

1697 - RICICLAGGIO DELLE BATTERIE ESAUSTE

Provvedimento n. 17890

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 gennaio 2008;

SENTITO il Relatore Dottor Antonio Pilati;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 81 del Trattato CE;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE;

VISTE le segnalazioni, rispettivamente, dell'ECOVORBAT-EUROCONSORZIO AMBIENTE, pervenuta in data 20 aprile 2006, della società I.B.S. Industrie Batterie Servizi S.r.l., pervenuta in data 8 agosto 2006, e della Federazione Nazionale delle Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche-ANIE, pervenuta in data 17 dicembre 2007;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. Il Consorzio Obbligatorio Batterie al Piombo esauste e rifiuti piombosi – COBAT (di seguito, COBAT) è un Consorzio avente personalità giuridica di diritto privato e istituito con l'articolo 9 *quinquies* del D.L. n. 397/88, convertito in legge n. 475/88, con la funzione di assicurare la raccolta e lo smaltimento di batterie al piombo esauste. A tal fine il COBAT acquista le batterie esauste raccolte sul territorio nazionale e le cede alle imprese di smaltimento, ai fini del loro riciclaggio.

Il COBAT è retto da uno Statuto approvato con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con il Ministero delle Attività Produttive; lo Statuto attualmente in vigore è stato approvato con D.M. del 2 febbraio 2004 e disciplina la partecipazione delle imprese al Consorzio, l'oggetto consortile, gli obblighi dei soci, nonché le modalità di funzionamento del Consorzio stesso.

La predetta legge istitutiva del COBAT è stata emanata al fine di introdurre una disciplina dell'attività di raccolta e smaltimento delle batterie al piombo esauste in Italia, in coerenza con la generale normativa comunitaria in materia di tutela ambientale¹.

II. LE SEGNALAZIONI

2. Il 20 aprile 2006 l'ECOVORBAT-Euroconsorzio Ambiente² ha segnalato l'incompatibilità del COBAT con i principi a tutela della concorrenza e della libera circolazione delle merci con particolare riferimento alla previsione relativa al conferimento obbligatorio delle batterie esauste al Consorzio (articolo 9 *quinquies* della legge istitutiva).

3. L'8 agosto 2006 la società I.B.S. Industrie Batterie Servizi S.r.l. (di seguito IBS), attiva nel recupero piombo oltre a svolgere attività di produzione di pile e accumulatori elettrici, ha segnalato come, a seguito delle richieste avanzate al COBAT di avere assegnata una quota di batterie esauste, il Consorzio avrebbe negato a IBS tale possibilità, motivando la sua decisione sulla base della mancanza, in capo a IBS, di un ciclo integrale di riciclo³.

Inoltre IBS rileva l'importanza di avere accesso alla fornitura di batterie esauste, posto che tale disponibilità permetterebbe di ridurre notevolmente i costi di approvvigionamento e considerato che l'alternativa, rappresentata dall'acquisizione di piombo sul mercato - il cui prezzo è determinato presso la Borsa Merci di Londra (c.d. quotazioni "LME", acronimo di *London Metal Exchange*) - sarebbe anche fino a tre volte più costosa e che il piombo rappresenta il 60% circa dei costi di produzione di batterie.

4. Da ultimo è pervenuta una terza segnalazione, in data 17 dicembre 2007, dall'Associazione Componenti e Sistemi per Impianti, una delle 12 associazioni di settore che compongono la Federazione Nazionale della Imprese

¹ [Il riferimento è al Decreto Legislativo n. 22/97 (c.d. Decreto Ronchi) il quale ha dato attuazione alle seguenti direttive: direttiva 91/156/CEE sui rifiuti; direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi; direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio; direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti in generale; direttiva 91/157/CEE, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose. Tale ultima direttiva prevede in particolare che "...gli Stati membri adottano misure appropriate affinché le pile e gli accumulatori usati siano raccolti separatamente ai fini del loro ricupero o smaltimento" (art. 4); "Gli Stati membri elaborano programmi per raggiungere i seguenti obiettivi: .. smaltimento separato delle pile e degli accumulatori usati.." (art. 6); "Gli Stati membri inoltre, al fine di incoraggiare il riciclaggio, possono introdurre misure quali, per esempio, strumenti economici. Tali misure devono essere introdotte.. ed evitare distorsioni di concorrenza" (art. 7).]

