II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 26. November 1986

über ein Verfahren nach Artikel 85 des EWG-Vertrags (IV/31.204 — MELDOC)

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(86/596/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962 — erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages [1] —, zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals, insbesondere auf die Artikel 3 und 4,

gestützt auf die Verordnung Nr. 26 des Rates vom 4. April 1962 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen [2], geändert durch die Verordnung Nr. 49 [3], insbesondere auf die Artikel 1 und 2,

gestützt auf den Beschluß der Kommission vom 25. September 1985, in dieser Sache das Verfahren einzuleiten,

nachdem den Unternehmen gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und der Verordnung Nr. 99/63/EWG der Kommission vom 25. Juli 1963 über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 [4] Gelegenheit gegeben wurde, sich zu den Beschwerdepunkten der Kommission zu äußern,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für Kartell- und Monopolfragen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

A. Die Vertragspartner

(1) Die Vertragspartner in dieser Sache sind:

— Melkunie Holland BV („MU"),

— Coöperatieve Melkproduktenbedrijven „DOMO-Bedum" GA („DOMO"),

— Verenigde Coöperatieve Melkindustrie „Coberco" BA („Coberco")

— DMV Campina BV („Campina"),

— Menken Landbouw BV („ML").

(2) Die Vertragspartner gehören alle der holländischen Milchindustrie an. Jeder von ihnen verfügt, bedingt durch den geographischen Standort, die organisatorische Struktur und die Unternehmensstrategie, über ein unterschiedliches Produktangebot. Die ersten vier Unternehmen sind Genossenschaften, während das fünfte Unternehmen, ML, eine private Gesellschaft ist. Sämtliche Vertragspartner exportieren ihre Erzeugnisse in unterschiedlichem Maße.

B. Die Erzeugnisse und der Markt

(3) Bei den betreffenden Erzeugnissen handelt es sich um frische und haltbar gemachte Milch und Milcherzeugnisse entsprechend ihrer Definition in den terminologischen Regelungen des Milchvermarktungsrates (Produktschap voor Zuivel) von 1958. Diese Definition schließt Kondensmilch aus, umfaßt aber Sahne und Yoghurt. In der vorliegenden Entscheidung beziehen sich alle Marktanteile auf die hierin gegebene Definition.

[1] ABl. Nr. 13 vom 21. 2. 1962, S. 204/62.
[2] ABl. Nr. 30 vom 20. 4. 1962, S. 993/62.
[3] ABl. Nr. 53 vom 1. 7. 1962, S. 1571/62.
[4] ABl. Nr. 127 vom 20. 8. 1963, S. 2268/63.

(4) In der Marktstruktur für Milcherzeugnisse in den Niederlanden hat sich ebenso wie in anderen Mitgliedstaaten in den letzten zwei Jahrzehnten ein erheblicher Wandel vollzogen. Die Änderungen haben sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Marktes stattgefunden. Wie in anderen Ländern ist die Molkereiindustrie in den Niederlanden stark durchorganisiert und in zahlreichen öffentlichen Einrichtungen vertreten.

(5) Früher waren viele regionale Untenehmen die Lieferanten. Im Rahmen der durch die Ratsverordnung (EWG) Nr. 804/68 (1) errichteten gemeinsamen Marktorganisation führten Innovation und Konzentration im Einzelhandel zu Übernahmen von und Fusionen zwischen Genossenschaften und privaten Gesellschaften auf regionaler Ebene.

(6) 1960 gab es in den Niederlanden 247 Milchverarbeitungsbetriebe. Diese Zahl ist im Laufe der Jahre allmählich auf 39 Betriebe im Jahre 1984 abgesunken. 1984 verarbeiteten 14 Molkereien (einige Molkereien haben mehr als einen Produktionsbetrieb) weniger als 60 000 Tonnen Milch und hatten somit einen Marktanteil von 10,95 %. Ihre Gesamtproduktion belief sich 1984 auf 184 000 Tonnen. Die restlichen 89,05 % entfallen auf fünf Molkereien mit einer Gesamtproduktion von 1 496 000 Tonnen im Jahre 1984. Es bestehen noch vier große Genossenschaften neben einigen kleinen Genossenschaften und privaten Unternehmen. Die vier Hauptgenossenschaften sind MU, Campina, Coberco und Noord Nederland (zu letzterer gehört DOMO).

(7) Den größten Anteil am Vertrieb hatten früher Haustürgeschäfte, die aber inzwischen auf etwa 20 % zurückgegangen sind. Seit 1970 sind große Supermarktketten entstanden, auf die 75 % des Vertriebs von Milch und Milcherzeugnissen entfallen. Ein wichtiger Faktor, der zu dieser Entwicklung beigetragen hat, ist die gesetzliche Zulassung des Milchabsatzes in Supermärkten. Diese großen Einzelhändler sind meist national und international verzweigt, was für haltbar gemachte Milch besonders wichtig ist, da diese über große Entfernungen befördert werden kann. Wie stark sich der Markt auf dieser Seite konzentriert hat, beweist die Tatsache, daß zwei Supermarktketten mehr als 50 % des Marktes beherrschen.

