l'obbligo asseritamente abusivo per i *Service Partner* di sottoscrivere un contratto per la vendita di pezzi di ricambio del marchio Audi (a detta Sua in regime di monomarchismo) e l'utilizzo asseritamente abusivo delle garanzie o dei lubrificanti della marca *Castrol*, bisognerebbe effettuare un'analisi economica approfondita che consenta di concludere che gli obblighi o le prassi controverse comportino una preclusione del mercato. Ciò è reso ancora più complesso dal fatto che Lei non ha fornito elementi che consentano di dimostrare in che modo si verifica una tale preclusione. In particolare, per quanto riguarda il presunto obbligo di monomarchismo, va precisato che nel diritto dell'Unione il fatto che un'impresa che si trova in posizione dominante su un mercato vincoli gli acquirenti con l'obbligo o la promessa di rifornirsi per la totalità o per una parte

⁶⁵ Lei afferma che il nuovo contratto di *Service Partner* prevede un obiettivo annuale di acquisto di pezzi di ricambio presso VGI, deducendone che il *Service Partner* è costretto ad acquistare i pezzi di ricambio necessari per la manutenzione e la riparazione dei veicoli Audi presso un unico fornitore, VGI. Lei afferma che il nuovo contratto di *Service Partner* prevede un obbligo di monomarchismo, senza tuttavia fornire un'analisi della prassi denunciata sotto il profilo dell'articolo 101 del TFUE.

⁶⁶ A questo riguardo, Lei ha precisato nella Sua corrispondenza che VGI riveste una posizione dominante, ma che tale posizione non costituisce di per sé un problema (cfr. risposta di NSM alle osservazioni di VGI, 16 ottobre 2013, pag. 1 e seguenti (DocID 386)).

considerevole del loro fabbisogno esclusivamente presso l'impresa in questione può costituire uno sfruttamento abusivo di una posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 del TFUE. Tuttavia, nel caso di specie, e come indicato al paragrafo (40), non risulta dal nuovo contratto di *Service Partner* che VGI imponga un obbligo di esclusiva ai *Service Partner* per la fornitura di pezzi di ricambio.

- (70) Al fine in particolare di stabilire se VGI abusi della sua posizione dominante imponendo ai riparatori indipendenti un prezzo eccessivo per l'accesso alle sue informazioni tecniche, la Commissione dovrebbe procedere a un esame approfondito della struttura delle tariffe in causa per poter stabilire se le differenze tariffarie tra il prezzo pagato dai riparatori autorizzati e quello pagato dai riparatori indipendenti siano eccessive. La Commissione dovrebbe a tal fine esaminare la struttura dei costi di VGI e, se del caso, procedere a un esame degli strumenti alternativi di altri marchi esistenti sul mercato per valutarne le prestazioni. Ciò richiederebbe l'impiego di notevoli risorse.
- (71) Inoltre, come già indicato, il 1° giugno 2015 il gruppo Volkswagen ha modificato la propria politica tariffaria, compreso in Italia, in modo da ridurre il prezzo che i riparatori indipendenti devono versare per beneficiare dell'abbonamento annuale alle informazioni tecniche. Ciò renderebbe l'esame approfondito della struttura tariffaria ancora più complesso.
- (72) Sulla politica tariffaria precedente del gruppo Volkswagen per accedere alle informazioni tecniche, la Commissione ritiene che l'Unione non abbia un sufficiente interesse per approfondire tale questione. Le risorse necessarie per un'indagine di questo tipo sarebbero, infatti, considerevoli, dato che la Commissione dovrebbe analizzare gli effetti che ha avuto la politica tariffaria precedente sulla possibilità dei riparatori indipendenti di fare concorrenza ai riparatori autorizzati. Tale attribuzione di risorse sarebbe tanto più sproporzionata in quanto gli effetti potenziali sul mercato di tale politica si collocano nel passato.

Conclusioni

- (73) Un'indagine approfondita di questa portata rischia di rivelarsi lunga e complessa. Di conseguenza, visto che la potenziale rilevanza della presunta infrazione sul mercato interno appare limitata, un'indagine approfondita sarebbe sproporzionata, il che depone a sfavore di ulteriori azioni da parte della Commissione.