² [Consorzio di cui fanno parte varie imprese italiane che effettuano, tra l'altro, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il riciclo di batterie al piombo esauste, dei rifiuti piombosi e di accumulatori di qualsiasi genere oltre a svolgere attività di produzione, di importazione e di vendita di batterie al piombo.]

³ [Il ciclo integrale va dallo scassetamento delle batterie fino alla fusione del materiale recuperato con produzione di piombo secondario. In particolare, il diniego opposto a IBS sarebbe motivato con la mancanza di un forno di fusione.]

Elettrotecniche ed Elettroniche ("ANIE"), che aderisce a Confindustria e rappresenta le imprese elettrotecniche ed elettroniche che operano in Italia. Dell'ANIE fanno parte anche i produttori di batterie al piombo⁴.

In sintesi, la segnalazione mette in luce come alcune previsioni contrattuali deliberate in ambito COBAT avrebbero di fatto reso non praticabili soluzioni alternative al conferimento di batterie al COBAT. Il sistema delineato sarebbe tale da garantire ampi margini di profitto alle imprese di smaltimento, oltre che ai raccoglitori, rendendo pertanto non conveniente operare per conto di soggetti diversi dal COBAT.

Conseguenza di tale sistema sarebbe un danno economico per i produttori di batterie, i quali hanno invece interesse a mettere in competizione le imprese di smaltimento, ovvero ad acquistare il piombo secondario - o di affidare le batterie esauste in conto lavorazione alle imprese di smaltimento stesse - a prezzi commisurati agli effettivi costi di smaltimento sostenuti, in modo da ridurre i loro costi di produzione con evidenti benefici a valle per i consumatori di batterie al piombo.

III. IL COBAT

5. Ai sensi dell'articolo 9 *quinquies*, comma 2, il COBAT svolge i seguenti compiti: a) assicurare la raccolta delle batterie al piombo esauste - tramite raccoglitori incaricati dal Consorzio o autorizzati in base alla normativa vigente - ed organizzarne lo stoccaggio; b) cedere i suddetti prodotti alle imprese che ne effettuano lo smaltimento tramite il riciclo (ossia le imprese di smaltimento); c) assicurare l'eliminazione dei prodotti stessi, nel caso in cui il riciclo non sia possibile o economicamente conveniente, nel rispetto delle disposizioni contro l'inquinamento; d) promuovere lo svolgimento di indagini di mercato ed azioni di ricerca per il miglioramento del ciclo di smaltimento.

6. Al COBAT aderiscono:

i) le imprese che effettuano il riciclo delle batterie esauste al piombo⁵. In particolare, risultano consorziate al COBAT tutte le imprese di smaltimento presenti sul territorio nazionale che hanno impianti in grado di operare lo smaltimento completo di una batteria al piombo: si tratta delle società ECO-BAT S.p.A.; Piombifera Bresciana S.p.A.; Piomboleghe S.r.l.; ME.CA. Lead Recycling S.p.A.; ESI-Ecological Scrap Industry S.p.A.; Ecolead S.r.l. (di seguito anche, congiuntamente, le "società di smaltimento" o "*smelters*");

ii) le imprese che svolgono attività di fabbricazione/importazione delle batterie al piombo (produttori),

iii) le imprese che effettuano la sostituzione o la vendita delle batterie al piombo;

iv) le imprese che effettuano, su mandato del COBAT ed in forza di contratti conclusi con il COBAT stesso, la raccolta delle predette batterie.

7. Le quote di partecipazione al Consorzio di ciascuna categoria, fissate dallo Statuto, sono ripartite in base all'articolo 5 dello stesso come segue:

a) 40% alle imprese e loro associazioni che effettuano il riciclo delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi mediante la produzione di piombo secondario (*smelters*);

b) 40% alle imprese e loro associazioni che svolgono attività di fabbricazione ovvero d'importazione di batterie al piombo (*produttori*);

c) 10% alle imprese e loro associazioni che effettuano la raccolta delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi (*raccoglitori*);

d) 10% alle imprese e loro associazioni che effettuano la sostituzione e la vendita delle batterie al piombo (*installatori*).