(8) Obwohl die holländische Bevölkerung in den letzten 20 Jahren stark angewachsen ist, ist der Gesamtmilchverbrauch kaum gestiegen. Auch hat sich die Zusammensetzung des Produktangebots erheblich geändert; die Verbraucher haben sich in stärkerem Maße Milcherzeugnissen und haltbar gemachter Milch zugewandt, während sie früher vor allem an frischer Milch interessiert waren.

(9) Die Produktionsstruktur hat sich seit 1960 wie folgt entwickelt:

(× 1 000 Tonnen)

Erzeugnisse	1961	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Frische Produkte	1 363	1 357	1 346	1 340	1 351	1 370	1 373	1 381
Haltbar gemachte Milch und Milcherzeugnisse	247	283	360	420	439	459	467	458
Frische Milch	334	260	225	150	140	140	140	140
	1 944	1 890	1 931	1 910	1 930	1 969	1 980	1 979

Seit 1950 hat sich der tägliche Milchverbrauch pro Kopf der holländischen Bevölkerung wie folgt entwickelt:

(in Gramm)

Jahr	Milch	Milcherzeugnisse	Insgesamt
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) Durch diese Entwicklungen hat sich die Marktmacht zugunsten der Nachfrageseite entwickelt, d. h. zugunsten der großen Vertriebsgesellschaften, die sowohl national als auch international tätig sind. Hohe Ausgaben für Umorganisation, Konzentration und Investitionen in neue Technologien führten zu Überkapazitäten auf einem Markt mit starker Konkurrenz zwischen den Milcherzeugern, die um die Gunst der großen Supermärkte ringen.

Einfuhren

(11) Bereits 1970 kam es zu belgischen Ausfuhren nach den Niederlanden. Die Einfuhren aus Deutschland setzten einige Jahre später ein. Die nachstehenden

(1) ABl. Nr. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 13.

Tabellen zeigen, wie sich die Einfuhren aus Belgien und Deutschland von 1971 bis 1983 entwickelt haben.

TABELLE 1

Belgien

(× 1 000 kg)

Jahr	NIMEXE 1983			Insgesamt
	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

TABELLE 2

Deutschland

(× 1 000 kg)

Jahr	NIMEXE 1983			Insgesamt
	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 : Joghurt, Buttermilch, saure Milch, gesäuerte Milch.
(2) 04.01-21 : Magermilch.
(3) 04.01-25 : Vollmilch und teilentrahmte Milch.

Mindestpreis-Regeln

(12) Milch ist eines der Erzeugnisse, die in den Niederlanden Mindestpreisen unterliegen. Die Verantwortung für die Festsetzung der Mindestpreise obliegt aufgrund eines königlichen Erlasses vom 2. März 1973 (1) dem Milchvermarktungsrat, einem halböffentlichen Gremium.

Der Mindestpreis gilt für den Endverbrauch, d. h. volle und halbvolle Milch, die in einer holländischen Molkerei sterilisiert und abgefüllt wird, darf dem Endverbraucher nicht unter dem Mindestpreis angeboten werden. Dieser Preis wurde so hoch angesetzt, daß Einfuhren attraktiv wurden. Für andere Milch als die oben beschriebene sterilisierte Milch gilt ein anderes Preissystem. Volle und halbvolle sterilisierte Milch sowie eingeführte Milch dürfen an den Endverbraucher nicht zu einem Preis abgegeben werden, der niedriger ist als der Kaufpreis pro Liter zuzüglich einer Spanne von 0,08 Gulden und der auf den Gesamtpreis erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt).

(13) Die Mindestpreise werden zwei- oder dreimal jährlich an die Änderungen der Rohstoffpreise und anderen Kosten angepaßt. Der Mindestpreis standardgemäß abgefüllter frischer Vollmilch mit einem Fettgehalt von 3,2 % wurde mit Wirkung vom 13. März 1973 auf 0,69 Gulden pro Liter festgesetzt. Die nachfolgenden Preisanpassungen waren das Ergebnis verschiedener Faktoren, z. B. der Erhöhung der Rohstoffpreise und der Interventionspreise durch die EWG-Behörden sowie der Erhöhung der MwSt. Die Entwicklung des Mindestpreises zeigt, daß dieser langsamer als die allgemeinen Lebenshaltungskosten gestiegen ist. Die beiden Male, wo der Mindestpreis herabgesetzt wurden, nämlich am 13. September und am 18. Oktober 1983, wurde dies von der Milchindustrie selbst beschlossen.