3.3 Le giurisdizioni e le autorità nazionali appaiono gli organismi più adatti a trattare le questioni sollevate

- (74) Infine, la Commissione ritiene che le autorità e gli organi giurisdizionali italiani siano particolarmente idonei per esaminare i problemi sollevati nella Sua denuncia, in quanto tali problemi hanno origine e si ripercuotono sul territorio italiano.
- (75) A questo proposito, è opportuno sottolineare che i giudici nazionali sono del tutto competenti per applicare i paragrafi 1 e 3 dell'articolo 101 del TFUE e le disposizioni dei regolamenti d'esenzione per categoria (in particolare quelle applicabili nel settore dei veicoli a motore), nonché l'articolo 102 del TFUE. Pertanto, nulla indica che l'autorità italiana garante della concorrenza e i giudici italiani non sarebbero in grado di esaminare la Sua denuncia. Nel caso di specie, come indicato nei Suoi scambi con la Commissione, risulta che Lei ha presentato all'Autorità italiana garante della concorrenza la stessa denuncia di quella presentata alla Commissione⁶⁷, e che ha avviato un procedimento civile

⁶⁷ Cfr., in particolare, le Sue osservazioni scritte del 31 gennaio 2011 (DocID 167).

contro VGI dinanzi al tribunale civile di Verona sulla stessa controversia⁶⁸. Il 26 maggio 2010 l'Autorità italiana garante della concorrenza ha concluso: *"l'Autorità ha valutato i fatti denunciati e ha riscontrato che in relazione agli stessi non risultano allo stato emergere elementi di fatto e di diritto sufficienti a giustificare ulteriori accertamenti ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n° 287"*⁶⁹. A seguito della Sua richiesta di esaminare la denuncia alla luce del diritto dell'Unione⁷⁰, l'Autorità ha ribadito la propria decisione il 7 luglio 2010, dopo aver nuovamente valutato i fatti da Lei denunciati e gli elementi di diritto addotti⁷¹.

- (76) Per quanto riguarda la procedura civile, con messaggio di posta elettronica del 15 giugno 2013, Lei ha trasmesso alla Commissione la sentenza del tribunale civile di Verona, il quale respinge l'azione da Lei proposta contro VGI e conclude che non era competente a conoscere della controversia e che il caso doveva essere presentato dinanzi alla Corte di appello di Venezia. La sentenza del tribunale civile di Verona di basava sul fatto che, a prima vista, le pratiche contestate nella denuncia non erano atte a incidere sugli scambi tra gli Stati dell'Unione e che, di conseguenza, non si potevano applicare ad esse gli articoli 101 e 102 del TFUE⁷².
- (77) Questi fatti dimostrano quindi che sia i giudici italiani sia l'Autorità italiana garante della concorrenza erano in grado di verificare se le pratiche in oggetto costituivano una violazione degli articoli 101 e 102 del TFUE e che sembrano ancora pienamente in grado di verificare le argomentazioni supplementari trasmesse alla Commissione a complemento della denuncia⁷³.
- (78) Il fatto che i procedimenti relativi ad addebiti simili o a una parte di tali addebiti siano già stati trattati dall'Autorità nazionale garante della concorrenza italiana e da un giudice italiano costituisce una motivazione ulteriore perché la Commissione non conduca un'indagine approfondita della denuncia⁷⁴.
- (79) Inoltre, il fatto che Lei abbia adito l'Autorità italiana garante della concorrenza e un tribunale italiano dimostra la sua convinzione che questi fossero in grado di pronunciarsi sulla Sua denuncia e sugli ulteriori addebiti.

⁶⁸ Cfr., in particolare, le Sue osservazioni scritte dell'11 febbraio 2013 (DocID 335).

⁶⁹ Doc ID 85.

⁷⁰ Cfr., in particolare, le Sue osservazioni scritte del 31 gennaio 2011 (DocID 167).

