II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 26 novembre 1986

relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (IV/31.204 — MELDOC)

(Le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi.)

(86/596/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu le règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité [1], modifié en dernier lieu par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et notamment ses articles 3 et 4,

vu le règlement n° 26 du Conseil, du 4 avril 1962, portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles [2], modifié par le règlement n° 49 [3], et notamment ses articles 1er et 2,

vu la décision de la Commission du 25 septembre 1985 d'engager la procédure dans la présente affaire,

après avoir donné aux entreprises concernées l'occasion de faire connaître leur point de vue au sujet des griefs retenus par la Commission, conformément aux dispositions de l'article 19 paragraphe 1 du règlement n° 17 et au règlement n° 99/63/CEE de la Commission, du 25 juillet 1963, relatif aux auditions prévues à l'article 19 paragraphes 1 et 2 du règlement n° 17 du Conseil [4],

après consultation du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes,

considérant ce qui suit :

I. LES FAITS

A. Les parties

(1) Les parties dans cette affaire sont :

— Melkunie Holland BV (ci-après dénommée « MU »),

— Coöperatieve Melkproduktenbedrijven « DOMO-Bedum » GA (« DOMO »),

— Verenigde Coöperatieve Melkindustrie « Coberco » BA (« Coberco »),

— DMV Campina BV (« Campina »),

— Menken Landbouw BV (« ML »).

(2) Les parties appartiennent toutes à l'industrie laitière des Pays-Bas. Elles ont chacune leur gamme de produits propre, constituée en fonction de leur situation géographique, de leur organisation et de leur stratégie commerciale. Les quatre premières sociétés sont des coopératives, tandis que la cinquième, ML, est une société privée. Toutes les parties exportent leurs produits dans une mesure variable.

B. Les produits et le marché

(3) Les produits en cause sont le lait liquide et les produits laitiers liquides, frais et de longue conservation, tels qu'ils ont été définis dans le règlement terminologique de 1958 du *Produktschap voor Zuivel* (Office du lait et des produits laitiers). Cette définition ne vise pas le lait condensé, mais elle englobe la crème et le yaourt. Toutes les parts de marché mentionnées dans la présente décision concernent les produits couverts par la définition donnée dans le présent paragraphe.

[1] JO n° 13 du 21. 2. 1962, p. 204/62.
[2] JO n° 30 du 20. 4. 1962, p. 993/62.
[3] JO n° 53 du 1. 7. 1962, p. 1571/62.
[4] JO n° 127 du 20. 8. 1963, p. 2268/63.

(4) La structure du marché des produits laitiers a subi aux Pays-Bas, comme dans d'autres États membres, des changements spectaculaires au cours des deux dernières décennies, tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Comme dans d'autres pays, l'industrie laitière aux Pays-Bas est fortement organisée et est représentée auprès de nombreuses institutions publiques.

(5) Dans le passé, le groupe des fournisseurs comprenait un grand nombre de sociétés régionales. L'établissement d'une organisation commune du marché par le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil [1], l'innovation technique et la concentration du commerce de détail ont entraîné des rachats et des fusions de coopératives et de sociétés privées au niveau régional.

(6) En 1960, il y avait 247 unités de traitement du lait liquide aux Pays-Bas. Ce nombre a constamment diminué avec les années pour tomber à 39 en 1984. En 1984, les laiteries traitant moins de 60 000 tonnes de lait étaient au nombre de 14 (certaines possèdent plusieurs unités de traitement) et représentaient 10,95 % du marché. Leur production totale s'élevait, en 1984, à 184 000 tonnes. Le reste, soit 89,05 %, était produit par cinq laiteries, avec une production totale de 1 496 000 tonnes. Il reste quatre grandes coopératives et une série de petites coopératives et sociétés privées. Les quatre coopératives principales sont MU, Campina„ Coberco et Noord Nederland (dont DOMO fait partie).

(7) Les livraisons à domicile de lait et de produits laitiers occupaient autrefois la première place dans la distribution, mais elles ne représentent maintenant plus que 20 % du marché environ. Depuis 1970, on assiste à la croissance de grandes chaînes de supermarchés, qui représentent quelque 75 % de la distribution. Un important facteur de cette évolution est la légalisation de la vente du lait dans les supermarchés. Ces grands distributeurs ont généralement des ramifications nationales et internationales, ce qui est particulièrement important dans le cas du lait de longue conservation, qui, du fait de sa nature, peut être transporté sur de longues distances. Le fait que deux chaînes de supermarchés détiennent plus de 50 % du marché montre à quel point les grands distributeurs dominent le marché.

(8) Malgré la forte croissance démographique des vingt dernières années, la consommation totale de lait n'a guère progressé aux Pays-Bas. En revanche, la composition de la gamme de produits s'est profondément modifiée : le consommateur néerlandais s'intéresse aujourd'hui davantage aux produits laitiers et au lait de longue conservation, alors qu'il consommait traditionnellement du lait frais.

(9) L'évolution de la production depuis 1960 se présente comme suit :

(en milliers de tonnes)

Produits	1961	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Produits frais	1 363	1 357	1 346	1 340	1 351	1 370	1 373	1 381
Lait et produits laitiers de longue conservation	247	283	360	420	439	459	467	458
Lait de ferme	334	260	225	150	140	140	140	140
	1 944	1 890	1 931	1 910	1 930	1 969	1 980	1 979

L'évolution de la consommation journalière de lait par personne aux Pays-Bas depuis 1950 se présente comme suit :

(en grammes)

Année	Consommation de lait	Produits laitiers	Total
1950	517	56	573
1955	477	76	553
1960	397	84	481
1965	330	93	423
1970	280	112	392
1975	254	124	378
1980	236	126	362
1983	229	138	367
1984	230	134	364

(10) L'évolution retracée ci-dessus a favorisé la concentration de la puissance commerciale du côté de la demande, c'est-à-dire les grandes sociétés de distribution, qui opèrent aussi bien à l'échelle nationale que sur le plan international. Les coûts élevés de réorganisation, de concentration et d'investissement dans les nouvelles technologies se sont traduits par l'apparition de surcapacités sur un marché caractérisé par une vive concurrence entre les producteurs de lait, qui se disputent la clientèle des grands supermarchés.

Importations

(11) Dès 1970, des importations belges vers les Pays-Bas ont été constatées. Les importations en provenance d'Allemagne ont commencé quelques années plus

[1] JO n° L 148 du 28. 6. 1968, p. 13.

tard. Le tableau ci-après montre l'évolution des importations de Belgique et d'Allemagne de 1970 à 1983.

TABLEAU 1

Belgique

(× 1 000 kg)

Année	Nimexe 1983			Total
	04.01-11 (1)	04.01-21 (2)	04.01-25 (3)	
1971				4 861
1972				26 247
1973	6 612	23 234	26 230	57 076
1974	2 982	14 994	26 649	44 625
1975	5 759	17 710	42 810	66 279
1976	7 217	27 887	57 174	92 278
1977	7 019	33 355	60 582	100 956
1978	4 632	31 924	56 932	93 488
1979	6 487	23 675	77 310	107 472
1980	7 468	20 856	91 833	120 157
1981	7 484	24 022	106 065	137 571
1982	11 816	16 737	105 951	134 504
1983	9 816	15 636	106 075	131 527

TABLEAU 2

Allemagne

(× 1 000 kg)

Année	Nimexe 1983			Total
	04.01-11 (1)	04.01-21 (2)	04.01-25 (3)	
1976	339	53	1 048	1 440
1977	246	26	697	969
1978	331	27	973	1 364
1979	12 698	68	451	13 217
1980	10 158	38	514	10 647
1981	13 114	1 530	9 174	23 818
1982	16 519	6 452	23 322	46 293
1983	24 560	2 774	20 949	48 283

(1) 04.01-11 : yoghourt, babeurre, laits caillés ou acidifiés.

(2) 04.01-21 : lait écrémé.

(3) 04.01-25 : lait entier et lait demi-écrémé.

Réglementations de prix minimaux

(12) Le lait liquide figure parmi les produits qui sont soumis à un régime de prix minimaux aux Pays-Bas. Par arrêté royal du 2 mars 1973 (1), la fixation des prix minimaux a été confiée au *Produktschap voor Zuivel,* organisme semi-public. Le prix minimal s'applique au consommateur final : le lait entier et demi-écrémé, pasteurisé et conditionné dans une laiterie néerlandaise ne peut être vendu au consommateur final à un prix inférieur au prix minimal. Ce prix a été fixé à un niveau tellement élevé que les importations sont devenues intéressantes. Un système de prix différent s'applique au lait autre que le lait pasteurisé susmentionné. Le lait stérilisé entier et demi-écrémé, et le lait importé ne peuvent être vendus au consommateur final à un prix inférieur au prix d'achat par litre majoré d'une marge de 0,08 florin néerlandais augmenté de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur le total.