Die kleine Meldoc-Organisation

(14) Vor diesem Hintergrund beschlossen 1974 drei Unternehmen, zusammenzuarbeiten. Sie bildeten das sogenannte kleine Meldoc-Kartell. Die Vereinbarung wurde am 24. September 1974 von MU, DOMO und Coberco geschlossen. Ihre Zusammenarbeit wurde auf das Inland beschränkt. Im Rahmen der Vereinbarung, die den niederländischen Behörden mitgeteilt und von diesen genehmigt wurde, unterlag der Absatz von Milch und Milcherzeugnissen einem Quotensystem. Die Quoten mußten regelmäßig angepaßt werden, und es bestanden Regeln für die Fälle, wo die tatsächlichen Verkäufe von den zugeteilten Quoten abwichen. Das zweite wichtige Element dieser Vereinbarung war ein System, bei dem die Einnahmen aus Verkäufen an kleine Einzelhändler in einem Pool zusammengefaßt wurden. Es wurden zwei aus jeweils drei Mitgliedern bestehende Räte, ein Rat zur Verwaltung der Vereinbarung und ein Handelsrat zur Koordinierung der Verkäufe errichtet.

(15) Die drei Vertragspartner stellten 1974 etwa 45 % der niederländischen Trinkmilchindustrie dar, womit sie 39 % des Milchabsatzes auf dem niederländischen Markt auf sich vereinigten.

(16) Bereits um 1970 führten die Niederlande in Plastikflaschen abgefüllte, haltbar gemachte belgische Milch ein. Keines der Meldoc-Mitglieder verfügte über Anlagen, um derartige Milch herzustellen. Trotzdem beobachteten sie genau die

(1) Staatsblad 52.

Entwicklungen auf dem Gebiet der in Plastikflaschen abgefüllten, haltbar gemachten Milch, ebenso wie die belgischen Einfuhren, die den Preis für Frischmilch holländischen Ursprungs unterboten. Um den niederländischen Markt für in Plastikflaschen abgefüllte, haltbar gemachte Milch zu kontrollieren, schlossen die drei Meldoc-Partner am 15. Januar 1975 eine Vereinbarung in Deventer mit De Volharding WA, Nijkerk („Volnij"), der von ihnen das ausschließliche Recht erhielt, ihre Milch in Plastikflaschen für den niederländischen Markt herzustellen. Als Gegenleistung erhielten die Meldoc-Mitglieder ein Mitspracherecht bei allen Managemententscheidungen von Volnij und ihrer Durchführung, und das Geschäft sollte für gemeinsame Rechnung der Mitglieder geführt werden. Meldoc verpflichtete sich, Volnij mit Vollmilch zu vernünftigen Preisen zu beliefern. Die Vereinbarung wurde im Dezember 1977 dahingehend geändert, daß die ausschließlichen Verarbeitungsrechte von Volnij auf ein bestimmtes Maß beschränkt wurden. Über dieses Maß hinaus konnten die Meldoc-Mitglieder selber in Plastikflaschen abgefüllte Milch herstellen oder sich von Dritten beliefern lassen. 1981 fusionierte Volnij mit Coberco.

Die große Meldoc-Organisation

(17) Die Aufnahme von Campina und ML in die kleine Meldoc-Organisation und damit die Entstehung der großen Meldoc-Organisation wurden in einem Vermerk vom 27. Januar 1978 unter dem Titel „Diskussionspapier über die Zusammenarbeit zwischen Meldoc, Campina und Menken Landbouw zum Zwecke des Milchabsatzes in den Niederlanden" gründlich vorbereitet. Darin wird eine Reihe der für den niederländischen Milchmarkt charakteristischen Merkmale angeführt: der anhaltende Preiswettbewerb und die wachsende Größe von Discountläden, die zunehmende Konzentration im Einzelhandel und die sich wandelnden Vertriebsstrukturen, die Stagnation des Milchabsatzes sowie die zunehmend starke Stellung der belgischen Lieferanten.

(18) Das Diskussionspapier verwies auf mehrere Vorteile der Zusammenarbeit, z. B. die Möglichkeit zu gemeinsamen Aktionen, darunter „massive Angriffe gegen die übrige Konkurrenz, gemeinsames Vordringen über die Grenzen". Es wurde auch der Vorteil in Aussicht gestellt, die Kaufmacht der Kunden dadurch zu schwächen, daß sie nicht länger durch ihr Bemühen um bessere Preise die Lieferanten gegeneinander ausspielen könnten. Als einen anderen Vorteil der Zusammenarbeit erwähnte das Diskussionspapier die Tatsache, daß inländische und ausländische Konkurrenten weniger leicht Marktstellungen erwerben, aufrechterhalten oder ausdehnen könnten.