8. Il Consiglio di amministrazione del Consorzio è composto da 14 membri eletti dall'assemblea (più quattro, due dei quali designati dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e due dal Ministro delle attività produttive). I membri elettivi sono nominati in rappresentanza dei consorziati con la seguente ripartizione (articolo 13 dello Statuto): 5 membri in rappresentanza degli *smelters*; 5 membri in rappresentanza dei produttori; 2 membri in rappresentanza dei raccoglitori; 2 membri in rappresentanza degli installatori.

9. Al fine di assicurare al Consorzio i mezzi finanziari per lo svolgimento dei propri compiti, la legge istitutiva, all'articolo 9 *quinquies*, comma 7, ha individuato il cd. sovrapprezzo di vendita delle batterie⁶, che deve essere anticipato trimestralmente al COBAT da tutti i produttori e gli importatori di batterie al piombo, nonché dagli importatori di beni contenenti piombo. Tale previsione si applica anche ai soggetti non appartenenti al COBAT.

Tali soggetti, dopo avere adempiuto a tale obbligo di pagamento in favore del Consorzio, hanno diritto di rivalsa sugli acquirenti finali del prodotto, cosicché il sovrapprezzo risulta in ultima analisi a carico dei clienti finali di batterie al piombo.

⁴ [I produttori di batterie al piombo sono consorziati COBAT, con una rappresentatività del 40% del totale delle partecipazioni al Consorzio, e contano su 5 consiglieri su un totale di 14 componenti il Consiglio di Amministrazione del COBAT.]

⁵ [L'art. 9 *quinquies*, comma 3, di tale legge prevede infatti che "Al consorzio partecipano tutte le imprese che smaltiscono tramite il riciclaggio i prodotti di cui al comma 1" (ossia le batterie al piombo esauste).]

⁶ [L'importo del sovrapprezzo è determinato - con Decreto del Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero delle Attività Produttive (oggi dello Sviluppo Economico) - in funzione delle quantità totali delle batterie nuove immesse sul mercato italiano e dell'andamento delle quotazioni del piombo LME.]

Il sovrapprezzo sembra tuttora costituire un importante elemento di finanziamento del COBAT, che gli conferisce un vantaggio competitivo rispetto a tutti gli altri operatori, così contribuendo a far preservare al COBAT una posizione di assoluto rilievo sul mercato della raccolta e riciclo delle batterie esauste.

10. L'articolo 9 quinquies, comma 6, del D.L. n. 397/88⁷ prevede che "chiunque detiene batterie al piombo esauste o rifiuti piombosi è obbligato al loro conferimento al consorzio direttamente o mediante consegna a soggetti incaricati del Consorzio o autorizzati, in base alla normativa vigente, a esercitare le attività di gestione di tali rifiuti. L'obbligo di conferimento non esclude la facoltà per il detentore di cedere le batterie esauste ed i rifiuti piombosi ad imprese di altro Stato membro della Comunità europea".

In base a tale disposizione è pertanto possibile il conferimento delle batterie esauste non solo al COBAT, ma anche a imprese in possesso delle necessarie autorizzazioni ovvero appartenenti ad altro Stato Membro dell'Unione Europea.

IV. LE CONDOTTE

11. Sulla base delle segnalazioni ricevute, il COBAT, anche attraverso le decisioni associative e le soluzioni contrattuali adottate, avrebbe vincolato fortemente alcune categorie di operatori ad esso associate che intervengono nel processo di raccolta e riciclo delle batterie esauste, ovvero i raccoglitori e gli *smelters*.

In particolare, per quanto riguarda il rapporto contrattuale tra COBAT e raccoglitori, il contratto prevede (articolo 15) che "[il raccoglitore] non potrà operare in regime di concorrenza con il COBAT conferendo le batterie esauste ad altro soggetto pena la rescissione del presente contratto ed il risarcimento di eventuali danni materiali causati al COBAT".