(13) Les prix minimaux sont ajustés deux ou trois fois l'an en fonction de l'évolution des prix des matières premières et des autres coûts. Le prix minimal du lait frais entier normalisé emballé contenant 3,2 % de matières grasses a été fixé à 0,69 florin par litre à compter du 13 mars 1973. Les ajustements de prix ultérieurs ont été influencés par divers facteurs tels que l'augementation des prix des matières premières, les prix d'intervention CEE et le relèvement des taux de la TVA. L'évolution de ce prix minimal montre qu'il a augmenté plus lentement que le coût de la vie en général. Le prix minimal a été réduit à deux reprises, le 13 septembre et le 18 octobre 1983, à la suite de décisions de l'industrie laitière elle-même.

Petit Meldoc

(14) Dans ce contexte, trois sociétés ont pris en 1974 l'initiative de coopérer entre elles. Elles ont formé l'entente du « petit Meldoc ». Cet accord d'entente a été conclu le 24 septembre 1974 par MU, DOMO et Coberco. La coopération prévue se limitait au niveau national. Aux termes de cet accord, qui a été notifié aux autorités néerlandaises et approuvé par elles, les ventes de lait liquide et de produits laitiers étaient soumises à un système de quotas. Les quotas devaient être ajustés périodiquement et des règles ont été adoptées en ce qui concerne les mesures à prendre lorsque les ventes effectives ne correspondaient pas aux quotas alloués. Le deuxième élément important de cet accord était un système de mise en commun des recettes provenant des livraisons aux petits détaillants. Deux comités composés chacun de trois membres ont été créés : l'un était chargé d'administrer l'accord et l'autre, de fixer des règles pour la coordination des ventes.

(15) Les trois partenaires représentaient, en 1974, environ 45 % du secteur néerlandais du lait de consommation, ce qui correspondait à 39 % des ventes sur le marché néerlandais.

(16) Les importations aux Pays-Bas de lait belge de longue conservation en bouteilles de plastique ont commencé dès 1970. Aucun des membres de Meldoc ne possédait d'installations capables de produire du lait de ce type. Ils ont néanmoins suivi de près l'évolution de la situation en ce qui concerne le lait de longue conservation en bouteilles de plastique, et notamment les importations belges dont le prix était inférieur à celui du

(1) Staatsblad 52.

lait frais d'origine néerlandaise. En vue de s'emparer du marché néerlandais du lait de longue conservation en bouteilles plastique, les trois partenaires de Meldoc ont conclu à Deventer, le 15 janvier 1975, un accord avec De Volharding W.A. de Nijherk (ci-après dénommé « Volnij »), qui reconnaissait à celle-ci le droit exclusif de produire leur lait en bouteilles de plastique pour le marché néerlandais. En contrepartie, les membres de Meldoc ont obtenu un droit de regard sur toutes les décisions de gestion de Volnij et leur mise en œuvre, et l'entreprise devait être gérée pour le compte commun des membres. Meldoc s'est engagé à approvisionner Volnij en lait entier à des prix intéressants. Une modification de l'accord en décembre 1977 a restreint les droits de production exclusifs de Volnij en fixant une limite au-delà de laquelle les membres de Meldoc pouvaient eux-mêmes produire du lait en bouteilles de plastique ou s'approvisionner auprès de tiers. En 1981, Volnij et Coberco ont fusionné.

Organisation du grand Meldoc

(17) L'élargissement de l'organisation du petit Meldoc transformé en grand Meldoc par suite de l'incorporation de Campina et de ML a été soigneusement préparé par l'établissement d'un mémorandum daté du 27 janvier 1978 et intitulé « Coopération entre Meldoc, Campina et Menken Landbouw pour la vente de lait liquide aux Pays-Bas ». Ce document énumérait une série de caractéristiques du marché néerlandais du lait liquide, telles que la concurrence incessante sur les prix et l'augmentation des ristournes, la concentration croissante du commerce de détail et l'évolution des circuits de distribution, la stagnation des ventes de lait liquide et la position de plus en plus forte des fournisseurs belges.

(18) Ce document mettait en avant un certain nombre d'avantages de la coopération, tels que la possibilité de mener des actions concertées et, notamment, de lancer une « offensive massive contre les concurrents restants et d'entreprendre ensemble une infiltration au-delà des frontières ». Le document relevait également l'avantage qu'il y avait à affaiblir la position des clients, de façon à les empêcher de faire jouer la concurrence entre fournisseurs en recherchant systématiquement les meilleurs prix. Il soulignait également un autre mérite de la coopération, à savoir que les concurrents nationaux et étrangers pourraient moins facilement conquérir, conserver ou élargir des parts de marché.

En page 13 figurait un passage d'où il ressortait que la relation de pouvoir vis-à-vis du client était l'aspect essentiel de la coopération. Vis-à-vis des détaillants et du consommateur final, la coopération devait rester aussi discrète que possible, encore que la pénétration de concurrents étrangers sur le marché national du lait frais pouvait entraîner la possibilité d'une modification de cette stratégie.

Et le document de poursuivre : « Il est déjà évident que la concentration croissante des détaillants et la pénétration de plus en plus marquée de notre marché national par des concurrents étrangers accroîtra la nécessité de nouvelles associations dans le secteur laitier. »

(19) Les caractéristiques du marché décrites dans ce document y étaient présentées comme des arguments en faveur de l'adhésion à une entente. Les futurs partenaires se rendaient bien compte que leur coopération se heurterait à des objections du côté de la CEE, comme cela ressort du chapitre spécial consacré dans le document aux avantages et inconvénients de la coopération par rapport au gouvernement et à la CEE. Lors d'une réunion tenue le 27 février 1978, la question des importations a été abordée et il a été convenu de tenter d'approcher les producteurs belges afin d'engager une discussion à ce sujet. Une note écrite en mai-juin 1979 contient le passage suivant : « Le 19 décembre 1978, le groupe stratégique a décidé, après un an de discussion, de reconnaître un caractère contraignant à la quatrième version de l'accord de coopération. » (La dénomination exacte de cet accord est « accord de base de coopération de l'industrie laitière », l'arrangement relatif aux quotas est entré en vigueur avec effet rétroactif au 25 décembre 1977).

(20) L'accord de coopération par lequel l'organisation « petit Meldoc » et les sociétés Campina et ML conviennent de former l'organisation « grand Meldoc » a été matérialisé par l'« accord de base de coopération de l'industrie laitière » (ci-après dénommé « accord de base »).

(21) Cet accord de base prévoyait que les parties mèneraient une politique commerciale commune, consistant à fixer collectivement leur politique en matière de prix et de conditions de vente pour le lait liquide et les produits laitiers. Pour rester compétitives, les parties devraient également, aux termes de l'accord de base, s'efforcer de maintenir leurs prix de revient à un niveau aussi bas que possible, et à cet effet, il y avait lieu pour elles de suivre une politique commune de production et de distribution, qui consisterait à favoriser le partage de la production, à opérer une coordination et une concentration des achats et encouragerait la normalisation et les échanges des produits. Les membres se partageraient le coût du bureau Meldoc, qui servait d'état-major à l'entente.

Les parties s'engageraient à concentrer autant que possible leurs ventes sur le territoire attribué à chacune. Ces territoires, qui étaient délimités approximativement suivant les frontières de provinces, étaient marqués sur une carte annexée à l'accord. Celui-ci prévoyait explicitement que chaque partie avait l'obligation vis-à-vis des autres parties de protéger le volume de ses ventes contre les concurrents.

L'accord de base fixait également des quotas, calculés d'après les ventes de 1977. Ces quotas pouvaient être ajustés de temps à autre en fonction des ventes réelles. Les quotas ou des parties de quotas pouvaient être transférés à une autre partie, mais à condition d'être d'abord proposés à toutes les parties collectivement. Une partie qui dépassait ou n'atteignait pas son quota payait, ou recevait, une compensation. Ces dispositions relatives aux quotas étaient contenues dans un accord annexe de l'accord de base. L'accord relatif aux quotas a été signé pour six ans, à compter du 25 décembre 1977 jusqu'à la fin de 1983 environ, avec une possibilité de prolongation d'un an. Les parties pouvaient se retirer moyennant un préavis d'un an.

La part du marché néerlandais approvisionnée par Meldoc est passée de 68 %, en 1978, à plus de 90 %, en 1983. Cette augmentation résulte essentiellement de nouveaux rachats ou fusions.

Meldoc a créé un comité dans lequel chaque partie était représentée par le membre de son personnel responsable de sa stratégie en matière de lait liquide. Aux termes de l'accord de base, ce comité était chargé de mettre en œuvre ledit accord de base et d'en surveiller l'application. Il pouvait en outre conclure de nouveaux accords complémentaires. Les statuts du comité figuraient dans un accord annexe de l'accord de base. Celui-ci n'ayant jamais été signé par les cinq partenaires de Meldoc, il ne devait pas être notifié aux autorités néerlandaises en application de la loi sur la concurrence économique *(Wet Economische Mededinging* article 2). Au moment où l'accord a été conclu, les cinq parties représentaient 68 % du marché ; cette part était passée à plus de 90 % en 1983.

(22) Campina et ML ont déclaré qu'elles n'avaient pas d'autre solution que de s'associer à Meldoc. ML a soutenu que, compte tenu de l'évolution du marché, son existence même aurait été en péril si elle n'avait pas accepté la coopération au sein de Meldoc. Campina a affirmé que l'une des principales raisons qui l'ont incitée à s'associer à Meldoc était son incapacité de résister à la concurrence du petit Meldoc dès lors que celui-ci agissait de concert avec la Volnij, qui était, avec Campina, le seul fournisseur néerlandais de lait de longue conservation en bouteilles de plastique. Ce type de lait était beaucoup plus important dans le sud du pays, où il représentait 35 % du marché total du lait de consommation, tandis que sa part n'était que de 8 % dans le reste des Pays-Bas. Il était particulièrement difficile de résister à la concurrence de Volnij, qui bénéficiait de l'appui de Meldoc. Campina devait également faire face à la concurrence des fournisseurs belges de lait, qui détenaient une importante part du marché (environ 20 %), alors que leur part s'élevait à quelque 3 % dans le reste des Pays-Bas. Cet état de choses, combiné avec les problèmes structurels propres à la société, a obligé Campina à rejoindre Meldoc plutôt que de rester indépendante. Campina a déclaré qu'elle ne s'était pas rendu compte, lorsqu'elle s'est associée à Meldoc, que cette forme de coopération pouvait donner lieu à des objections au regard des règles de concurrence de la CEE. En fait, l'exemplaire du document précité que la Commission a obtenu lors de son inspection dans les locaux de Campina donne à penser le contraire. La page 7, où il est question d'une consultation juridique sur les questions du droit de la concurrence, porte la note manuscrite suivante : « les quotas sont un sujet dangereux ; tout détruire, ne conserver qu'un exemplaire ; fouiller complètement ; ne conserver qu'un dossier secret par entreprise ».

Le fonctionnement de l'accord de base

(23) L'accord doit être analysé dans le contexte de l'évolution du marché qui a été décrite plus haut et compte tenu des objectifs généraux des parties. Comme on l'a montré, les producteurs néerlandais de lait du groupe Meldoc voulaient réagir, de façon concertée à la menace que les importations provenant d'autres États membres représentaient pour leur position sur le marché. En conséquence, cet accord doit être examiné à la lumière du mémorandum précité (voir points 17 à 19) et d'autres pièces à conviction telles que le document cité au point 27, qui mentionne parmi les premiers objectifs de l'entente la protection du marché néerlandais contre les importations.

(24) De nombreux comités et groupes de travail ont fonctionné au sein du grand Meldoc. De 1978 à la fin du mois de juillet 1984, quelque 175 réunions ont eu lieu. La plupart étaient des réunions du groupe de travail commercial « lait frais » et du comité directeur du lait liquide. Les ordres du jour portaient sur toute une série de questions relatives aux domaines de coopération convenus.

(25) Les importations de lait de longue conservation de Belgique ont fait l'objet de discussions approfondies dans le cadre de Meldoc. Une note du 18 février 1980 présente une série de mesures de rétorsion susceptibles d'endiguer les importations belges, telles que la menace d'incursions sur le marché belge pour obtenir des accords sur les prix, dont les principaux bénéficiaires seraient Volnij et

Campina (à l'époque les seuls producteurs néerlandais de lait de longue conservation en bouteilles de plastique). Il a également été envisagé de miner les marges sur le lait en bouteilles de plastique vendu en Belgique en vendant du lait néerlandais à plus bas prix sur le marché belge, de conquérir une part du marché belge du lait de longue conservation au moyen de lait de longue conservation néerlandais conditionné en cartons (quitte à vendre à perte), de prendre contact avec des acheteurs néerlandais de lait belge, d'essayer d'accroître les ventes de lait et de produits laitiers pasteurisés (la part du marché représentée par le lait et les produits laitiers frais en Belgique était à l'époque inférieure à 10 %) ou d'acquérir une participation dans une laiterie belge et de « l'utiliser pour désorganiser le marché (tant négativement que positivement) ».

Le procès-verbal de la réunion du comité directeur du lait liquide du 22 février 1980 indique au point 6 « Importations belges de lait en bouteilles de plastique » que la meilleure méthode était de « continuer à déprimer les marges sur le lait en bouteilles de plastique vendu en Belgique en offrant des prix plus bas pour du lait importé des Pays-Bas ». Ensuite, on relève le passage suivant : « Il faudrait constituer un fonds commun et le confier à un agent commercial indépendant, afin de créer une telle confusion chez les Belges que ceux-ci acceptent de discuter. »

(26) Une note du 2 mai 1980 intitulée « Quelques manchettes sur les ventes de lait en bouteilles de plastique » montre également que, selon les membres de Meldoc, il était dans leur intérêt commun d'agir pour réduire la part des Belges dans le marché néerlandais. La note du 2 juin 1980 susmentionnée indiquait que toutes les dépenses découlant du développement de la production néerlandaise de lait de longue conservation en bouteilles de plastique devaient être partagées.

La discussion s'est conclue lors de la réunion du comité directeur du lait liquide du 6 juin 1980, au cours de laquelle il a été décidé d'essayer de bloquer toute progression des ventes belges aux Pays-Bas. Meldoc s'efforcerait de s'adjuger la croissance de ce compartiment du marché. Il a été décidé d'agir ensemble pour obtenir le bénéfice exclusif d'une expansion chiffrée entre 10 et 15 millions de litres par an, soit par des engagements de vente, soit par le partage des pertes.

(27) En 1981, les premières importations de lait de longue conservation UHT en provenance d'Allemagne sont apparues sur le marché. On estimait que, à long terme, le lait UHT prendrait la place du lait de longue conservation en bouteilles de plastique et que les fournisseurs étrangers s'empareraient d'une part croissante du marché du lait de longue conservation. Le groupe Meldoc craignait que, à la longue, cette tendance ne nuise à leur position sur le marché du lait et des produits laitiers frais. En conséquence, les membres ont décidé d'effectuer eux-mêmes des livraisons spéciales de lait UHT. Les discussions relatives aux arrangements à prendre reposaient sur le principe que les objectifs initialement convenus par les partenaires resteraient inchangés. Dans un document du 29 décembre 1982, ces objectifs sont énoncés comme suit :

« a) défense des marges sur le lait pasteurisé ;

b) protection contre une nouvelle avancée du lait étranger de longue conservation ;

c) à long terme (lorsqu'un volume important de ventes aura été atteint), parvenir à une répartition équilibrée de la production, de façon à pouvoir supprimer les compensations financières. »

(28) L'accord prévoyait que les fournisseurs de lait UHT seraient indemnisés de leurs pertes par les autres membres. La différence entre les prix de vente départ entrepôt et un « prix de revient Meldoc » convenu était versée à un fonds commun et répartie entre membres dans les proportions suivantes : MU 26 %, DOMO 16 %, Coberco 22 %, Campina 29 % et ML 7 %. Il était convenu que Melkunie avancerait les fonds pour indemniser les autres fournisseurs en attendant l'établissement des comptes. Ce système portait sur le lait entier UHT et le lait écrémé chocolaté (mémorandum du 1er février 1982).

(29) Les pertes résultant des livraisons de lait UHT par Campina à Aldi (une grande chaîne allemande de supermarchés qui opère également aux Pays-Bas) se sont élevées à 947 858 florins en 1982. Pour 1983, les chiffres concernant les livraisons de lait UHT de Campina et de Coberco à Aldi et de ML à Edah (chaîne de supermarchés) étaient les suivants :

(en florins)

	Campina à Aldi	Coberco à Aldi	ML à Edah
MU	16 490	261 426	172 509
DOMO	4 639	160 828	106 160
Coberco	6 451	221 207	145 970
Campina	7 080	291 590	192 414
ML	4 028	70 384	46 445
Total	38 688	1 005 435	663 498

(30) Les résultats de la politique menée par Meldoc pour protéger son volume de vente contre les fournisseurs étrangers sont décrits, pour les années 1980-1982, dans une note datée du 24 octobre 1983 :

« Au cours de ces années, nous nous sommes efforcés de remplacer les importations de lait en bouteilles de plastique par du lait UHT en cartons. Certains résultats ont été obtenus, mais ils n'ont pu l'être qu'en sacrifiant les prix. L'une des principales raisons d'être de cette politique était de réduire au minimum les possibilités de la Belgique et de l'Allemagne de conquérir une part du marché du lait frais, sur lequel nous étions vulnérables en raison de nos prix élevés. »

Lors d'une réunion du groupe de travail « lait de longue conservation » de Meldoc, tenue le 5 mai 1983, les résultats de la politique commune en matière de lait de longue conservation ont été résumés comme suit :

« Nous pouvons affirmer que les Belges en particulier ont perdu beaucoup de terrain. S'il est tenu compte de l'augmentation des ventes à Aldi, les Allemands n'en sont pas non plus sortis indemnes. Après discussion, la conclusion est que, au cours des années à venir, il sera nécessaire de disposer de capacités permettant de produire environ 100 à 125 millions de litres de lait UHT en cartons. »

(31) Une concertation intensive entre les membres de Meldoc a aussi eu lieu dans le cadre des groupes de travail commerciaux. Les informations échangées concernaient non seulement le lait de longue conservation, mais également le lait et les produits laitiers frais. Un document daté du 24 mai 1982 indique, en ce qui concerne la politique générale de Meldoc, que, lorsque les partenaires prennent des décisions de prix, ils doivent tenir compte de la position de chacun. Les offres de prix envisagées ont d'ailleurs fait l'objet de discussions détaillées au sein des groupes de travail. Le compte rendu de la 11e réunion du comité directeur du lait liquide contient l'observation suivante, au point 3 concernant la liste n° 55 des conclusions du groupe de travail commercial :

« Il y a toujours eu les consultations appropriées au sujet des offres de prix aux clients d'un partenaire ». La liste n° 15 de conclusions de la réunion du 17 janvier 1984 des groupes de travail « lait de longue conservation » et « lait frais » montre également que les offres de prix faisaient l'objet d'échanges de vues approfondis. Plusieurs gros clients sont passés en revue et l'évolution de la situation en ce qui concerne les offres de prix est examinée.

(32) En 1983, les importations de lait frais, que le groupe Meldoc redoutait depuis de nombreuses années, commencent. Le 29 juillet, une réunion extraordinaire du groupe politique est convoquée pour un examen du problème de ces importations. Le rapport de la réunion résume comme suit l'exposé de la situation fait par le président : « En raison de la marge élevée sur le lait liquide aux Pays-Bas, il est intéressant pour la concurrence étrangère (en particulier belge et allemande) de prendre pied sur ce marché. »

Quelques exemples d'importations belges et allemandes sont mentionnés. Le lait importé est de qualité acceptable pour le consommateur et est vendu en dessous du prix néerlandais minimal à la consommation.

(33) Avant et après la réunion du 29 juillet 1983, une série de mesures concrètes ont été prises pour endiguer les importations de lait frais. Ces mesures seront examinées plus loin, où sera évoqué un mémorandum du bureau Meldoc daté du 24 octobre 1983 et intitulé « Faits et raisons concernant les réductions de prix du 12 septembre et du 17 octobre 1986 », qui décrit la situation et les mesures prises pour y faire face. Selon les informations recueillies par la Commission, ces mesures ont été les suivantes : convaincre Ziko [1] de ne pas importer de lait frais d'Allemagne ; approcher des fournisseurs belges pour les dissuader d'approvisionner des clients néerlandais et vendre du lait à des prix de « dumping » sur le marché belge.

(34) Peu satisfaite des ristournes offertes par MU, Ziko s'apprêtait à titre d'essai à passer en Allemagne une commande de lait entier et demi-écrémé. Une note sur la 151e réunion du personnel de vente de MU, tenue le 28 mars 1983, met l'accent sur le risque de contagion, d'autres clients étant également désireux de s'approvisionner en produits allemands. Des démarches répétées ont été entreprises auprès du fournisseur allemand potentiel et MU lui a signalé que des livraisons de lait entier et demi-écrémé sur le marché néerlandais comprimeraient les marges des grandes laiteries néerlandaises.

(35) L'affaire Ziko a été examinée lors de plusieurs réunions de Meldoc, notamment celles du comité directeur du lait liquide des 6 mai et 3 juin 1983. Il ressort clairement des procès-verbaux des différentes réunions que, au sein de Meldoc, il était convenu d'essayer d'empêcher Ziko d'importer des produits d'Allemagne.

[1] Ziko est une société établie à Eindhoven, qui fait office de centrale d'achat de lait et de produits laitiers pour ses membres.

(36) MU a conclu avec Ziko un contrat pluriannuel pour la livraison de lait et produits laitiers frais. Aux termes de l'article 1er de ce contrat,

« Tous les membres mentionnés de Ziko acceptent d'acheter la gamme de base de lait et de produits laitiers frais de Melkunie Holland pour tous leurs points de vente. »

Le but exprès du contrat conclu avec Ziko était d'empêcher les importations, ainsi qu'il ressort en outre du passage ci-après du mémorandum du 24 octobre 1983 du bureau Meldoc : « Entre-temps, le groupe Ziko menaçait de procéder à des importations d'Allemagne. En lui accordant une ristourne supplémentaire, nous sommes parvenus à lui faire signer un contrat d'achat pluriannuel. »

(37) Naarmann, l'entreprise allemande auprès de laquelle Ziko comptait s'approvisionner, avait reçu des emballages pour les livraisons à Ziko. Dans une lettre adressée à la Commission, MU a expliqué qu'une fois que Ziko eut décidé de ne pas acheter de lait entier ou semi-écrémé frais à Naarmann, MU a remboursé à Ziko les sommes versées à Naarmann pour les emballages. Ce montant a été partagé entre les membres de Meldoc. Les comptes pour 1983 contiennent un poste de 26 289 florins pour « remboursement de papier Allemagne », qui a été réparti entre eux.

« Dumping » (1) en Belgique

(38) Vers la fin du mois de mai 1983, Edah a commencé à vendre du lait entier et demi-écrémé frais importé dans un grand nombre de ses succursales dans le sud des Pays-Bas. Le lait entier de Belgique était vendu à un prix inférieur de 0,10 florin au litre par rapport au lait entier néerlandais. Meldoc a réagi en essayant à trois reprises, mais en vain, de convaincre les fournisseurs belges d'arrêter leurs livraisons. Le mémoradum du 24 octobre 1983 mentionne que, initialement, les fournisseurs belges se sont montrés intéressés mais que, en raison de divergences de vues ultérieures, il a été jugé inutile de poursuivre ces tentatives.

(39) Au cours de l'été, les importations de lait belge ont encore augmenté. Dans un rapport établi par MU le 27 septembre 1983, il est indiqué que les importations de lait frais et une réduction quelconque de la part du marché étaient inacceptables. Deux jours plus tard, le 29 septembre, une réunion du comité directeur a été consacrée à l'accroissement des importations. Diverses mesures destinées à freiner les importations ont été examinées. Il a été décidé, entre autres, que Campina achèterait 10 millions de kilogrammes de lait en Belgique dans le but d'amener les fournisseurs belges à discuter.

(40) Dans une note interne de MU datée du 29 septembre 1983, il est indiqué qu'un certain nombre d'accords ont été conclus au sujet des importations de Belgique, dont un prévoyait d'entreprendre une campagne de « dumping » de lait de longue conservation en Belgique. Les partenaires réservaient à cet effet 10 millions de litres de lait en bouteilles de plastique et 5 millions de litres de lait en cartons.

Le but de toute cette opération était d'exercer une forte pression sur les marges belges dans le domaine du lait de longue conservation.

(41) Un mémorandum interne de Campina daté du 18 octobre 1983 mentionne que les parts résultant du « dumping » sur le marché belge seraient remboursées après concertation avec Meldoc.

Un deuxième mémorandum, daté du 24 octobre 1983, indique qu'il a été décidé d'essayer de vendre en Belgique des quantités aussi faibles que possible de lait de longue conservation à des détaillants aussi nombreux que possible, « c'est-à-dire d'opérer une large dispersion afin de provoquer une baisse maximale des prix ». Le mémorandum mentionnait également qu'il fallait éviter de donner l'impression que l'industrie néerlandaise du lait agissait de façon concertée.

(42) Le lait a été facturé aux clients belges (Delhaize, Dial et CFC) par Mona-Belgique, une filiale de MU. Mona achetait le lait de MU, qui s'approvisionnait principalement chez Coberco et Campina. Ces deux dernières entreprises livraient le lait directement aux clients belges, mais le facturaient à MU. La Commission dispose de documents prouvant l'existence de toutes ces transactions entre MU et Mona, et entre celle-ci et Delhaize, Dial ou CFC.

(43) La Commission a obtenu une liste assez complète des prix facturés pour le lait livré aux détaillants belges en 1983 à chaque étape. Les livraisons de lait entier en bouteilles de plastique effectuées par Volnij à MU constituent un bon exemple à cet égard. MU payait 103 florins par hectolitre pour ce lait. Cette société facturait à Mona 80,93 florins par hectolitre, c'est-à-dire 22,07 florins de moins qu'elle n'avait payé à Volnij. Mona vendait le lait à Dial et à Delhaize pour 82,45 florins et 83,22 florins l'hectolitre, soit respectivement 20,55 florins et 19,78 florins de moins que le prix initial facturé par Volnij.

(44) Ces livraisons se poursuivaient encore au moment où la Commission a procédé à des visites d'inspection dans les entreprises. Un mémorandum de Melkunie daté du 13 juin 1984 montre bien que les

(1) Le mot « dumping » a ici un autre sens que dans le règlement (CEE) n° 2176/84 du Conseil. Il n'est utilisé que parce que c'est le terme dont se servaient les membres de l'entente eux-mêmes. Pour éviter tout malentendu, il sera placé entre guillemets.

ventes à pertes de lait néerlandais sur le marché belge se poursuivaient. Après que Coberco/Volnij ait cessé de produire du lait en bouteilles de plastique à partir du 1er juin 1984, Campina et Melkunie ont assuré elles-mêmes ces livraisons.

(45) Un document établi en prévision de la 135e réunion du comité directeur, qui s'est tenue le 2 mars 1984, mentionne, en ce qui concerne les livraisons de lait de longue conservation à Delhaize :

— que Volnij et Campina livraient approximativement 100 000 et 50 000 litres respectivement de lait entier en bouteilles de plastique par semaine,

— que la facture était établie par Mona-Belgique sous la responsabilité de la division « lait liquide » de MU,

et

— que le contrat de livraison courait du 1er décembre 1983 au 1er juin 1984 environ.

Il ressort du procès-verbal de la réunion qu'il a été décidé de présenter une proposition sur la répartition de ces coûts lors de la réunion suivante. Ces coûts s'élevaient à environ 687 500 florins.

(46) Un document du 4 avril 1984 intitulé « Nouvelles décisions concernant l'apurement des comptes de 1983 » contient le passage suivant :

« Livraisons aux clients belges

Les accords suivants ont été conclus en ce qui concerne les livraisons effectuées par Coberco (Volnij), Campina et MU à des clients belges :

a) le lait de longue conservation en bouteilles plastique et le lait UHT sont couverts ;

b) la période de livraison s'étend de novembre 1983 au début de juin 1984 ;

c) les quantités maximales sont de 10 millions de litres de lait en bouteilles de plastique et 5 millions de litres de lait UHT ;

d) les fournisseurs sont indemnisés de la différence entre le prix de revient et le prix de vente (en moyenne environ 15 cents le litre).

Pour 1983, les comptes afférents aux livraisons de novembre / décembre doivent être apurés. »

(47) La comptabilité de Meldoc était tenue et traitée sur l'ordinateur de MU. Au cours de l'enquête réalisée dans les locaux de MU, une écriture d'un montant de 117 577,79 florins portant la référence « memo 4.01.02 » et intitulée « lait stérilisé Meldoc Belgique » a été relevée à la page 6 du livre des données traitées le 12 mars 1984, afférentes à des comptes clôturés au 31 décembre 1983. Ce montant représentait la perte résultant du « dumping » de lait néerlandais de longue conservation sur le marché belge. Le contrôleur financier de MU, M. . . . (qui relevait du directeur des opérations « lait liquide » et représentait MU dans de nombreux groupes de travail Meldoc), avait déjà imputé un certain pourcentage de cette somme sur le compte de Melkunie.

(48) Dans leurs réponses à la lettre de la Commission du 6 juin 1984, les partenaires de Meldoc ont nié avoir eu l'intention de partager le coût des ventes à perte effectuées sur le marché belge, non sans admettre qu'une telle répartition avait été discutée au cours de réunions. Le procès-verbal de la 139e réunion du comité directeur du 2 juin 1984, au cours de laquelle les inspections de la Commission ont notamment été abordées, mentionnait que, eu égard aux perspectives d'évolution commerciale et aux inspections de la Commission européenne, toutes les parties estimaient que la prudence était de rigueur en ce qui concerne le partage des coûts et que « la proposition présentée à l'époque par le présent en vue de contributions collectives aux pertes éventuelles sur les ventes de MU aux clients belges était finalement rejetée ».

(49) Dans leur mémoire en défense ainsi qu'au cours de l'audition, les partenaires de Meldoc ont déclaré que leur action sur le marché belge, telle qu'elle a été décrite dans les paragraphes précédents, constituait une riposte aux pratiques déloyales dont le marché belge aurait été le théâtre. Tout en admettant que leur réaction aux importations belges risquait de tomber sous le coup de l'article 85 paragraphe 1 du traité, les partenaires de Meldoc estimaient que, compte tenu des circonstances, il n'y avait pas lieu d'infliger des amendes.

(50) Le document de travail n° 3 du 21 mars 1983, établi en vue d'une réunion du groupe stratégique du 30 mars 1983, portait sur la politique de coopération pour la période 1984/1985. Les membres du comité directeur du lait liquide assistaient à la réunion. Selon ce document de travail, il était « nécessaire de renforcer et d'étendre la position compétitive effective des membres vis-à-vis de l'étranger ». Pour y parvenir, les membres devaient s'efforcer de réduire leurs prix de revient, de renouveler leurs gammes de produits et d'améliorer leurs relations avec les clients importants. En ce qui concerne les importations belges, il était indiqué qu'elles s'élevaient annuellement à 5 millions de litres de produits laitiers et que « nos mesures de rétorsion en Belgique consistent à exercer une pression sur les prix, qui sont déjà généralement bas, en offrant des prix fortement réduits et en fournissant environ 200 000 litres de lait de longue conservation par semaine jusqu'au 1er juin prochain. La poursuite de cette action et les moyens correspondants (coûts équivalant à environ 15 cents par litre)

sont à l'étude ». À propos des importations d'Allemagne effectuées par Pollfood, qui n'approvisionnait que d'importants clients, le document signalait qu'une pression intense et « irresponsable » sur les prix s'était développée sur ce segment du marché et qu'il convenait d'ajuster la « tactique que nous avons utilisée jusqu'à présent et qui consiste à limiter au minimum leurs possibilités d'action ». Le document poursuivait : « Les réactions face à la concurrence doivent, comme cela a été le cas jusqu'à présent, continuer à faire l'objet de discussions et de décisions collectives et, au besoin, être financées en commun. Dans la mesure du possible, elles doivent être mises en œuvre sous la responsabilité directe d'un ou de plusieurs membres. »

(51) Le document de travail préconise de poursuivre l'opération entreprise pour reconquérir la part du marché du lait et des produits laitiers de longue conservation perdue au profit des fournisseurs belges (environ 130 millions de litres de produits en bouteilles de plastique). Le document évalue les importations aux Pays-Bas à environ 100 millions de litres par an, et précise qu'une concurrence se livre sur les prix avec les fournisseurs allemands de lait UHT. Les membres doivent veiller à ce que les capacités de chacun soient utilisées au mieux et ne décider l'expansion de leurs capacités qu'après consultation de leurs partenaires.

II. APPRÉCIATION JURIDIQUE

A. L'article 2 du règlement n° 26

(52) Les activités du grand Meldoc concernent la production et le commerce des produits agricoles visés à l'annexe II du traité [1]. Ces produits tombent sous le coup des articles 1er et 2 du règlement n° 26. L'article 1er dispose que les articles 85 à 90 inclus du traité s'appliquent à tous accords, décisions et pratiques relatifs à ces produits, tandis que l'article 2 précise les dérogations aux dispositions de l'article 85, qui sont accordées pour certains accords, décisions et pratiques relatifs à ces produits. Le paragraphe 1 première page de l'article 2 dispose que l'article 25 paragraphe 1 du traité est inapplicable aux accords, décisions et pratiques relatifs au commerce des produits qui font partie intégrante d'une organisation nationale de marché ou qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité. Il est précisé dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 2 que l'article 35 paragraphe 1 est inapplicable en particulier aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations ressortissant à un seul État membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, à moins que la Commission ne constate qu'ainsi la concurrence est exclue ou que les objectifs de l'article 39 du traité sont mis en péril.

(53) Les organisations nationales de marché de l'industrie laitière ont été remplacées par l'organisation commune de marché, régie par des principes définis dans le règlement (CEE) n° 804/68 [2] du Conseil. Par conséquent, l'accord instituant le grand Meldoc ne saurait bénéficier de la première dérogation prévue à la première phrase du paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 26.

(54) Par ailleurs, l'accord instituant le grand Meldoc n'est pas non plus nécessaire à la réalisation des objectifs définis à l'article 39 du traité CEE. Il ressort du troisième considérant du règlement n° 26 que cette dérogation n'est applicable que dans la mesure où l'application de l'article 85 paragraphe 1 du traité mettrait en péril la réalisation des objectifs de la politique agricole commune dans le secteur concerné. En deuxième lieu, c'est le règlement (CEE) n° 804/68 qui précise les moyens qui peuvent être employés dans le secteur laitier en vue de réaliser les objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité. Tel est notamment le cas dans le domaine des mesures de soutien des prix. Même s'il subsiste une marge pour l'initiative privée dans le cadre des dispositions du règlement (CEE) n° 804/68 relatives aux moyens de réalisation des objectifs de l'article 39 du traité, les activités des partenaires de Meldoc (qui comprennent un système de quotas, un schéma de compensation, des consultations sur les ventes et les prix, et certains actes précis destinés à empêcher les importations d'autres États membres) équivalent en l'espèce à une tentative de créer un mécanisme d'intervention privé totalement différent du système d'intervention prévu par le règlement (CEE) n° 804/68, qui précise que celui-ci doit être normalisé de façon à ne pas entraver la libre circulation des marchandises en question dans la Communauté (cinquième considérant). En revanche, l'accord du grand Meldoc visait à protéger les parts de marché des parties contre la concurrence, notamment celles des autres États membres. Il ne saurait donc être considéré comme nécessaire à la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité, pour lesquels les moyens à mettre en œuvre dans ce secteur sont précisés par le règlement (CEE) n° 804/68.

[1] Liste mentionnée à l'article 38 du traité chapitre 4.

[2] JO n° L 148 du 28. 6. 1968, p. 13.

(55) Les deux conditions qui régissent la dérogation prévue à la première phrase du paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 26 n'étant pas remplies, la dérogation prévue à la deuxième phrase de ce même paragraphe n'est pas applicable. En effet, elle vise une forme particulière des arrangements visés à la première phrase et exige qu'il soit satisfait à l'une des deux conditions de l'application de la dérogation prévue par la première phrase, et que les arrangements présentent les caractéristiques décrites à la deuxième phrase [1].

Cependant, à supposer même que les circonstances particulières visées à la deuxième phrase représentent une dérogation distincte, cette nouvelle condition indépendante ne serait pas non plus remplie. Comme ML est une société privée et non pas une association d'agriculteurs, on ne saurait prétendre que l'accord Meldoc relève de la dérogation prévue à la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 2.

(56) En conséquence, les dérogations prévues à l'article 2 du règlement n° 26 sont inapplicables en l'espèce et n'excluent donc pas l'application de l'article 85 du traité CEE.

B. Article 85 paragraphe 1

(57) L'article 85 paragraphe 1 interdit comme étant incompatibles avec le marché commun et interdits « tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à :

a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,

b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,

c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,

...»

L'accord de base

(58) L'accord qui régit la coopération des cinq membres qui forment le groupe du grand Meldoc dans le domaine du lait liquide et des produits laitiers, à savoir l'accord de base pour la coopération de l'industrie laitière, a été approuvé dans sa quatrième version par le groupe stratégique Meldoc le 19 décembre 1978 et constitue un accord au sens de l'article 85 paragraphe 1. Ce groupe stratégique se compose des cadres supérieurs et dirigeants des cinq sociétés.

(59) L'accord de base contient de très nombreuses dispositions visant à restreindre la concurrence, surtout dans le domaine des ventes, des prix, de la production, de la distribution et des marchés. L'intensité de la coopération est en outre attestée par le grand nombre de réunions qui ont eu lieu dans l'organisation Meldoc.

Le dossier des pièces à conviction réunies par la Commission, dont certaines ont été commentées plus haut (notamment le procès-verbal des réunions du comité directeur lait, du groupe stratégique et de plusieurs groupes de travail) prouve que des consultations ont régulièrement eu lieu concernant toutes les formes de coopération susmentionnées.

(60) Les offres de prix des membres du groupe aux clients d'autres membres ont toujours fait l'objet de consultations très complètes. Les réunions des groupes de travail (lait de longue conservation et lait frais) étaient surtout consacrées à la coordination des ventes et des prix, concrétisant de la sorte l'objectif d'une politique commerciale commune.

Mis à part l'effet général de la fixation de quotas sur la liberté des membres de décider la réduction ou l'augmentation de la production, les restrictions effectives de la production concernaient en particulier le secteur du lait de longue conservation. L'augmentation constante des importations de lait de longue conservation (en bouteilles de plastique) en provenance de Belgique et, plus tard, de lait UHT provenant de Belgique et d'Allemagne, a conduit à des accords d'accroissement de la production.

Les accords de quotas quantifiaient la répartition des marchés entre les membres. L'accord de base comportait également une répartition géographique des marchés. La grande masse des ventes de chaque membre était soumise à des quotas. L'augmentation de la part du marché néerlandais approvisionnée par l'organisation Meldoc (de 70,2 % à 91,4 % de 1978 à 1983) ainsi que de celle couverte par les ventes contingentées de Meldoc (de 65,2 % à 78 % de 1978 à 1983) prouve bien que la coopération Meldoc a éliminé ou limité la concurrence à l'échelon national. La concurrence s'est trouvée limitée non seulement par le contingentement, mais par les transferts financiers effectués entre les membres selon qu'ils avaient dépassé leurs quotas ou qu'ils étaient restés en deçà, par les consultations au sujet des offres de prix aux clients d'un partenaire et par les accords sur les niveaux de production.

[1] Deuxième rapport sur la politique de concurrence, point 75, et affaire 71-74 Frubo, Cour de justice des Communautés européennes (1975), Recueil, p. 563, où seules les conditions visées à la première phrase sont mentionnées comme critères de la dérogation prévue dans le règlement n° 26.

Mesures à l'encontre des importations

(61) L'appréciation du comportement du groupe Meldoc sur le marché montre que l'accord de base ne saurait être vu sans tenir compte des pièces à conviction antérieures et postérieures. Même s'il est vrai que le texte de l'accord de base ne fait aucune allusion aux importations ou exportations, il fait expressément obligation aux parties de protéger le volume des ventes contre les tiers. Le document de travail qui a servi d'élément de discussion pour l'accord de base fait cependant déjà valoir « la concentration croissante des détaillants » et « la pénétration croissante du marché intérieur par les fournisseurs étrangers » comme arguments en faveur d'une coopération plus étroite. Les avantages d'une telle coopération devaient être, entre autres, la capacité d'entreprendre une action commune, et en particulier « une offensive massive contre les derniers concurrents et une infiltration commune des marchés au-delà de la frontière ». Les faits prouvent que les partenaires Meldoc ont bien protégé leur volume de vente contre les tiers en menant une action commune pour contenir les importations. Un document plus tardif que l'accord de base confirme également que cet accord ne saurait être isolé de documents ultérieurs tels que le mémorandum du 29 décembre 1982, où il est dit que la protection du marché intérieur contre « les nouvelles incursions des fournisseurs étrangers de lait de longue conservation » compte parmi les premiers objectifs stratégiques de l'entente. Ce document a été rédigé en relation avec une discussion sur les mesures concertées appliquées par les partenaires Meldoc contre les importations de lait UHT.

Importations de lait de longue conservation

(62) Les partenaires Meldoc voulaient paralyser la concurrence du lait belge sur le marché néerlandais parce que les importateurs belges faisaient pression sur leurs prix en offrant leur lait à meilleur compte et aussi parce qu'ils redoutaient l'érosion de leur part du marché du lait frais. Dans ce but, ils ont mené une série d'actions communes. Ainsi qu'il ressort du point 31, les partenaires Meldoc ont régulièrement échangé des informations sur les offres intéressant le lait importé et sur d'autres questions. Ces mesures non seulement ont faussé la concurrence entre les membres de l'entente par l'échange d'informations sur les prix et les clients et le respect mutuel des parts de marché, mais ont aussi faussé la concurrence entre le lait néerlandais et le lait importé.

(63) La décision mentionnée au point 26 de bloquer les ventes belges de lait de longue conservation aux Pays-Bas et de s'emparer de la croissance prévisionnelle de ce segment du marché, est un exemple de plus du type de décisions destinées à fausser la concurrence. Le plan spécial de livraisons de UHT constitue également un projet Meldoc destiné à fausser la concurrence dans les Pays-Bas et à éliminer celle des fournisseurs allemands et belges. Ce plan prévoyait des offres à bas prix aux clients néerlandais pour les détourner des importations moins chères de lait UHT. Les pertes ont été réparties entre les membres. Les textes cités au point 30 montrent que le groupe Meldoc était satisfait des résultats de cette action.

Importations de lait frais

Ziko

(64) Le contrat pluriannuel passé par MU avec Ziko avait manifestement pour but d'empêcher la perte de débouchés au profit des fournisseurs allemands. C'est ce qui ressort nettement de la deuxième citation du point 36, où il est dit que, Ziko ayant manifesté l'intention de s'approvisionner en lait auprès de fournisseurs allemands, MU a proposé un rabais supplémentaire. En contrepartie, Ziko était disposé à signer un contrat pluriannuel qui devait empêcher, ainsi qu'il ressort de la première citation du point 36, ses points de vente de s'approvisionner ailleurs qu'auprès de MU pour la gamme de base de lait frais et de produits laitiers pendant la durée du contrat et court-circuiter de la sorte les autres fournisseurs, notamment les fournisseurs allemands. Le contrat passé par MU avec Ziko se situe dans la ligne de la stratégie générale du groupe Meldoc, qui est de fermer l'accès du marché néerlandais aux importations de lait de longue conservation et de lait frais. La documentation présentée aux points 35 et 36 prouve également que le groupe Meldoc estimait qu'il était de l'intérêt de tous les membres que MU passe ce contrat avec Ziko. En effet, l'affaire Ziko a été examinée à plusieurs reprises au cours des réunions Meldoc, et en outre, le remboursement à Ziko des emballages commandés auprès du fournisseur allemand, qui constituait une partie du prix payé par MU pour emporter le marché, a été réparti entre les partenaires.

Par conséquent, le contrat passé entre MU et Ziko découle logiquement de l'accord de base qui a, entre autres, pour objet de protéger la part de marché néerlandais du groupe Meldoc contre les fournisseurs de lait étranger.

Action menée sur le marché belge

(65) La question des importations de lait belge et des mesures à prendre pour les empêcher d'augmenter ou pour reconquérir le marché perdu figurait régulièrement à l'ordre du jour des discussions de Meldoc. Outre l'action montée contre les importations belges de lait de longue conservation et de produits laitiers aux Pays-Bas, Meldoc a lancé en 1983 une offensive concertée sur le marché belge

pour forcer les fournisseurs belges à arrêter leurs livraisons de lait frais à leurs clients néerlandais. En 1983, Edah avait commencé à importer du lait frais belge et plusieurs autres clients ont suivi cet exemple. Les membres de Meldoc ont alors décidé de forcer les fournisseurs belges à arrêter ces exportations pour ne pas perdre une partie du marché important du lait frais. Ils ont monté à cet effet une opération de « dumping » sur le marché belge, après avoir échoué dans leur tentative de négocier l'arrêt des livraisons avec les fournisseurs belges. Plusieurs documents prouvent que cette opération de « dumping » visait bien les importations belges, et notamment les documents mentionnés aux points 39 et 40. Il ressort également de ces preuves qu'il s'agissait effectivement d'une action commune des membres de Meldoc. Les pertes subies sur les ventes de « dumping » ont été considérables, ainsi qu'il ressort des chiffres cités au point 43, ce qui est du reste franchement reconnu dans le mémorandum cité au point 44, où il est question de ventes à perte. Le volume énorme de ces ventes est attesté par les chiffres cités au point 45. Les citations du point 41 révèlent toute l'agressivité de l'opération et le secret dans lequel elle a été menée. Le but recherché était « une chute maximale des prix », et pour ne pas donner l'impression que « l'industrie laitière néerlandaise agissait de concert », Volnij a canalisé ses livraisons à Dial en empruntant un nom de marque de MU.

(66) Les preuves infirment le déni opposé par les membres de Meldoc à la Commission, qui leur demandait s'ils avaient jamais décidé de se partager les frais de l'opération menée sur le marché belge. En effet, tout d'abord, l'intention de partager les charges des opérations communes est explicitement mentionnée dans une série de documents qui relatent les discussions sur ces opérations. Ces preuves révèlent aussi que cette intention a été concrétisée dans certains cas (tels que les livraisons de lait UHT et l'affaire Ziko). Le projet de répartir les frais de l'action menée contre les importations de lait frais belge est prouvé par les éléments suivants :

a) l'estimation du déficit à supporter par Meldoc au titre des livraisons aux clients belges, contenue dans le document visé au point 45 ;

b) l'allusion à la décision de dédommager les fournisseurs, qui figure dans le document intitulé « autres décisions », cité au point 46 ;

c) le fait que MU avait déjà pris en charge un certain pourcentage du poste de 117 577,79 florins au titre du lait stérilisé Meldoc livré en Belgique, qui a été découvert dans la comptabilité informatisée.

(67) Il est donc fondé de conclure que l'opération de « dumping » a été montée par Meldoc pour réduire les importations de lait frais provenant de Belgique avec l'intention de partager les frais de l'opération au *prorata* convenu. Le fait que, en réalité, il n'y ait pas eu de partage des frais, ou du moins que la Commission ne dispose pas des preuves nécessaires pour établir ce partage, n'enlève rien à la gravité de cette opération. L'absence de partage de frais peut provenir de ce que la Commission avait déjà commencé ses inspections auprès des sociétés concernées. Bien que l'opération ait été décidée d'un commun accord par tous les partenaires Meldoc, il faut souligner que les meneurs en ont été MU, Coberco et Campina : MU pour avoir joué le rôle clé d'organisateur de l'opération, et Coberco et Campina, pour avoir, avec MU, fourni le lait qui a été vendu à perte sur le marché belge.

(68) Ce type d'action mené par Meldoc contre les importations ne saurait être vu comme un incident isolé. En effet, la stratégie du groupe consistait à opposer un front commun à n'importe quel concurrent, y compris les étrangers, ainsi qu'il ressort des preuves mentionnées au point 50, où il est dit non seulement que les réactions face à la concurrence doivent être examinées et arrêtées d'un commun accord et, le cas échéant, financées en commun, mais aussi qu'une telle stratégie doit être poursuivie pendant la période 1984/1985.

(69) Enfin, la Commission ne saurait pas non plus accepter l'argument de la défense lorsqu'elle invoque des pratiques prétendument contraires à la concurrence sur le marché belge. En effet, même s'il était vrai que les importations belges eussent été effectuées aux Pays-Bas par des moyens déloyaux, fondés sur des pratiques anticoncurrentielles, cette circonstance ne saurait être prise en compte dans la décision relative aux amendes, sous peine d'encourager les entreprises à décider elles-mêmes de la répression des comportements contraires aux règles de concurrence communautaire, sans tenir compte des règles qui visent spécifiquement à réprimer de tels comportements. Les partenaires Meldoc auraient alors dû déposer une plainte auprès de la Commission en vertu de l'article 3 du règlement n° 17. Or, ils n'en ont jamais rien fait. La question des prétendues pratiques concertées sur le marché belge n'a été mentionnée que dans la réponse de la défense à la communication des griefs.

Incidences sur les échanges commerciaux entre les États membres

(70) La Cour de justice a dit pour droit qu'« une entente qui s'étend à l'ensemble du territoire d'un État membre a, par sa nature même, pour effet de consolider des cloisonnements de caractère national, entravant ainsi l'interpénétration économique voulue par le traité et assurant une protection à la production nationale » (arrêt VCH du 17 octobre 1972, Cour de justice des Communautés européennes, affaire 8-72) (1).

(71) Dans sa réponse à la communication des griefs, la défense fait valoir que l'arrêt VCH concernait une entente de commerçants et diffère donc par là de la présente affaire, qui concerne une entente de producteurs. Selon la défense, le principe établi par l'arrêt de la Cour se fonde sur l'idée que les fournisseurs étrangers dépendent normalement des distributeurs locaux lorsqu'ils tentent de pénétrer un marché étranger. Une situation dans laquelle la majorité des distributeurs seraient privés de leur liberté de décision commerciale aurait presque à coup sûr des répercussions sur d'autres intéressés étrangers (surtout les producteurs), qui pâtiraient de ce manque d'indépendance des distributeurs. La défense prétend que ce raisonnement ne saurait s'appliquer à un accord entre producteurs à caractère strictement national, et surtout lorsque ces producteurs n'ont pas de relations d'exclusivité avec leurs clients.

(72) La logique de l'arrêt VCH qui concerne une entente entre commerçants est également applicable dans ce cas. L'accord en cause qui couvre pratiquement l'ensemble du territoire des Pays-Bas est certainement apte à rendre la pénétration du marché néerlandais plus difficile qu'elle ne l'aurait été sans cet accord. Par ses dimensions et par l'obligation faite aux membres de protéger les ventes contre les tiers et de coopérer étroitement en matière de prix et de ventes, cette entente ampute forcément les possibilités de pénétration du marché néerlandais par les fournisseurs étrangers : ceux-ci se trouvent confrontés à un marché réparti entre les membres d'une entente qui le contrôle en définitive à plus de 90 % et qui défend son chiffre d'affaires par des actions concertées. En outre, la concertation sur les offres de prix a eu pour effet de fausser la concurrence au détriment des autres fournisseurs, notamment étrangers.

(73) Un argument important de la défense de Meldoc est la distinction faite entre l'accord instituant le grand Meldoc en tant qu'accord de nature purement nationale et ce que la défense appelle « les incidents », c'est-à-dire essentiellement l'action menée sur le marché belge entre décembre 1983 et juin 1984. L'argument selon lequel l'entente Meldoc aurait un caractère purement national est insoutenable, à la lumière du point qui précède. Les documents révèlent en outre à quel point toute distinction entre l'accord Meldoc et les « incidents » est artificielle. Il ressort du document de travail que l'un des objectifs exprès de l'accord du grand Meldoc était d'agir sur les échanges transfrontaliers. Ce document montre que la coopération visait, entre autres, expressément à empêcher les livraisons de lait étranger. Compte tenu de ce qui a également été exposé plus haut au point 61, il est permis de conclure que l'objectif de l'accord et les comportements subséquents prouvent un souci constant de fausser et de restreindre la concurrence au détriment des importations de produits étrangers aux Pays-Bas.

L'article 4 paragraphe 2 du règlement n° 17

(74) Dans leur réponse à la communication des griefs, les partenaires Meldoc ont fait valoir que l'article 4 paragraphe 2 du règlement n° 17 était applicable à l'accord instituant le grand Meldoc. Cet article prévoit pour les accords, *etc.* une dérogation à l'obligation de notification en vue d'obtenir une dérogation au titre de l'article 85 paragraphe 3 lorsque les parties à ces accords sont uniquement des entreprises ressortissant à un seul État membre et que ces accords, *etc.* ne concernent ni l'importation ni l'exportation entre États membres. Toutefois, il suit de ce qui a été exposé au point 61 que l'un des premiers objectifs de Meldoc était de protéger le marché néerlandais contre les importations. Dans la mise en œuvre de l'accord, les partenaires Meldoc ont pris plusieurs mesures qui visaient directement à empêcher de telles importations. L'accord concerne donc les importations. Le deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 4 est manifestement inapplicable du fait que l'entente Meldoc concerne un accord entre plus de deux entreprises. Par conséquent, il faut écarter l'applicabilité de l'article 4 paragraphe 2 du règlement n° 17 à la présente affaire.

L'article 85 paragraphe 3

(75) Il suit du point précédent que l'accord instituant le grand Meldoc n'était pas exempté de l'obligation de notification. Aucune notification n'en ayant été faite, l'accord ne saurait bénéficier d'une dérogation.

(1) Recueil 1972, p. 977.

L'article 15 paragraphe 2 du règlement n° 17

(76) Aux termes de l'article 15 paragraphe 2 du règlement n° 17, la Commission peut infliger des amendes aux entreprises qui ont, de propos délibéré ou par négligence, enfreint les dispositions de l'article 85 paragraphe 1 du traité. Pour la fixation du montant des amendes, il sera tenu compte aussi bien de la gravité que de la durée de l'infraction. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Pioneer le 7 juin 1983, Cour de justice des Communautés européennes, affaires jointes 100 à 103-80 (1), la Cour de justice a dit que pour apprécier la gravité d'une infraction, il faut tenir compte d'un grand nombre d'éléments dont le caractère et l'importance varient selon le type d'infraction en cause et les circonstances particulières de l'infraction concernée. Parmi ces éléments peuvent, selon le cas, figurer le volume et la valeur des marchandises faisant l'objet de l'infraction ainsi que la taille et la puissance économique de l'entreprise et, partant, l'influence que celle-ci a pu exercer sur le marché. Il y a lieu de prendre en considération le contexte dans lequel l'infraction se situe et notamment la structure du marché.

(77) Le statut particulier de l'agriculture au regard de l'application des règles de concurrence de la CEE s'est traduit par l'adoption du règlement n° 26 du Conseil. En outre, la structure du marché agricole, et notamment le rôle de la concurrence sur ce marché, est influencée par de nombreuses réglementations communautaires et nationales. Ceci est particulièrement vrai du secteur laitier.

(78) Sur les cinq sociétés qui forment Meldoc, quatre sont des coopératives. Ce fait mérite une attention particulière. Les coopératives ont en effet pour caractéristique d'appartenir à des fermiers dont le revenu est directement fonction des résultats commerciaux de leur coopérative.

(79) Il faut cependant reconnaître que les partenaires Meldoc se sont trouvés dans une situation difficile sur le marché. La concentration de la puissance économique entre les mains des gros détaillants, la consolidation des rachats et fusions, le bouleversement de la gamme des produits et la vulnérabilité aux importations ont poussé les partenaires Meldoc à coopérer entre eux. En optant pour pareille coopération et en s'abstenant de notifier celle-ci à la Commission, les partenaires Meldoc se sont néanmoins arrogés le droit de réglementer le marché néerlandais du lait et des produits laitiers. Une telle pratique étant contraire aux dispositions de l'article 85 paragraphe 1, un tel comportement ne saurait être admis par la Commission. Dans le cas d'espèce, la Commission est également amenée à constater des infractions graves aux règles de concurrence de la Communauté. Le partage du marché résultant d'un système de quotas, joint à la coopération à l'échelle nationale en matière de ventes et de prix et à la protection des marchés contre les importations constituent des infractions caractérisées. Parmi les autres éléments à retenir figurent la longue durée de l'entente (qui a débuté le 25 décembre 1977), ses effets néfastes sur les échanges intra-communautaires depuis 1980 au moins et le fait que les membres de l'entente savaient pertinemment que leur coopération risquait d'enfreindre les règles de concurrence du marché commun (voir points 19 et 22).

(80) S'agissant du partage des responsabilités touchant les infractions commises, il est évident que le premier responsable est MU, qui, non seulement, est l'une des trois entreprises qui ont pris l'initiative de créer l'entente Meldoc, mais qui en est le plus grand partenaire. En même temps, c'est l'entreprise qui avait le plus grand intérêt à fermer l'accès du marché néerlandais du lait frais et qui a joué le rôle de meneur dans l'opération de « dumping » menée sur le marché belge. Melkunie a également été le principal responsable de la passation de l'accord avec Ziko.

(81) Le fait que DOMO et Coberco sont, avec Melkunie, les membres fondateurs du cartel Meldoc doit être pris tout particulièrement en compte lors de la fixation des amendes. Coberco a, avec Campina, une responsabilité supplémentaire dans l'opération de « dumping » réalisée sur le marché belge avec la coopération de Melkunie. Les documents montrent que ML, tout en prenant une part active à l'entente, a joué un rôle moins important que ses partenaires.

(82) Enfin, un élément de poids dans la détermination des amendes sera que l'entente a empêché de propos délibéré la réalisation de l'un des tout premiers objectifs du traité, à savoir l'intégration des économies des États membres. En bloquant les importations du lait moins cher en provenance de la Belgique et de l'Allemagne, l'entente a incontestablement eu des effets défavorables pour les intérêts des consommateurs,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

L'accord instituant l'entente du grand Meldoc constitue une infraction à l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté économique européenne, dans la mesure où il a déterminé un ensemble de pratiques consistant en une consultation en matières de ventes et de prix, un système de quotas et d'indemnisations, et des actions pour freiner les importations.

(1) Recueil 1983/6, p. 1825.

Article 2

Les entreprises membres de l'organisation du grand Meldoc s'abstiendront des comportements visés à l'article 1er.

Article 3

Pour l'infraction énoncée à l'article 1er, les amendes suivantes sont infligées aux entreprises désignées ci-après :

1. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie « Coberco » 1 360 000 Écus,
2. DMV « Campina » BV 1 020 000 Écus,
3. Menken-Landbouw BV 425 000 Écus,
4. Melkunie Holland BV 3 150 000 Écus,
5. Coöperatieve Melkproduktie Bedrijven « DOMO-Bedum » 600 000 Écus.

Les montants de ces amendes seront versés dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision sur les comptes de la Commission des Communautés européennes auprès des organismes bancaires suivants :

a) compte n° 54.16.99.369 — Commissie van de Europese Gemeenschappen Brussel — Écu (pour paiement en Écus)

Algemene Bank Nederland NV,
attentie de Heer F. Maane,
Vijzelstraat, 32,
Amsterdam ;

b) compte n° 41.60.95.518 — (pour paiement en florins)

Amrobank,
Rembrandtplein 47,
Postbus 1220,
Amsterdam 1000.

Les montants de ces amendes portent intérêt de plein droit à compter de l'expiration du délai précité, au taux appliqué par le Fonds européen de coopération monétaire à ses opérations en Écus le premier jour ouvrable du mois au cours duquel la présente décision a été adoptée, majoré de trois points et demi, soit 10,5 %.

En cas de paiement en monnaie nationale des destinataires, la conversion sera effectuée au taux du jour précédant le jour de versement.

Article 4

Les destinataires de la décision sont :

1. Melkunie Holland BV,
   De Bleek 1,
   NL-3440 AE Woerden ;
2. Coöperatieve Melkproduktie Bedrijven « DOMO-Bedum »,
   De Perk 30,
   NL-9411 PZ Beilen ;
3. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie « Coberco »,
   Stationsplein 37,
   NL-7200 AB Zutphen ;
4. DMV « Campina » BV,
   Dirk Boutslaan 2,
   NL-5600 AN Eindhoven ;
5. Menken-Landbouw BV,
   Rijksstraatweg 500,
   NL-2240 Wassenaar.

La présente décision forme titre exécutoire en vertu de l'article 192 du traité CEE.

Fait à Bruxelles, le 26 novembre 1986.

Par la Commission

Peter SUTHERLAND

Membre de la Commission