In einem Absatz auf Seite 13 wird die Macht gegenüber den Kunden als der kritischste Aspekt der Zusammenarbeit beurteilt. Gegenüber Einzelhändlern und Endverbrauchern sollte die Zusammenarbeit so diskret wie möglich sein. Doch könnte ausländisches Vordringen auf dem inländischen Milchmarkt einen strategischen Wandel notwendig machen.

In dem Dokument heißt es weiter: „Es steht bereits fest, daß die zunehmende Konzentration der Einzelhändler und weiteres ausländisches Vordringen auf unserem inländischen Markt zu weiteren Zusammenschlüssen innerhalb der Milchindustrie führen müssen."

(19) Die Merkmale der im vorerwähnten Diskussionspapier beschriebenen Marktlage wurden als Gründe für den Abschluß einer „Kartellvereinbarung" genannt. Daß die künftigen Vertragspartner wußten, aus EG-Sicht könnten Einwände gegen ihre Zusammenarbeit erhoben werden, beweist ein Kapitel des Diskussionspapiers über die Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit aus Regierungs- und EG-Sicht. In einer Sitzung vom 27. Februar 1978 wurde über die ausländischen Einfuhren gesprochen und beschlossen, daß man sich um Gespräche hierüber mit den belgischen Herstellern bemühen sollte. In einem Vermerk vom Mai/Juni 1979 heißt es: „Am 19. Dezember 1978 beschloß die Gruppe „Politik" nach einjährigen Gesprächen, den vierten Entwurf der Kooperationsvereinbarung anzunehmen". (Der tatsächliche Titel dieser Vereinbarung lautet „Kooperationsgrundvereinbarung der Milchindustrie"; die Quotenvereinbarung galt rückwirkend ab 25. Dezember 1977.)

(20) Die Kooperationsabsprachen zwischen der kleinen Meldoc-Organisation und Campina und ML, die dann gemeinsam die große Meldoc-Organisation bildeten, wurden in der „Kooperationsgrundvereinbarung der Milchindustrie" niedergelegt (nachstehen „Grundvereinbarung" genannt).

(21) Die Grundvereinbarung sah vor, daß die Vertragspartner eine gemeinsame Handelspolitik betreiben, in deren Rahmen sie die Preise und Verkaufsbedingungen für Milch und Milcherzeugnisse gemeinsam festlegen. Um konkurrenzfähig zu bleiben, mußten die Vertragspartner laut Grundvereinbarung möglichst niedrige Gestehungskosten anstreben. Zu diesem Zweck sollten sie eine gemeinsame Produktions- und Vertriebspolitik verfolgen, in deren Rahmen die Produktionsaufteilung gefördert, der Einkauf koordiniert und zusammengelegt, die Normung und der Austausch der Erzeugnisse unterstützt wurden. Die Mitglieder teilten die Kosten des Meldoc-Sekretariats, das die Kartelltätigkeiten steuerte.

Die Vertragspartner sollten sich bemühen, ihren Absatz auf ein jedem Partner zugewiesenes Gebiet zu konzentrieren. Die Absatzgebiete, die sich eigentlich mit den Grenzen der Provinzen deckten, wurden auf einer Karte, die der Vereinbarung beigefügt wurde, eingetragen. Es wurde ausdrücklich erklärt, daß jeder Partner gegenüber den anderen Partnern verpflichtet war, sein Absatzvolumen gegen Außenseiter zu schützen.

Die Grundvereinbarung sah auch Quoten vor, die auf den Verkäufen der Partner im Jahre 1977 beruhten. Die Quoten konnten von Zeit zu Zeit den tatsächlichen Verkaufsergebnissen angepaßt werden. Quoten oder ein Teil der Quoten durften auf einen anderen Vertragspartner übertragen, mußten aber zunächst allen Partnern angeboten werden. Ein Partner, der seine Quote überschritt oder unterschritt, zahlte bzw. erhielt einen Ausgleich. Diese Quotenvereinbarungen wurden in einer Nebenvereinbarung niedergelegt, die der Grundvereinbarung beigefügt wurde. Die Quotenvereinbarung wurde für sechs Jahre, vom 25. Dezember 1977 bis um das Ende 1983, unterzeichnet, und es bestand die Möglichkeit, sie jeweils um ein Jahr zu verlängern. Die Partner konnten unter Einhaltung einer Frist von einem Jahr die Vereinbarung kündigen.

Der von der Meldoc-Organisation belieferte Anteil des niederländischen Marktes stieg von 68 % im Jahre 1978 auf über 90 % im Jahre 1983. Diese Zunahme ist vor allem auf weitere Übernahmen und Fusionen zurückzuführen.