Tale previsione permane nonostante, come detto, la modifica del 2002 alla legge istitutiva del COBAT permette ai raccoglitori di conferire le batterie esauste anche a smaltitori di altro Stato membro della Comunità europea.

Questo elemento segnala l'interesse del COBAT a far sì che i raccoglitori restino legati al sistema consortile e non conferiscano le batterie all'estero, ovvero a soggetti diversi dal Consorzio stesso.

12. Quanto invece al rapporto tra COBAT e *smelters*, il relativo contratto è stato approvato - nella sua ultima versione - dal CdA del COBAT del 25 ottobre 2007, con il voto contrario dei rappresentanti dei produttori.

Tale contratto prevede anzitutto che il quantitativo di batterie cedute dal COBAT al singolo *smelter* è determinato, in ambito COBAT, in misura proporzionale alla capacità produttiva del singolo operatore. In tal modo, pertanto, tramite il sistema COBAT, vengono stabilite le quantità produttive di ciascuno *smelter* e, di conseguenza, le rispettive quote di mercato.

13. Il contratto prevede poi che il quantitativo di batterie cedute dal COBAT al singolo smelter sia decurtato delle quantità di batterie direttamente acquistate o ricevute da terzi anche in conto lavorazione dall'impresa di smaltimento. Tale norma è assistita da rilevanti sanzioni per il caso in cui lo *smelter* ometta di comunicare di aver acquistato o ricevuto batterie da terzi.

In tal modo ciascuno *smelter* viene a trovarsi legato al COBAT da un rapporto di esclusiva di fatto in quanto, in ragione del presumibile minor ricavo atteso, non risulta disponibile ad operare con i produttori di batterie.

14. Sempre sulla base delle segnalazioni ricevute, si deve rilevare la difficoltà di altri operatori ad entrare sul mercato e ad avere assegnata una quota di batterie esauste dal COBAT, nell'ambito del quale tuttora circola la quasi totalità di batterie esauste anche in considerazione dei costi e delle difficoltà di organizzare una rete autonoma di raccoglitori.

V. I MERCATI INTERESSATI

15. I mercati interessati dall'attività del COBAT sono quelli della raccolta, trattamento, smaltimento e riciclaggio delle batterie al piombo esauste.

Si tratta della filiera produttiva volta a recuperare il piombo per il suo riutilizzo da parte dei produttori di batterie.

16. Dal punto di vista geografico, posto che le attività del COBAT in merito all'organizzazione e disciplina delle diverse attività coinvolte nella filiera interessano l'intero territorio nazionale - a prescindere dallo specifico ambito di operatività delle singole imprese - il mercato interessato può ritenersi di dimensioni nazionali.

Si rileva comunque che nel caso di intese la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata fra imprese⁸. Tale definizione è dunque funzionale "alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale"⁹, ed è "funzionale alla decifrazione del suo grado di offensività"¹⁰.

⁷ [Come convertito con Legge 475/1988 e successivamente modificato dall'art. 15 della Legge 1 marzo 2002, n. 39, "Legge Comunitaria 2001", a seguito di una raccomandazione della Commissione Europea allo Stato Italiano. In merito alla precedente previsione circa il conferimento obbligatorio di batterie esauste al COBAT, si era anche espresso il Consiglio di Stato con parere n. 1527 del 1998.]

⁸ [In tal senso Corte di Giustizia, sent. 16 dicembre 1975, Suiker Unie/Commissione, cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113-114/75; 10 marzo 1992, Siv/Commissione, T-68/92.]

⁹ [Cfr. Consiglio di Stato, VI, sent. n. 1189/2001 e sent. n. 1191/01.]

¹⁰ [Cfr. Tar Lazio, sent. n. 1790/2003, Pellegrini/Consip.]

VI. VALUTAZIONI

17. Dalle condotte segnalate emerge come il COBAT abbia stabilito un sistema di regole suscettibile di determinare numerose alterazioni della concorrenza.