⁷¹ L'Autorità ha *"valutato i fatti denunciati e ha riscontrato che gli stessi sono stati già oggetto di valutazione nell'ambito della propria delibera del 26 maggio 2010 e che la segnalazione in esame non prospetta nuovi elementi di fatto o di diritto che giustifichino una modifica della decisione già adottata"* (DocID 86).

⁷² Pertanto, il Tribunale di Verona l'ha invitata a proseguire il procedimento giurisdizionale entro un termine di tre mesi davanti al giudice competente a conoscere delle controversie relative alle disposizioni nazionali in materia di concorrenza (nel caso di specie, secondo il Tribunale di Verona, la Corte d'appello di Venezia). DocID 382.

⁷³ Cfr. la sentenza del Tribunale del 15 dicembre 2010, *Confédération européenne des associations d'horlogers-réparateurs (CEAHR)/Commissione europea*, T-427/08, ECLI:EU:T:2010:517, punto 173.

⁷⁴ Cfr. la sentenza del Tribunale 30 settembre 2016, causa T-70/15, *Trajektina luka Split d.d./Commissione*, EU:T:2016:592.

- (80) Inoltre, gli operatori economici che ritengono di essere stati vittime di un'infrazione non possono considerare la Commissione come un organo d'appello abilitato ad annullare le decisioni di un'autorità nazionale che non ha dato seguito positivo alla loro denuncia⁷⁵. Occorre inoltre ricordare che il regolamento (CE) n. 1/2003 ha stabilito un sistema di cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza, ma non ha previsto meccanismi di sostituzione della Commissione a dette autorità⁷⁶.
- (81) Per quanto riguarda la presunta violazione delle norme nazionali in materia di sicurezza del lavoro⁷⁷ dovuta ai nuovi criteri che i *Service Partner* devono soddisfare per essere ammessi all'interno della rete VGI (compresa la procedura di ricezione e di verifica preliminare dello stato del veicolo), la Commissione ritiene che ciò rientri nelle competenze degli organi giurisdizionali e delle autorità italiane responsabili dell'attuazione delle norme in materia di sicurezza del lavoro.

4. CONCLUSIONE

- (82) Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione, nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia di fissazione delle priorità, è giunta alla conclusione che non esistono motivi sufficienti per giustificare il proseguimento dell'indagine sulle infrazioni denunciate e respinge pertanto la denuncia a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 773/2004.

5. PROCEDURA

5.1 Possibilità di contestare la decisione

- (83) La presente decisione può essere oggetto di ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, conformemente all'articolo 263 del TFUE.

5.2 Riservatezza

- (84) La Commissione si riserva il diritto di inviare una copia della presente decisione alle imprese interessate. Inoltre, la Commissione ha facoltà di pubblicare la decisione, o una sintesi della stessa, sul proprio sito Internet⁷⁸. Se ritiene che alcune parti della presente decisione contengano informazioni riservate, La prego di informarne entro due settimane dal ricevimento della stessa [...] (e-mail: [...]@ec.europa.eu) o [...] (e-mail: [...]@ec.europa.eu). Voglia identificare chiaramente le informazioni in questione e indicare perché ritiene che queste debbano essere considerate riservate. In assenza di risposta entro tale termine, la Commissione concluderà che Lei ritiene che la decisione non

⁷⁵ Cfr. sentenza del Tribunale 30 settembre 2016, causa T-70/15, *Trajektna luka Split d.d./Commissione*, EU:T:2016:592, punto 34.

⁷⁶ Cfr. sentenza del Tribunale del 21 gennaio 2015, causa T-355/13, *easyjet*, ECLI:EU:T:2015:36, punto 39.

⁷⁷ Cfr. le Sue osservazioni scritte dell'11 febbraio 2013 (DocID 335).

⁷⁸ Cfr. punto 150 della comunicazione della Commissione sulle migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE, GU C 308 del 20.10.2011, pag. 6.

contenga informazioni riservate e che possa essere pubblicata sul sito Internet della Commissione o trasmessa alle imprese interessate.

- (85) Su Sua richiesta e solo se necessario per la tutela di interessi legittimi, è possibile non specificare la Sua identità nella versione pubblicata della decisione.

Per la Commissione

*Margrethe VESTAGER
Membro della Commissione*