Es wurde ein Rat errichtet, in dem sich jeder Meldoc-Partner von dem Mitglied seines Personals vertreten ließ, das für die Milchpolitik letztlich verantwortlich zeichnete. Der Rat war nach der Grundvereinbarung für deren Durchführung und Durchsetzung verantwortlich und konnte neue Zusatzvereinbarungen schließen. Die Satzung des Rates war in einer der Grundvereinbarung beigefügten Nebenvereinbarung enthalten. Die Grundvereinbarung wurde von den fünf Meldoc-Partnern nie unterzeichnet, und aus diesem Grunde brauchte sie dem Wettbewerbsgesetz zufolge *(Wet Economische Mededinging, Artikel 2)* den niederländischen Behörden auch nicht mitgeteilt zu werden. Als die fünf Partner die Vereinbarung schlossen, waren sie mit 68 % am Markt beteiligt. Dieser Anteil stieg auf über 90 % im Jahre 1983.

(22) Sowohl Campina als auch ML erklärten, daß es keine andere Alternative gegeben habe, als sich Meldoc anzuschließen. Unter Hinweis auf die Marktentwicklungen behauptete ML, daß seine Existenz gefährdet worden wäre, hätte er die Gelegenheit nicht wahrgenommen, die Zusammenarbeit innerhalb der Meldoc-Organisation zu akzeptieren. Campina behauptete, daß einer der Hauptgründe für den Beitritt zur Meldoc-Organisation sein Unvermögen gewesen sei, dem Wettbewerb der kleinen mit Volnij zusammenarbeitenden Meldoc-Organisation standzuhalten; dabei waren Volnij und Campina noch die einzigen niederländischen Lieferanten von in Plastikflaschen abgefüllter, haltbar gemachter Milch. Diese Milchart war im Süden mit einem Anteil von 35 % am gesamten Milchkonsum weit wichtiger als mit einem Anteil von 8 % in den übrigen Teilen Hollands. Es war besonders schwierig, der Konkurrenz Volnijs zu widerstehen, da diese Gesellschaft von Meldoc unterstützt wurde. Campina stand außerdem im Süden des Landes einem großen Marktanteil (etwa 20 %) der belgischen Milchlieferanten gegenüber, deren Anteil im übrigen Holland etwa bei 3 % lag. Diese Umstände und interne Probleme von eher struktureller Art zwangen Campina, nicht mehr allein zu bleiben, sondern sich Meldoc anzuschließen. Campina erklärte, daß er zum Zeitpunkt des Beitritts zur Meldoc-Organisation nicht wußte, daß diese Art der Zusammenarbeit aus EG-Sicht wettbewerbsrechtliche Probleme aufwerfen könnte. Die Abschrift des vorerwähnten Diskussionspapiers, das während der Nachforschungen bei Campina von der Kommission sichergestellt wurde, läßt jedoch etwas anderes vermuten. Auf Seite 7 dieses Papiers, wo von einer Rechtsberatung zu wettbewerbsrechtlichen Fragen die Rede ist, steht folgender handschriftlicher Vermerk: „Quoten sind ein gefährliches Thema. Alles vernichten, eine Abschrift behalten, alles gründlich durchsuchen, eine Geheimakte pro Firma behalten".

Funktionsweise der Grundvereinbarung

(23) Die Vereinbarung muß im Zusammenhang mit den obenbeschriebenen Marktentwicklungen und anhand der allgemeinen Ziele der Vertragspartner untersucht werden. Wie oben bereits erwähnt wurde, vereinbarten die niederländischen Milchhersteller im Rahmen der Meldoc-Organisation ein koordiniertes Vorgehen gegen die Bedrohung ihrer Marktstellung durch Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten. Demzufolge muß die Vereinbarung im Zusammenhang mit dem Diskussionspapier (siehe Ziffern 17-19) und anderem schriftlichen Beweismaterial wie den in Ziffer 27 genannten Vermerk gelesen werden, worin es heißt, daß der Schutz des holländischen Marktes vor Milchzuflüssen aus dem Ausland eines der ersten politischen Ziele des Kartells war.

(24) Im Rahmen der großen Meldoc-Organisation waren viele Ausschüsse und Arbeitsgruppen tätig. Zwischen 1978 und Ende Juli 1984 fanden rund 175 Sitzungen statt, von denen die meisten auf die „Milch"-Arbeitsgruppe und den „Milch"-Lenkungsausschuß entfielen. Die Tagesordnungen enthielten eine weite Spanne von Themen, die die vereinbarten Bereiche der Zusammenarbeit betrafen.

(25) Die Einfuhren haltbar gemachter Milch aus Belgien wurden von der Meldoc-Organisation eingehend besprochen. In einem am 18. Februar 1980 abgefaßten Vermerk wurden mehrere mögliche Gegenmaßnahmen zur Eindämmung der belgischen Importe vorgeschlagen, z. B.

Drohungen, auf den belgischen Markt einzufallen, um die Preisvereinbarungen zu sichern, was vor allem Volnij und Campina zugute käme (seinerzeit die einzigen niederländischen Hersteller von in Plastikflaschen abgefüllter, haltbar gemachter Milch). Es wurde auch daran gedacht, die Gewinnspannen für Plastikflaschenmilch in Belgien durch niedrigere Preise für derartige Milch aus den Niederlanden zu untergraben, einen Teil des belgischen Marktes für haltbar gemachte Milch durch holländische, in Kartons abgefüllte, haltbar gemachte Milch zu erobern (obwohl Verluste hätten hingenommen werden müssen), an holländische Käufer belgischer Milch heranzutreten, möglichst mehr sterilisierte Milch und Milcherzeugnisse zu verkaufen (der Marktanteil von Frischmilch und Milcherzeugnissen lag in Belgien seinerzeit unter 10 %) oder einen Anteil an einem Unternehmen der belgischen Milchindustrie zu übernehmen und „diesen dazu zu benutzen, den Markt (sowohl im negativen als auch im positiven Sinne) zu spalten".

Das Protokoll der Sitzung des „Milch"-Lenkungsausschusses vom 22. Februar 1980 berichtete unter Punkt 6 „Belgische Milchimporte in Plastikflaschen", daß es das beste Mittel sei, „die Gewinnspannen für in Plastikflaschen abgefüllte Milch in Belgien durch niedrigere Angebote aus Holland weiter zu untergraben", und weiter hieß es dort; „es sollte ein gemeinsamer Fonds errichtet werden und ein selbständiger Marketingfachmann beauftragt werden, die Belgier so unter Druck zu setzen, daß sie von selber kommen und sprechen wollen".

(26) Der Eindruck der Meldoc-Mitglieder, daß es in ihrem gemeinsamen Interesse lag, etwas zu unternehmen, um den Anteil Belgiens am niederländischen Markt zurückzudrücken, kam auch in einem Vermerk vom 2. Mai 1980 unter dem Titel „Einige ‚Schlagzeilen' zum Plastikflaschen-Absatz" zum Ausdruck. Der Vermerk vom 2. Juni 1980 bezog sich auf die oben bereits erwähnte Feststellung, daß alle Kosten im Zusammenhang mit der Ausdehnung der niederländischen Erzeugung haltbar gemachter Milch in Plastikflaschen „gepoolt" werden sollten.

Die Diskussion wurde in der Sitzung des „Milch"-Lenkungsausschusses vom 6. Juni 1980 mit dem Beschluß beendet, zu versuchen, die belgischen Verkäufe in den Niederlanden einzufrieren. Die Meldoc-Mitglieder würden versuchen, das Wachstum in diesem Marktbereich an sich zu reißen. Es wurde vereinbart, gemeinsam vorzugehen, um das voraussichtliche jährliche Wachstum von 10 bis 15 Millionen Liter entweder durch Verkaufsverpflichtungen oder Pooling der Verluste selbst zu übernehmen.

(27) 1981 erschien zum erstenmal UHT-Milch aus Deutschland auf dem niederländischen Markt. Zunächst dachte man, daß die UHT-Milch langfristig die in Plastikflaschen abgefüllte, haltbar gemachte Milch verdrängen und ausländische Lieferanten einen zunehmenden Anteil am Markt der haltbar gemachten Milch gewinnen würden. Die Meldoc-Gruppe befürchtete, daß diese Tendenz schließlich ihrer eigenen Marktstellung im Sektor Milch und Milcherzeugnisse schaden würde. Daher wurden Sonderlieferungen von UHT-Milch durch sie selbst vereinbart. Die Erörterungen über die zu treffenden Vereinbarungen beruhten auf der Grundlage, daß die ursprünglich von den Partnern vereinbarten politischen Ziele gültig blieben. Diese Ziele wurden in einem Dokument vom 29. Dezember 1982 wie folgt formuliert:

„a) Verteidigung der Gewinnspannen für sterilisierte Milch;

b) Schutz vor weiteren Einfuhren von haltbar gemachter Milch aus dem Ausland;

c) langfristig (nach Aufbau eines erheblichen Absatzvolumens) Verwirklichung eines ausgewogenen Vertriebs der Produktion, so daß auf eine finanzielle Entschädigung verzichtet werden kann".

(28) Die Vereinbarung sah vor, daß die Lieferanten von UHT-Milch für ihre Verluste von den anderen Mitgliedern entschädigt werden. Die Differenz zwischen dem Verkaufspreis ab Lager und einem vereinbarten „Meldoc-Gestehungspreis" wurde einem Pool zugeführt, dessen Gesamtbetrag sich die Mitglieder in folgender Weise teilten: Melkunie 26 %, DOMO 16 %, Coberco 22 %, Campina 29 % und ML 7 %. Es wurde vereinbart, daß Melkunie das Geld zur Entschädigung der anderen Lieferanten bis zur Begleichung der Rechnungen vorschießt. Die Regelung umfaßt UHT-Vollmilch und Magerschokoladenmilch (Vermerk vom 1. Februar 1982).

(29) Die Verluste im Zusammenhang mit UHT-Lieferungen von Campina an Aldi (eine große deutsche Supermarktkette, die auch in den Niederlanden tätig ist) beliefen sich 1982 auf insgesamt 947 858 Gulden. Für 1983 liegen für UHT-Lieferungen von Campina und Coberco an Aldi und von ML an Edah (eine Supermarktkette) diesbezüglich folgende Zahlen vor:

(in hfl)

	Campina an Aldi	Coberco an Aldi	ML an Edah
Melkunie	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
Insgesamt	38 688	1 005 435	663 498

(30) Die Ergebnisse der Meldoc-Politik, das Meldoc-Absatzvolumen gegenüber ausländischen Lieferanten zu schützen, werden für die Jahre 1980-1982 in einem Vermerk vom 24. Oktober 1983 wie folgt beschrieben :

„In diesen Jahren verfolgten wir eine Politik, die darin bestand, die Einfuhren von in Plastikflaschen abgefüllter Milch durch in Kartons abgefüllte UHT-Milch zu ersetzen. Eine Politik, die nicht ohne Ergebnisse blieb, obwohl sie nur durch drastische Preissenkungen erzielt werden konnte. Einer der Hauptgründe für diese Politik bestand darin, Belgien und Deutschland möglichst wenig Gelegenheit zu lassen, auf dem Milchmarkt, auf dem wir wegen hoher Preise anfällig waren, vorzustoßen".

In einer Sitzung der Meldoc-Arbeitsgruppe „Haltbar gemachte Milch" vom 5. Mai 1983 wurden die Ergebnisse der gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der haltbar gemachten Milch wie folgt zusammengefaßt :

„Insbesondere die Belgier haben viel Boden verloren. Berücksichtigt man die Zunahme der Verkäufe an Aldi, dann wurden auch die Deutschen hart geschlagen. Nach einer Aussprache kam man zu dem Schluß, daß in den kommenden Jahren eine Kapazität von etwa 100 bis 125 Millionen Liter von in Kartons abgefüllter UHT-Milch notwendig sein wird".

(31) Intensive Gespräche unter den Meldoc-Mitgliedern fanden auch in den kommerziellen Arbeitsgruppen statt. Die Informationen, die dabei ausgetauscht wurden, betrafen nicht nur haltbar gemachte Milch, sondern auch Frischmilch und Milcherzeugnisse. In einem Dokument vom 24. Mai 1982 heißt es bezüglich der allgemeinen Meldoc-Politik, daß die Partner bei Preisbeschlüssen die Stellung des anderen berücksichtigen sollten. Preisvorschläge wurden in den Arbeitsgruppen tatsächlich eingehend besprochen. Im Bericht der 11. Sitzung des „Milch"-Lenkungsausschusses heißt es in Ziffer 3 in bezug auf die Liste Nr. 55 der Ergebnisse der kommerziellen Arbeitsgruppe : „Es kam wie üblich zu echten Konsultationen über die Festsetzung der Preise gegenüber den einzelnen Kunden". Ein abschließendes Beispiel für die eingehenden Meinungsaustausche über Preisfestsetzungen stellt die Liste Nr. 15 der Ergebnisse der Sitzung der Arbeitsgruppe „Haltbar gemachte Milch" und „Frischmilch" vom 17. Januar 1984 dar. Einige Großabnehmer werden in bezug auf die Preise, die für sie festgesetzt werden, einzeln durchgegangen.

(32) 1983 ereignete sich, was die Meldoc-Gruppe seit vielen Jahren befürchtete, nämlich Frischmilcheinfuhren. Am 29. Juli fand eine Sondersitzung des Ausschusses „Politik" statt, in der das Problem der Frischmilcheinfuhren erörtert wurde. Im Bericht über diese Sitzung wurde die Darstellung durch den Vorsitzenden wie folgt zusammengefaßt :

„Die hohe Gewinnspanne für Frischmilch in den Niederlanden ist für die ausländische Konkurrenz (vor allem aus Belgien und Deutschland) attraktiv."

Anschließend werden mehrere Beispiele belgischer und deutscher Einfuhren erwähnt. Die eingeführte Milch ist für den Verbraucher von annehmbarer Qualität und wird unter dem niederländischen Mindestverbraucherpreis verkauft.