In primo luogo, con riferimento ai raccoglitori, il contratto stipulato dal COBAT prevede espressamente che gli stessi dovranno conferire tutti i quantitativi al COBAT e non potranno operare in concorrenza con il consorzio.

18. Quanto ai contratti con gli *smelters*, il COBAT: i) definisce le quantità di batterie esauste da conferire a ciascuno *smelter*; ii) prevede che il quantitativo di batterie cedute dal COBAT al singolo *smelter* sia decurtato delle quantità di batterie direttamente acquistate o ricevute da terzi anche in conto lavorazione; iii) prevede un apposito sistema "sanzionatorio" per il caso in cui lo *smelter* ometta di comunicare di aver acquisito o ricevuto batterie da terzi.

In tal modo, il COBAT ha definito un sistema di regole che limita il confronto concorrenziale fra gli operatori e lega in modo esclusivo tutti gli *smelters*, in quanto, proprio per effetto delle pattuizioni contrattuali, tali operatori non hanno alcuna convenienza economica, in ragione del presumibile minor ricavo atteso, a lavorare le batterie che potrebbero essere conferite loro da terzi.

Tale chiusura del sistema appare peraltro confermato dal diniego opposto dal COBAT a nuovi operatori in merito all'assegnazione di una quota di batterie esauste.

19. In tal modo, anche in ragione del sovrapprezzo di vendita delle batterie destinato allo stesso consorzio, il COBAT sembra in grado di mantenere la gestione esclusiva del ciclo di raccolta e recupero delle batterie esauste e conseguentemente di impedire l'entrata di operatori concorrenti, sterilizzando di fatto l'apertura del sistema seguente alla modifica normativa introdotta dalla legge n. 39/2002, in base alla quale qualsiasi impresa in possesso delle necessarie autorizzazioni amministrative può svolgere l'attività di raccolta e smaltimento delle batterie esauste in concorrenza con il COBAT.

20. Inoltre, si rileva come il COBAT sembra avere determinato un coordinamento dei comportamenti degli operatori attivi sul mercato del riciclaggio, nonché impedito ai produttori di batterie di instaurare un rapporto diretto con gli stessi *smelters* per il recupero del piombo secondario derivante dallo smaltimento di batterie esauste acquistate presso i raccoglitori ovvero raccolte direttamente dai produttori.

Il pregiudizio economico derivante da tali condotte consisterebbe in un aumento dei costi di produzione e del prezzo finale delle batterie.

21. Le condotte del COBAT sopra descritte, in quanto intesa e/o delibera di associazione di imprese, possono integrare gli estremi per un'infrazione all'articolo 81, par. 1, del Trattato CE, in quanto volte a condizionare fortemente le dinamiche concorrenziali tra gli operatori attivi nella raccolta, trattamento, smaltimento e riciclaggio delle batterie al piombo esauste sull'intero territorio nazionale.

RITENUTO che, in base a quanto sopra evidenziato, le deliberazioni assunte dal COBAT nonché più in generale le condotte del COBAT possano costituire una fattispecie di intesa volta a:

- i) instaurare un rapporto di esclusiva con i raccoglitori;
- ii) instaurare un rapporto di esclusiva di fatto con gli *smelters* e fissare le quantità di batterie esauste da conferire a ciascun operatore;
- iii) mantenere chiuso il sistema COBAT ed impedire l'accesso di nuovi operatori;

RITENUTO che le fattispecie considerate risultano riferirsi all'intero territorio nazionale, che costituisce parte sostanziale del mercato comune e che le stesse sono quindi suscettibili di causare pregiudizio al commercio tra Stati membri;

RITENUTO, pertanto, che le condotte segnalate possano configurare un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio Obbligatorio Batterie al Piombo esauste e rifiuti piombosi – COBAT per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 81, par. 1, del Trattato CE;
- b) la fissazione del termine di giorni trenta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Industria e Servizi" di questa Autorità almeno dieci giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- d) che il responsabile del procedimento è il Dott. Emilio Asaro;
- e) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Industria e Servizi" di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;
- f) che il procedimento deve concludersi entro il 31 marzo 2009.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà