II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 27 de Outubro de 1992

relativa a um processo de aplicação do artigo 85º do Tratato CEE

(IV/33.384 e 33.378 — Distribuição de pacotes turísticos por ocasião do campeonato do mundo de futebol de 1990)

(Apenas fazem fé os textos nas línguas francesa e italiana)

(92/521/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

Tendo em conta o Regulamento nº 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85º e 86º do Tratado (1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Acto de Adesão da Espanha e de Portugal, e, nomeadamente, o seu artigo 3º,

Tendo em conta o pedido de verificação de uma infracção apresentado em 28 de Novembro de 1989, em conformidade com o artigo 3º do Regulamento (CEE) nº 17, pela Pauwels Travel BVBA,

Tendo em conta a decisão tomada pela Comissão em 22 de Janeiro de 1991 de dar início a um processo no presente caso,

Após ter sido dada oportunidade às partes interessadas de apresentarem as suas observações relativamente às acusações formuladas pela Comissão, em conformidade com o nº 1 do artigo 19º do Regulamento nº 17 e do disposto no Regulamento nº 99/63/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1963, relativo às audições referidas nos nºs 1 e 2 do artigo 19º do Regulamento nº 17 do Conselho (2),

Após consulta do comité consultivo em matéria de acordos, decisões e práticas concertadas e de posições dominantes,

Considerando o seguinte:

I. OS FACTOS

A. O objecto da decisão

(1) Em 28 de Novembro de 1989, a agência da viagens Pauwels Travel apresentou à Comissão uma denúncia contra:

— FIFA — Comité Organizador Local Itália 90,

— 90 Tour Italia SpA,

— NV CIT Belgique.

(2) Esta denúncia, apresentada nos termos do artigo 3º do Regulamento nº 17, incidia sobre o sistema de distribuição de bilhetes aplicado por ocasião do campeonato do mundo de futebol organizado em Itália em 1990.

(3) Por ocasião desta manifestação desportiva, a Pauwels Travel pretendia criar e vender na Bélgica pacotes turísticos que incluíam, nomeadamente, o transporte, o alojamento e os bilhetes de acesso ao estádio para diferentes jogos. Ora, esta empresa verificou que o sistema de distribuição de bilhetes aplicado não permitia que uma agência de viagens adquirisse esses bilhetes para integração em pacotes turísticos.

(1) JO nº 13 de 21. 2. 1962, p. 204/62.
(2) JO nº L 127 de 20. 8. 1963, p. 2268/63.

(4) As tentativas da Pauwels Travel no sentido de comercializar estes pacotes através da aquisição de entradas por vias paralelas levaram a que a agência de viagens autorizada pelos organizadores do campeonato para vender na Bélgica pacotes turísticos requeresse aos tribunais belgas uma injunção para que a Pauwels Travel pusesse termo à sua actuação.

(5) A presente decisão não diz respeito ao sistema de distribuição de bilhetes no seu conjunto, mas apenas aos contratos pelos quais os organizadores do campeonato do mundo concederam à sociedade 90 Tour Italia a exclusividade mundial da venda de bilhetes de acesso aos estádios para inclusão em pacotes turísticos.

(6) O mercado em que devem ser avaliados os efeitos dos contratos em causa é pois o da venda de pacotes turísticos relativos ao campeonato do mundo de futebol em Itália.

Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente, no acórdão « Société Brasserie de Haecht », proferido no processo 23/67 (1), convém todavia apreciar o sistema de distribuição no seu conjunto, bem como o contexto em que os contratos se inseriam.

B. A organização geral do campeonato do mundo

(7) Em 5 de Agosto de 1983, a Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA) adoptou um caderno de encargos destinado à federação organizadora do campeonato do mundo de 1990.

Este caderno de encargos, assinado pelo secretário-geral da FIFA, precisa que o campeonato do mundo é uma competição da FIFA, a qual designa uma das associações nacionais filiadas como « organizador (agente de execução) do campeonato do mundo ».

(8) Nos termos do nº 1 do artigo 1º do caderno de encargos, « a associação nacional designada pode assegurar directamente o mandato ou solicitar à FIFA que nomeie um COL (comité organizador local), constituído por representantes da associação nacional interessada e da FIFA ».

(9) O caderno de encargos precisa igualmente que « a associação nacional designada e o seu comité organizador ficam sob o controlo da Comissão organizadora do campeonato do mundo da FIFA. Esta tomará, em última instância, as decisões de princípio em todos os domínios ».

(10) Em 19 de Maio de 1984, a FIFA designou a Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC) como organizador do campeonato do mundo de 1990.

(11) Nos termos do caderno de encargos da FIFA relativo à organização do campeonato, a FIFA e a FIGC acordaram no constituição de um comité organizador local (COL) em 3 de Dezembro de 1984.

(12) O documento constitutivo do COL previa que este fosse constituído por, « no máximo, 15 membros, dos quais cinco da FIFA e 10 da Itália », tendo a sua sede em Zurique, junto da FIFA, e uma delegação em Roma.

(13) Na realidade, o COL foi constituído apenas por 11 membros, dos quais dois da FIFA e nove da FIGC.

(14) A criação do COL foi aprovada pelo Comité Executivo da FIFA numa reunião realizada em Zurique em 28 de Abril de 1985, tendo a FIFA estabelecido em 11 de Junho de 1985 o « regulamento para a organização e o funcionamento do COL » do campeonato do mundo de 1990.

(15) A função do COL é definida no artigo 3º deste regulamento : « A execução de todas as actividades relacionadas directa ou indirectamente com a organização técnica e logística do campeonato do mundo em Itália de 1990, sem prejuízo dos limites de funcionamento estabelecidos no caderno de encargos adoptado pela FIFA e no regulamento do campeonato do mundo de 1990 ».

(16) Entre estas actividades, o COL é responsável, nomeadamente, por « propor à FIFA o plano de distribuição e de venda das entradas e assegurar em seguida a sua execução ».

(17) Por último, alguns aspectos das relações entre a FIFA e o COL viriam a ser precisados num documento designado « Acordo entre a FIFA e o COL Italia 90 », assinado pelo director administrativo do COL e pelo secretário-geral da FIFA.

No que diz respeito à venda de bilhetes, o documento especifica que « as orientações relativas à venda de bilhetes e ao seu preço devem ser autorizadas pela FIFA (obrigação que a FIFA considera essencial) ».

C. As partes

(18) A FIFA é uma federação de associações nacionais de futebol de 158 países, sediada em Zurique. Tem por objecto a promoção do futebol e, neste âmbito, organiza de quatro em quatro anos o campeonato do mundo de futebol.

(1) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1967, p. 526.

As receitas da federação provêm das quotizações pagas pelos membros e de uma percentagem das receitas de jogos internacionais e de campeonatos mundiais.

(19) A Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC) reúne as diferentes associações italianas de futebol.

Tem sede em Roma e é dirigida por um presidente e um secretário-geral.

(20) A Compagnia Italiana Turismo SpA (CIT) é uma filial do Ente Ferrovie dello Stato.

Trata-se de uma das principais agências de viagens da Itália.

A CIT Italia possui também filiais em diversos países europeus, nomeadamente na Bélgica, em França e no Reino Unido.

(21) A Italia Tour SpA (Italia Tour) é uma filial da Alitalia-Linée Aeree Italiane SpA, que actua também como agência de viagens dentro e fora da Itália.

(22) A 90 Tour Italia SpA (90 Tour Italia) é uma sociedade constituída conjuntamente pela CIT e pela Italia Tour para comercializar os pacotes turísticos relacionados com o campeonato do mundo de 1990. A sua existência encontra-se directamente relacionada com a organização deste campeonato.

D. O financiamento do campeonato

(23) As despesas relativas à criação das infra-estruturas necessárias ao campeonato do mundo encontravam-se a cargo da federação organizadora ou do país organizador. Era, nomeadamente, o caso das obras de transformação dos estádios, do melhoramento das estradas, dos hotéis, etc...

(24) A federação organizadora recebia as seguintes receitas:

a) Uma participação de cerca de 15 % nos lucros líquidos do campeonato, calculados da seguinte forma:

— receitas dos direitos de transmissão televisiva mais vendas de bilhetes,

— deduzidas as despesas correspondentes à organização do campeonato;

b) Exploração comercial em Itália do logotipo do campeonato do mundo de 1990 criado pela federação organizadora;

c) Uma parte das receitas dos jogos correspondente ao reembolso dos impostos do Estado, provinciais ou municipais, bem como das despesas de arrendamento dos estádios;

d) Uma percentagem sobre a receita dos bilhetes a fixar com a FIFA a título de participação nos encargos de organização propriamente ditos.

(25) Os contratos de publicidade, de exploração comercial de logotipos, bem como os contratos com as televisões eram celebrados directamente pela FIFA.

(26) A estimativa do total das receitas do campeonato do mundo elevava-se a 220 milhões de francos suíços, com a seguinte repartição:

— 75 milhões relativos à venda de bilhetes,

— 55 milhões relativos à venda de direitos publicitários,

— 90 milhões relativos à venda de direitos de transmissão televisiva.

E. O sistema geral de distribuição de bilhetes

(27) O sistema geral de distribuição de bilhetes incidia sobre um total de cerca de 2 700 000 bilhetes repartidos inicialmente da seguinte forma:

— 12 % distribuídos em Itália pelas associações nacionais de futebol,

— 4 % distribuídos em Itália pelos patrocinadores oficiais do campeonato,

— 34 % distribuídos em Itália pela Banca Nazionale del Lavoro,

— 15 % distribuídos fora de Itália pelas associações nacionais desportivas,

— 5 % distribuídos fora de Itália pela mais importante associação europeia de futebol,

— 5 % distribuídos fora de Itália pela Banca Nazionale del Lavoro ou pelos seus representantes,

— 25 % distribuídos fora de Itália pela 90 Tour Italia SpA no âmbito de pacotes turísticos.

F. As condições de distribuição dos bilhetes não integrados em pacotes turísticos

(28) A distribuição dos bilhetes pelas associações de futebol encontrava-se sujeita a restrições que foram especificadas, nomeadamente, numa circular da FIFA de 23 de Outubro de 1989 dirigida a todas as associações nacionais da FIFA e cujas principais disposições eram as seguintes:

— « a venda de bilhetes só se pode efectuar pelas próprias associações,

— é proibida a venda a agências de viagens ou a outros organismos. No caso de tencionar organizar uma viagem por intermédio de uma agência de viagens utilizada habitualmente pela vossa associação, queira contactar a 90 Tour Italia, tendo em vista a coordenação destas diligências,

— a venda só se pode realizar no próprio país ».

(29) A distribuição de bilhetes pela Banca Nazionale del Lavoro (BNL) e seus agentes encontrava-se também sujeita a determinadas condições. Nem a BNL nem os seus agentes podiam vender os seus bilhetes a agências de viagens.

Por outro lado, cada espectador só podia adquirir no máximo quatro séries, a fim de evitar qualquer aquisição paralela por parte das agências de viagens.

Os agentes da BNL só podiam vender estes bilhetes nos seus países, devendo comunicar à BNL a identidade dos compradores.

Estas obrigações foram recordadas, nomeadamente, numa carta de 16 de Março de 1989 da BNL dirigida ao Crédit Communal de Belgique na qualidade de agente para a venda de bilhetes na Bélgica.

G. A distribuição de bilhetes no âmbito de pacotes turísticos

(30) Em 26 de Junho de 1987, foi celebrado um contrato entre, por um lado, o COL Italia e, por outro, a CIT e a Italia Tour do seguinte teor:

— o COL Italia encarrega a CIT e a Italia Tour de fornecer, através da 90 Tour Italia, sociedade comum a constituir, todos os serviços turísticos, hoteleiros e de transporte solicitados pelo COL Italia no âmbito do campeonato do mundo de 1990 para dar resposta às suas necessidades próprias e às da FIFA, dos árbitros, das delegações e das equipas oficiais, dos jornalistas e de qualquer outra pessoa indicada pelo COL Italia,

— o COL Italia confia também à 90 Tour Italia a exclusividade mundial da organização:

  — dos diferentes pacotes turísticos relacionados com o campeonato do mundo de futebol de 1990, bem como dos eventuais serviços relacionados com o campeonato no período 1987/1990,

  — de uma rede adequada de distribuição destes serviços em Itália e no resto do mundo,

— o COL Italia concede à 90 Tour a exclusividade mundial da emissão de bilhetes de acesso aos estádios a utilizar no âmbito de pacotes turísticos e garante-lhe no mínimo bilhetes correspondentes a 30 % da capacidade destes estádios,

— a título de remuneração pela concessão dos direitos acima referidos, a 90 Tour pagará ao COL uma percentagem sobre o volume de negócios que resulte do cumprimento do contrato durante a vigência deste, que corresponderá a 0,5 % do volume de negócios bruto ou a 700 milhões de liras italianas, sendo de considerar o montante mais elevado,

— no exercício das suas atribuições, a 90 Tour Italia é autorizada a apresentar-se como mandatário exclusivo do COL Italia no domínio do turismo, podendo utilizar a designação « Tour operator do COL Italia »,

— a CIT e a Italia Tour são solidariamente responsáveis com a 90 Tour perante o COL Italia,

— o contrato é válido até 31 de Dezembro de 1990.

(31) Em 11 de Fevereiro de 1988, foi celebrado um segundo contrato entre o COL Italia e a 90 Tour Italia, com o aval dos presidentes da CIT SpA e da Italia Tour.

Este contrato recorda que a CIT e a Italia Tour se declararam dispostas a fornecer ao COL Italia todos os serviços turísticos de que este necessitaria no âmbito do campeonato do mundo, bem como a elaborar pacotes turísticos que incluíam bilhetes de entrada para as diferentes provas desta manifestação, pacotes estes a comercializar em exclusivo a nível mundial.

O contrato retoma em seguida as disposições do contrato celebrado em 26 de Junho de 1987 entre, por um lado, o COL Italia e, por outro, a CIT e a Italia Tour, nomeadamente, no que diz respeito:

— ao fornecimento pela 90 Tour Italia de serviços turísticos, hoteleiros e de transportes ao COL Italia,

— à exclusividade mundial da emissão de bilhetes a utilizar no âmbito de pacotes turísticos concedida pelo COL Italia à 90 Tour Italia,

— à exclusividade mundial da 90 Tour Italia para a aquisição, em exclusivo, para o sector dos pacotes turísticos, da totalidade ou parte dos bilhetes ainda disponíveis depois de a COL Italia ter cumprido os seus compromissos anteriores. O período de vigência deste contrato terminaria em 31 de Dezembro de 1990.

(32) Para fins de comercialização dos pacotes turísticos, a sociedade 90 Tour Italia celebrou contratos com agências de viagens de outros países.

Relativamente aos Estados-membros, a 90 Tour Italia celebrou um contrato com uma única agência na Irlanda e na Bélgica-Luxemburgo. Noutros Estados-membros foram celebrados contratos com várias agências.

(33) Em todos os casos, as agências autorizadas pela 90 Tour Italia comprometiam-se a apenas vender os pacotes a retalho no seu território. As agências podiam eventualmente revender os pacotes por grosso mas unicamente a :

— agências de venda a retalho situadas no território e que se comprometessem a vender estes pacotes a retalho,

— agências de venda por grosso instaladas no território e que se comprometessem a revender os pacotes a agências de venda a retalho instaladas no território definido.

(34) As agências autorizadas não podiam em caso algum revender os bilhetes de entrada para os jogos separadamente dos pacotes.

(35) Os contratos em causa incidiam sobre um total de cerca de 540 000 bilhetes a incorporar nos pacotes turísticos.

O preço destes pacotes diferia consideravelmente em função dos serviços propostos : duração da estadia, tipo de alojamento, modo de transporte, distância, tipo de alimentação, etc.

A título exemplificativo, os pacotes vendidos na Bélgica pela agência autorizada pelo 90 Tour Italia oscilavam entre 143 et 840 ecus.

H. A questão da segurança

(36) A organização do campeonato do mundo de futebol suscita problemas de segurança que convém tomar em consideração. Estes problemas foram referidos, no âmbito do processo, pelo delegado do procurador da República Italiana encarregue de coordenar a organização da segurança desta manifestação desportiva, bem como pelos representantes do COL Italia, podendo ser resumidos do seguinte modo.

(37) O principal problema que se colocava aos organizadores era evitar que os diferentes grupos de adeptos estivessem em contacto e se defrontassem nos estádios e nas zonas circundantes. Como consequência, era necessário assegurar nos estádios uma repartição de espectadores por nacionalidade.

(38) Para tal, os organizadores efectuaram obras nos estádios permitindo, nomeadamente, que todos os espectadores se encontrassem sentados.

(39) Por outro lado, foi criado um sistema informatizado central gerido pelo BNL que permitia conhecer a nacionalidade de todos os espectadores e, em função desta, proceder à atribuição dos lugares. A aquisição dos bilhetes distribuídos pelo BNL e pelos seus agentes encontrava-se subordinada à apresentação de um documento de identidade, sendo estas informações transmitidas ao computador central do BNL.

(40) No que diz respeito aos pacotes turísticos, o processo era idêntico ; o comprador de um pacote deveria apresentar a sua identificação que era transmitida ao computador do BNL através de um sistema informático gerido pela 90 Tour Italia. Cada comprador de um pacote recebia deste modo um bilhete correspondente à sua nacionalidade.

(41) Esta organização não impedia, no entanto, que um adepto isolado adquirisse, nomeadamente, no mercado negro, um bilhete que lhe não era destinado.

Todavia, de acordo com os organizadores, essas práticas isoladas apresentavam poucos riscos em termos de segurança. O principal problema era o da constituição de « grupos » de adeptos situados próximo ou eventualmente no meio de adeptos hostis.

(42) Por conseguinte, de acordo com os organizadores, dever-se-ia impedir as agências de viagem independentes não controladas pelo COL Italia de adquirirem bilhetes. Estas poderiam revendê-los, isolados ou integrados em pacotes turísticos, a adeptos de outra nacionalidade que não aquela a que se destinavam, colocando assim em perigo a segurança dos espectadores.

II. APRECIAÇÃO JURÍDICA

A. A noção de empresa

(43) Da jurisprudência do Tribunal de Justiça decorre que, na acepção do artigo 85º do Tratado CEE, uma empresa é qualquer entidade que exerça actividades de natureza económica, independentemente da sua forma jurídica [ver, nomeadamente, acórdão Walrave/UCI, de 12 de Dezembro de 1974, proferido no processo 36/74 (1) e acórdão Höfner e Elser/Macrotron, de 23 de Abril de 1991, proferido no processo C-41/90 (2)].

Por outro lado, constitui uma actividade de natureza económica qualquer actividade, mesmo sem fins lucrativos, que contribua para as trocas económicas [ver, nomeadamente, acórdão República Italiana/Comissão (British Telecommunications), de 20 de Março de 1985, proferido no processo 41/83 (3)].

(1) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1979, p. 1405.
(2) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1991, p. 1979.
(3) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1985, p. 873.

(44) Natureza económica do campeonato do mundo de futebol

O campeonato do mundo de futebol é incontestavelmente uma manifestação desportiva de grandes dimensões.

Todavia, inclui também actividades de natureza económica, nomeadamente no que se refere :

— à venda de 2 700 000 bilhetes de entrada para os jogos, mais de 20 % dos quais incluídos em pacotes turísticos que prevêem, nomeadamente, serviços hoteleiros e de transportes e visitas turísticas,

— à celebração de contratos de publicidade relativos aos painéis situados nos estádios,

— à exploração comercial dos logotipos da FIFA, do campeonato do mundo, do troféu do *fair-play* da FIFA e da mascote do campeonato do mundo,

— à exploração comercial por um organizador local de um logotipo específico para o campeonato do mundo 1990,

— à celebração de contratos de retransmissão com sociedades de televisão.

(45) O valor económico do campeonato do mundo é também reconhecido no artigo 3-4 do « caderno de encargos destinado à federação organizadora », elaborado pela FIFA.

(46) Este valor económico foi ainda reconhecido pelos representantes da FIFA na audição (acta da audição, página 126).

(47) *A FIFA*

A FIFA é uma federação de associações desportivas e exerce, a este título, actividades desportivas.

Todavia, a FIFA exerce também actividades de natureza económica, nomeadamente no que se refere :

— à celebração de contratos de publicidade,

— à exploração comercial de logotipos do campeonato do mundo,

— à celebração de contratos relativos aos direitos de retransmissão com as televisões.

(48) Relativamente ao campeonato do mundo de 1990, a venda dos direitos de publicidade e de retransmissão televisiva pela FIFA representava cerca de 65 % das receitas totais do campeonato, calculadas em 220 milhões de francos suíços.

(49) Deve-se, pois, concluir que a FIFA é uma entidade que exerce actividades económicas e constitui uma empresa na acepção do artigo 85º do Tratado.

(50) A Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC) é a associação nacional italiana de futebol designada pela FIFA para organizar o campeonato do mundo de 1990.

(51) A este título, a FIGC era responsável por toda a organização da manifestação nos termos das disposições do regulamento do campeonato do mundo de 1990 e devia, nomeadamente, velar pela transformação dos estádios, pela construção de instalações para a imprensa e pela criação de lugares de estacionamento.

(52) A fim de financiar estas despesas, a FIGC dispunha de uma parte dos lucros líquidos da competição e beneficiava, nomeadamente, da exploração comercial em Itália do logotipo do campeonato do mundo de 1990 criado por ela própria.

(53) Deste modo, a FIGC exerce também actividades de natureza económica, pelo que constitui uma empresa na acepção do artigo 85º do Tratado.

(54) *O COL Italia*

O COL Italia é uma entidade constituída conjuntamente pela FIFA e pela FIGC para a execução de todas as actividades directa ou indirectamente relacionadas com a organização técnica e logística do campeonato do mundo.

O COL Italia devia, nomeadamente, elaborar e executar o plano de distribuição dos bilhetes.

(55) As receitas do COL Italia provinham, por um lado, dos direitos de retransmissão televisiva, de publicidade, de venda dos bilhetes e da exploração comercial, em Itália, do logotipo do campeonato do mundo.

(56) Os direitos exclusivos concedidos à 90 Tour Italia deu, nomeadamente, lugar a uma contrapartida a favor do COL Italia, nos termos do artigo 5º do contrato de 26 de Junho de 1987.

(57) Deve-se concluir que o COL Italia era uma entidade que exercia actividades económicas, pelo que constituía uma empresa na acepção do artigo 85º do Tratado.

(58) A *Compagnia Italiana Turismo SpA (CIT)* é uma sociedade italiana que exerce as actividades de uma agência de viagens. Trata-se, pois, de uma empresa na acepção do artigo 85º do Tratado.

(59) A *Italia-Tour SpA* é uma sociedade que exerce actividades semelhantes às da CIT, tratando-se, pois, também, de uma empresa na acepção do artigo 85º do Tratado.

(60) A *90 Tour Italia SpA* é uma sociedade de direito italiano, constituída conjuntamente pela CITA e pela Italia Tour, tendo em vista a elaboração e a comercialização de pacotes turísticos por ocasião do campeonato do mundo de 1990. Trata-se, pois, de uma empresa na acepção do artigo 85º do Tratado.

B. Os contratos em causa

(61) As condições a que a Tour Italia SpA está sujeita para comercializar os pacotes turísticos decorrem de dois contratos :

— um contrato de 26 de Junho de 1987 celebrado entre o COL Italia por um lado, e a CIT e a Italia Tour, por outro,

— um contrato de 14 de Fevereiro de 1988 celebrado entre o COL Italia e a 90 Tour Italia, retomando as disposições fundamentais do contrato acima referido.

(62) Estes dois contratos tinham um período de vigência idêntico, até 31 de Dezembro de 1990. Por outro lado, o contrato de 11 de Fevereiro de 1988 não previa quaisquer disposições que anulassem ou substituíssem o contrato de 26 de Junho de 1987.

(63) É também importante notar que o contrato de 11 de Fevereiro de 1988 celebrado entre o COL Italia e a 90 Tour Italia foi assinado pela CIT e pela Italia Tour que, por força do artigo 8º do contrato, se declararam solidariamente responsáveis com a 90 Tour perante o COL Italia.

(64) Como consequência, contrariamente às declarações da CIT no decurso do processo, não se pode defender que o eventual efeito anticoncorrencial do contrato entre o COL Italia e a 90 Tour Italia não seja imputável à CIT e à Italia Tour. É, pois, necessário, no âmbito do presente processo, ter em conta ambos os contratos.

C. Responsabilidade da FIFA e da FIGC

(65) Os dois contratos objecto do presente processo foram celebrados entre, por um lado, o COL Italia e, por outro, a 90 Tour Italia, a CIT e a Italia Tour. Estes contratos não foram assinados pela FIFA nem pela FIGC.

(66) Convém, todavia, ter em conta o facto de o COL Itália, apesar de ter personalidade jurídica distinta, não dispor de real autonomia de actuação. Esta falta de autonomia resulta, nomeadamente, dos factores a seguir enunciados.

(67) O comité organizador local « COL Italia » é um organismo criado conjuntamente pela FIGC e pela FIFA, especialmente para « a execução de todas as actividades relacionadas directa ou indirectamente com a organização técnica e logística do campeonato do mundo em Itália em 1990, sem prejuízo dos limites de funcionamento estabelecidos no caderno de encargos adoptado pela FIFA e no regulamento do campeonato do mundo de 1990 » (artigo 3º do regulamento do COL de 14 de Agosto de 1985).

(68) A existência desta entidade estava, por conseguinte, estreitamente ligada à organização do campeonato do mundo de 1990 devendo cessar com o fim deste evento.

(69) O comité organizador era composto por nove representantes da FIGC e pelo presidente e pelo secretário-geral da FIFA. Estes 11 membros reunidos em sessão plenária detinham todos os poderes sobre a actividade do comité.

(70) O comité executivo restrito do COL, do qual fazia parte o secretário-geral da FIFA, só podia ser constituído pelos seus próprios membros.

(71) Graças à presença dos seus representantes no órgão de decisão do COL, a FIGC e a FIFA controlavam directamente e na realidade, de forma conjunta, todas as actividades do comité, nomeadamente no que diz respeito à distribuição dos bilhetes.

Neste domínio, o COL Italia encontrava-se sujeito às instruções da FIFA e da FIGC.

(72) Além disso, nos termos do caderno de encargos, a FIFA podia, em última instância, tomar quaisquer decisões de princípio relativamente a todos os aspectos, nomeadamente no que diz respeito ao sistema de distribuição dos bilhetes, elemento essencial para a realização do campeonato do mundo.

(73) De qualquer modo, o sistema de distribuição de bilhetes devia ser aprovado pela FIFA. Deste modo, os contratos de 26 de Junho de 1987 entre o COL Italia e a CIT/Italia Tour e de 11 de Fevereiro de 1988 entre o COL Italia e a 90 Tour, relativos à distribuição dos bilhetes a incluir em pacotes turísticos, incluíam uma cláusula suspensiva em relação à aprovação da política de venda de bilhetes pela FIFA.

(74) Deve-se concluir que o COL Italia não podia determinar de forma realmente autónoma o seu comportamento no mercado e que a celebração dos contratos de 26 de Junho de 1987 e de 11 de Fevereiro de 1988 acima referidos é imputável conjuntamente à COL Italia, à FIGC e à FIFA.

D. A noção de acordo

(75) Os dois contratos de 26 de Junho de 1987 e 11 de Fevereiro de 1988 constituem acordos entre empresas na acepção do artigo 85º do Tratado.

E. Natureza dos contratos em causa

(76) Aquando do processo, algumas partes indicaram que o objecto dos contratos em causa consistia em encarregar a 90 Tour Italia de uma tarefa que o COL não podia executar.

Poder-se-ia concluir desta situação que a 90 Tour interveio unicamente como mandatário e que os contratos em causa não seriam abrangidos pelo artigo 85º do Tratado.

(77) Esta análise não pode ser aceite pelos seguintes motivos :

— a 90 Tour Italia podia adquirir junto do COL Itália bilhetes de acesso aos estádios, mas, em seguida, prestava serviços diferentes, isto é, pacotes turísticos, de que os bilhetes constituíam apenas um elemento ; estes pacotes eram comercializados aos preços e nas condições fixadas pela 90 Tour,

— a 90 Tour Italia dever-se-ia comprometer a adquirir e adquiriu de facto um importante número de bilhetes para jogos cujo interesse junto dos espectadores se encontrava muito dependente da qualificação da sua equipa, sendo, pois, aleatório,

— a 90 Tour Italia assumiu, por isso, um risco comercial elevado, tal como salientaram os representantes da CIT aquando da audição (acta da audição, páginas 60 e 70).

(78) Deste facto decorre que as funções da 90 Tour excediam em grande medida as de um simples mandatário e que os contratos em causa se encontram, pois, abrangidos pelo artigo 85º do Tratado.

F. A distorção da concorrência

(79) O objecto da presente decisão é unicamente verificar a distorção da concorrência decorrente dos dois contratos acima referidos celebrados entre o COL Italia, a 90 Tour Italia, a CIT e a Italia Tour.

Todavia, a fim de avaliar o objecto e os efeitos destes contratos à luz do nº 1 do artigo 85º do Tratado CEE, deve-se tomar em consideração o contexto em que vigoraram, nomeadamente o sistema global de distribuição de bilhetes acima descrito.

(80) Por força destes dois contratos de 26 de Junho de 1987 e de 11 de Fevereiro de 1988, o COL Italia confiou à 90 Tour Italia :

— a exclusividade mundial da organização dos diferentes pacotes turísticos relacionados com o campeonato do mundo e a criação de uma rede adequada de distribuição destes pacotes em Itália e no resto do mundo,

— o direito de a 90 Tour Italia se apresentar como o mandatário exclusivo do COL Italia e utilizar a denominação de « Tour Operator Italia 90 »,

— neste âmbito, a exclusividade mundial da emissão dos bilhetes de entrada nos estádios a utilizar no âmbito dos pacotes turísticos e assegurou-lhe um número de bilhetes não inferior a 30 % da capacidade dos estádios.

(81) Estes direitos exclusivos não foram concedidos pelo COL Italia a título gratuito, mas deram origem a uma contrapartida por parte da 90 Tour Italia nos termos do artigo 5º do contrato de 26 de Junho de 1987.

(82) A 90 Tour Italia autorizou em seguida agências nos diferentes países a venderem os seus pacotes turísticos.

(83) O resultado destes direitos exclusivos traduziu-se no facto de a 90 Tour Italia ter sido a única agência de viagens que podia adquirir bilhetes de acesso aos estádios junto do COL Italia para elaborar e comercializar pacotes turísticos que incluíssem esses bilhetes.

(84) Os outros operadores, tal como as agências de viagens, não podiam adquirir os bilhetes de entrada nos estádios junto do COL ou de outras fontes, tal como as associações desportivas da BNL, devido às restrições impostas à sua venda, em especial, a proibição de revender a agências de viagens.

(85) Deste facto resulta que os únicos pacotes turísticos que incluíam bilhetes de entrada disponíveis no mercado eram os da 90 Tour Italia. Os outros operadores podiam apresentar unicamente pacotes sem bilhetes de entrada nos estádios.

(86) Ora, é óbvio que, para quem desejava ir a Itália ao campeonato do mundo de futebol, era essencial dispor de pacotes turísticos com bilhetes de entrada nos estádios.

Em consequência, os operadores que não podiam oferecer estes pacotes sofriam uma desvantagem importante a nível da concorrência relativamente à 90 Tour Italia.

(87) A exclusividade mundial concedida à 90 Tour Italia teve pois como efeito restringir a concorrência entre operadores de turismo da Comunidade.

(88) Por outro lado, as agências de viagens que pretendiam comercializar pacotes turísticos com bilhetes de entrada para os jogos só podiam obter estes pacotes junto de um único operador turístico.

Ora, na ausência da exclusividade mundial de que a 90 Tour Italia beneficiava, as agências de viagens poder-se-iam dirigir a vários operadores e obter eventualmente condições mais vantajosas, o que lhes permitiria colocar-se numa situação mais favorável em termos de concorrência relativamente a outras agências de viagens.

(89) Por conseguinte, a exclusividade mundial de que a 90 Tour Italia beneficiou teve também por efeito restringir a concorrência entre agências de viagens na Comunidade.

(90) No decurso do processo, as partes alegaram que qualquer operador podia vender pacotes turísticos sem bilhetes de entrada nos estádios e solicitar aos seus clientes que adquirissem os bilhetes junto da BNL ou junto das associações de futebol.

(91) Esta possibilidade não pode ser aceite. Neste caso, o comprador de um pacote sem bilhetes dever-se-ia dirigir a uma sucursal do BNL ou a um dos seus agentes, tendo em vista obter os bilhetes correspondentes às datas dos pacotes turísticos. Tendo em conta estas diligências e as perdas de tempo atinentes, é óbvio que os interessados preferiam as agências de viagens autorizadas pela 90 Tour Italia que podiam vender pacotes com bilhetes.

(92) No decurso do processo, as partes sugeriram ainda uma segunda possibilidade, a de que os interessados poderiam adquirir um pacote sem bilhetes junto de uma agência de viagens e mandatá-la para que comprasse os bilhetes de acesso aos estádios por sua conta.

(93) Uma possibilidade deste tipo não pode também ser considerada uma alternativa satisfatória.

Esse processo implicava que, para cada pacote vendido, a agência de viagens não autorizada pela 90 Tour Italia se dirigisse a uma sucursal do BNL ou a um agente, com um documento de identificação do comprador, a fim de obter bilhetes de acesso aos estádios.

Esse processo implicaria diligências suplementares e, portanto, custos adicionais para a agência não autorizada, deixando sempre subsistir uma dúvida aos olhos do comprador do pacote relativamente às possibilidades reais de obter bilhetes de acesso aos estádios.

Um processo deste tipo colocaria portanto a agência que não dispunha de bilhetes numa situação desfavorável em termos de concorrência relativamente às agências autorizadas pela 90 Tour, as únicas que podiam referir na sua publicidade o facto de assegurarem o fornecimento dos bilhetes de acesso aos estádios.

(94) Deve-se também tomar em consideração o facto de, por telecópia de 26 de Janeiro de 1990, a BNL ter ordenado a todos os seus pontos de venda fora da Itália que cessassem a venda de bilhetes a partir de 31 de Janeiro de 1990.

(95) Deste facto resulta que, a partir de 1 de Fevereiro de 1990, os operadores que não a 90 Tour Italia se encontraram impossibilitados de vender pacotes turísticos, convidando os respectivos clientes a adquirirem os bilhetes junto das sucursais ou agentes do BNL.

(96) Em resumo, os acordos celebrados, por um lado, entre o COL Italia enquanto órgão pertencente conjuntamente à FIFA e à FIGC e, por outro, a 90 Tour Italia, a CIT e a Italia Tour, ao concederem à 90 Tour Italia a exclusividade em matéria de fornecimento de bilhetes de acesso aos estádios a utilizar em pacotes turísticos, na ausência de fontes alternativas de fornecimento de bilhetes simples, tiveram por efeito restringir a concorrência na Comunidade na acepção do nº 1 do artigo 85º do Tratado entre operadores, bem como entre agências de viagens do mercado de venda dos pacotes turísticos por ocasião do campeonato do mundo de 1990. Encontram-se, portanto, preenchidas as condições do nº 1 do artigo 85º

G. Regulamento (CEE) nº 1983/83 da Comissão

(97) No decurso do processo, as partes invocaram que os contratos em causa teriam podido beneficiar do Regulamento (CEE) nº 1983/83, de 22 de Junho de 1983, relativo à aplicação do nº 3 do artigo 85º do Tratado CEE a categorias de acordos de distribuição exclusiva [1].

(98) O Regulamento (CEE) nº 1983/83 foi adoptado pela Comissão em aplicação do Regulamento nº 19/65/CEE do Conselho, de 2 de Março de 1965, relativamente à aplicação do nº 3 do artigo 85º do Tratado a certas categorias de acordos e práticas concertadas [2].

(99) O nº 1 do artigo 1º do Regulamento nº 19/65/CEE limita expressamente a habilitação da Comissão para adoptar um regulamento de isenção ao domínio dos produtos.

Esta limitação resulta igualmente do texto deste artigo que se refere às operações em que uma parte adquire um produto para o revender.

[1] JO nº L 173 de 30. 6. 1983, p. 1.
[2] JO nº 36 de 6. 3. 1965, p. 533.

(100) Tais operações de compra e de revenda não se podem aplicar aos serviços.

(101) É conveniente, pois, concluir que os serviços estão excluídos do âmbito de aplicação do Regulamento nº 19/65/CEE.

(102) O Regulamento (CEE) nº 1983/83 só pode assim retomar o mesmo âmbito de aplicação definido como os « acordos em que participam apenas duas empresas e nos quais uma das partes se obriga perante a outra a só fornecer certos produtos a esta, para fins de revenda, no todo ou numa parte definida do território do mercado comum ».

(103) Na sua comunicação relativa ao Regulamento (CEE) nº 1983/83 [1], a Comissão precisou a este respeito no ponto 11 que « os acordos exclusivos, relativos não à revenda de produtos mas à prestação de serviços, não são abrangidos pelo âmbito de aplicação dos regulamentos ».

(104) Os acordos em causa no âmbito do presente processo dizem respeito ao fornecimento exclusivo de bilhetes de acesso aos estádios, para efeitos de integração em pacotes turísticos que incluem, nomeadamente, o transporte, o alojamento e a alimentação.

(105) É pois evidente que estes acordos dizem respeito ao fornecimento de serviços, pelo que não se integram no âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) nº 1983/83.

(106) De qualquer modo, mesmo se os pacotes turísticos em causa fossem considerados produtos na acepção do artigo 1º do Regulamento (CEE) nº 1983/83, não se encontravam preenchidas todas as condições referidas no artigo 3º deste regulamento para efeitos da concessão de uma isenção.

Deste modo, contrariamente ao disposto na alínea c) do artigo 3º do referido regulamento, os utilizadores só podiam adquirir no território concedido os pacotes turísticos com bilhetes de acesso aos jogos junto do concessionário exclusivo ou dos seus representantes, não existindo, portanto, fontes alternativas de fornecimento fora do território concedido, nomeadamente, pelo facto de este ser o mundo inteiro.

(107) No que diz respeito à exclusividade de que a 90 Tour Italia beneficiou, os representantes do COL Italia declararam, por ocasião do processo, que se tratava de uma exclusividade de facto, decorrente da inexistência de qualquer outro operador interessado em contratar com o COL Italia.

(108) Estes argumentos não podem ser considerados, por três razões diferentes :

— por um lado, se as partes não pretendiam celebrar um contrato de exclusividade, não se compreende por que teriam incluído essa cláusula no contrato,

— por outro, o primeiro contrato entre o COL Italia e a CIT/Italia Tour, assinado em 26 de Junho de 1987, previa já esta exclusividade. A partir desta data, o COL Italia não podia celebrar um contrato com qualquer outro operador interessado,

— por último, no caso de as partes não pretenderem consagrar a exclusividade, não se compreende por que teriam estabelecido no contrato uma contrapartida financeira para esta exclusividade.

H. O aspecto da segurança

(109) No decurso do processo, as partes alegaram que as eventuais restrições de concorrência eram justificadas por questões de segurança.

A separação dos espectadores nos estádios em função da nacionalidade e a sua segurança nas imediações do estádio implicavam que apenas um operador estivesse habilitado a elaborar pacotes turísticos com bilhetes de acesso aos estádios para venda a nível mundial.

(110) No plano jurídico, as partes referiram que estas restrições da concorrência deviam ser analisadas à luz do artigo 36º do Tratado CEE, cujas disposições prevalecem sobre as regras de concorrência consagradas no artigo 85º A este respeito, as partes referiram o acórdão Sirena/Eda do Tribunal de Justiça, de 18 de Fevereiro de 1971, proferido no processo 40/70 [2].

(111) Relativamente à aplicação do artigo 36º do Tratado, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Sirena/Eda referido pelas partes, especificou, nomeadamente, que « o artigo 36º, embora integrado no capítulo relativo às restrições quantitativas ao comércio entre Estados-membros, se inspira num princípio susceptível de também se aplicar em matéria de concorrência na medida em que, se os direitos reconhecidos pela legislação do Estado-membro em matéria de propriedade industrial e comercial não são afectados na sua existência pelos artigos 85º e 86º do Tratado, o seu exercício pode também estar sujeito às proibições consagradas nessas normas ».

[1] JO nº C 101 de 13. 4. 1984, p. 2.

[2] *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1971, p. 69.

(112) Deve-se deduzir deste acórdão que, tal como nos casos das regras relativas à livre circulação das mercadorias, as regras da concorrência podem impor limites ao exercício dos direitos de propriedade industrial. A tese defendida pelas partes vai, em contrapartida, em sentido contrário, uma vez que, em seu entender, o artigo 36º limitaria a aplicação das regras de concorrência.

(113) De qualquer modo, mesmo se este princípio fosse aceite, seria necessário que, em conformidade com o disposto no artigo 36º, as práticas em causa não constituíssem restrições de concorrência dissimuladas e que fossem indispensáveis para alcançar o objectivo referido.

(114) No seu testemunho relativo aos problemas de segurança, o delegado do procurador da República Italiana responsável pela coordenação da segurança do campeonato do mundo não referiu a necessidade da exclusividade mundial para a distribuição dos pacotes turísticos que incluíssem bilhetes de acesso aos estádios.

(115) Por ocasião da audição, um representante do COL Italia declarou que, tratando-se de pacotes, poderiam ter sido seleccionados todos os operadores dispostos a criar um subsistema informático e assegurar a sua coordenação pelo BNL. O representante do COL Italia declarou, nomeadamente, que « 2, 15 ou 20 » operadores poderiam ter sido seleccionados (acta da audição, página 89).

(116) Deve-se, pois, deduzir das declarações do próprio representante do COL Italia que a exclusividade mundial conferida à 90 Tour Italia não era indispensável para garantir a segurança da manifestação desportiva.

Daqui resulta que, mesmo que no presente caso pudesse ser aplicado o princípio do artigo 36º do Tratado CEE, a exclusividade mundial concedida à 90 Tour Italia não era porporcional ao objectivo a atingir e, por conseguinte, não pode ser justificada por questões de segurança.

(117) No que diz respeito aos pacotes turísticos com bilhetes, é necessário um controlo rigoroso da sua distribuição. É especialmente importante que o operador que elaborou os pacotes possa assegurar que as agências de viagens que os distribuem a juzante respeitem as condições de distribuição por ele impostas.

(118) Por este motivo, a Comissão considera justificado que as agências de viagens não controladas pelos organizadores, como a agência que apresentou a denúncia no presente processo, não pudessem adquirir lotes de bilhetes de acesso aos estádios para inclusão em pacotes turísticos a comercializar sem qualquer controlo.

(119) Todavia, a Comissão considera que vários operadores que impusessem as mesmas condições de distribuição às agências de viagens autorizadas para a venda dos pacotes poderiam competir no mercado sem pôr em perigo a segurança dos espectadores.

(120) A Comissão verifica que esta eventualidade foi reconhecida pelos representantes do COL Italia no decurso da audição, ao declararem que poderiam ter sido seleccionados todos os operadores que preenchessem os mesmos critérios que a 90 Tour Italia.

I. Nº 3 do artigo 85º do Tratado

(121) Os contratos em causa não foram notificados à Comissão para efeitos de beneficiarem de uma isenção nos termos do nº 3 do artigo 85º do Tratado.

(122) De qualquer modo, a Comissão considera que estes contratos não preenchem as condições exigidas para a concessão de uma isenção deste tipo.

(123) Na realidade, mesmo se se considerasse que os contratos podiam contribuir para melhorar a distribuição dos bilhetes e dos pacotes turísticos, a Comissão considera que impunham restrições não indispensáveis para atingir os objectivos pretendidos e, além disso, permitiam às empresas, relativamente a uma parte substancial dos serviços em causa, eliminar a concorrência.

J. A medida em que é afectado o comércio entre Estados-membros

(124) Os contratos em causa diziam respeito à distribuição exclusiva na Comunidade e no resto do mundo de pacotes turísticos com bilhetes, sem possibilidades alternativas de abastecimento. Estes contratos afectam pois de forma significativa o comércio entre Estados-membros, uma vez que, se não existissem, poder-se-ia esperar, nomeadamente, um aumento das trocas comerciais no que diz respeito ao mercado dos pacotes turísticos em causa.

K. Aplicação de coimas

(125) A este respeito convém ter em conta o facto de se tratar da primeira vez que a Comissão intervém no domínio da distribuição de bilhetes por ocasião de uma manifestação desportiva.

Por outro lado, este processo apresenta uma grande complexidade causada por aspectos importantes de segurança.

Por último, a infracção cessou com o fim do campeonato do mundo de 1990.

Por conseguinte, a Comissão considera que não se justifica aplicar coimas às partes nos acordos.

(126) Todavia, a Comissão considera ser necessária uma decisão, a fim de clarificar a questão de direito e impedir, no futuro, qualquer infracção idêntica ou semelhante. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça [nomeadamente, acórdão GVL/ /Comissão, de 2 de Março de 1983, proferido no processo 7/82 (1)], a Comissão tem, pois, interesse legítimo em declarar que os contratos em causa violaram o artigo 85º do Tratado,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

A FIFA, a FIGC, o COL Italia, a CIT SpA, a Italia Tour SpA e a 90 Tour Italia SpA violaram o disposto no nº 1 do artigo 85º do Tratado CEE no que diz respeito às disposições dos contratos de 26 de Junho de 1987 e de 11 de Fevereiro de 1988, celebrados entre o COL Italia, a CIT SpA e a Italia Tour SpA, por um lado, e a 90 Tour Italia SpA, por outro, que previam o fornecimento exclusivo a nível mundial à 90 Tour Italia SpA de bilhetes de acesso aos estádios para inclusão em pacotes turísticos destinados ao campeonato do mundo de 1990. Estes bilhetes integravam-se num sistema geral de distribuição de bilhetes de acesso aos estádios elaborado e executado pelo COL Italia de acordo com as instruções da FIGC e da FIFA, após aprovação por esta última, e que proibia a venda de bilhetes destinados à inclusão nestes pacotes, o que tornava impossível aos outros operadores e agentes de viagens encontrar outras fontes de abastecimento para além da 90 Tour Italia SpA.

Artigo 2º

São destinatários da presente decisão:

— 90 Tour Italia SpA
Via Laura Mantegazza, 75
I-Roma,

— COL Italia/Italia 90
Via Po, 36
I-00198 Roma,

— Compagnia Italiana Turismo SpA
Piazza della Republica, 68
I-00185 Roma,

— Fédération Internationale de Football Association
PO Box 85
Hitzigweg, 11
CH-8030 Zurich,

— Federazione Italiana Gioco Calcio
Via Po, 36
I-00198 Roma,

— Italia Tour SpA
Piazza Schuman, 78
I-Roma.

Feito em Bruxelas, em 27 de Outubro de 1992.

Pela Comissão
Leon BRITTAN
Vice-Presidente

(1) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1983, p. 483.