(33) Vor und nach der Sitzung vom 29. Juli 1983 wurden mehrere Sondermaßnahmen ergriffen, um die Flut der Frischmilchimporte einzudämmen. Diese Maßnahmen werden nachstehend erörtert, wobei Bezug genommen wird auf einen Vermerk des Meldoc-Sekretariats vom 24. Oktober 1983 unter dem Titel „Einige Fakten und der Hintergrund zu den Preissenkungen vom 12. September und 17. Oktober 1983". Darin werden die Situationen und die ergriffenen Maßnahmen beschrieben. Soweit die Kommission feststellen konnte, bestanden diese Maßnahmen darin, Ziko [1] davon zu überzeugen, keine Frischmilch aus der Bundesrepublik Deutschland einzuführen, und bei den belgischen Lieferanten vorstellig zu werden, um sie dazu zu bewegen, ihre Lieferungen an holländische Abnehmer einzustellen, sowie in dem Dumping auf dem belgischen Markt.

(34) Da Ziko mit den von MU erhaltenen Rabatten nicht zufrieden war, wollte er volle und halbvolle Milch aus Deutschland ausprobieren. In einem Vermerk der 151. Sitzung des MU-Verkaufspersonals vom 28. März 1983 wurde die Gefahr erkannt, daß dies auf andere Kunden übergreifen würde, die sich ebenfalls für Einfuhren aus Deutschland interessieren. An den voraussichtlichen deutschen Lieferanten wurde mehrere Male herangetreten, und MU machte ihm klar, daß Lieferungen von voller und halbvoller Milch auf dem niederländischen Markt auf die Gewinnspannen der großen niederländischen Molkereien drücken würden.

(35) Der Ziko-Fall wurde in mehreren Meldoc-Sitzungen erörtert, z. B. in den Sitzungen des „Milch"-Lenkungsausschusses vom 6. Mai und 3. Juni 1983. Aus den Protokollen der verschiedenen Sitzungen geht eindeutig hervor, daß man sich innerhalb der Meldoc-Organisation darin einig war zu versuchen, Ziko davon abzuhalten, mit Importen aus Deutschland zu beginnen.

[1] Ziko ist eine Handelsgesellschaft in Eindhoven, die für ihre Mitglieder als zentrale Einkaufsorganisation für Milch und Milcherzeugnisse tätig ist.

(36) MU schloß einen Mehrjahresvertrag mit Ziko für Frischmilch und Milchprodukte ab. Die Vertragsklausel Nr. 1 liest sich wie folgt:

„Alle aufgeführten Ziko-Mitglieder sind damit einverstanden, die grundlegenden Frischmilch- und Milcherzeugnisse für alle ihre Geschäfte von der Melkunie Holland zu beziehen".

Daß der ausdrückliche Zweck des Vertrages mit Ziko darin bestand, die Einfuhren abzuwenden, beweist folgender Auszug aus dem Vermerk des Meldoc-Sekretariat vom 24. Oktober 1983: „Inzwischen drohte die Ziko-Gruppe mit Einfuhren aus Deutschland. Durch einen Extrarabatt gelang es uns aber, Ziko zur Unterzeichnung eines mehrjährigen Bezugsvertrages zu gewinnen".

(37) Der von Ziko in Aussicht genommene deutsche Lieferant Naarmann hatte für seine Lieferungen an Ziko Verpackungsmaterial erhalten. MU erklärte in einem Schreiben an die Kommission, daß er Ziko die Ausgabe für die Zuteilung des Verpackungsmaterials an Naarmann erstattet habe, nachdem Ziko beschlossen hatte, keine halbvolle oder volle Frischmilch von Naarmann zu beziehen. Die Meldoc-Mitglieder teilten sich die vorerwähnten Kosten. Der Rechnungsabschluß für 1983 enthält einen Posten von 26 289 Gulden für „Papier-Erstattung Deutschland", der auf die Mitglieder aufgeteilt wurde.

„Dumping"(1) in Belgien

(38) Gegen Ende Mai 1983 begann Edah, eingeführte volle und halbvolle Frischmilch in einer Vielzahl seiner Filialen im Süden der Niederlande zu verkaufen. Die gesamte Milch aus Belgien wurde um 0,10 Gulden pro Liter billiger als die niederländische Vollmilch verkauft. Daraufhin versuchte Meldoc dreimal ohne Erfolg, die belgischen Lieferanten zur Einstellung ihrer Lieferungen zu bewegen. Der Vermerk vom 24. Oktober 1983 stellt fest, daß die belgischen Lieferanten anfänglich ein gewisses Interesse bekundeten, später aber wegen Meinungsverschiedenheiten entschieden wurde, daß weitere Versuche sinnlos seien.

(39) Während des Sommers nahmen die belgischen Milcheinfuhren zu. In einem bei MU am 27. September 1983 abgefaßten Zwischenbericht wird festgestellt, daß Frischmilcheinfuhren und Markteinbußen unannehmbar seien. Zwei Tage später, am 29. September, fand eine Sitzung des Lenkungsausschusses über die Zunahme der Einfuhren statt. Verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung der Einfuhren wurden besprochen. Es wurde unter anderem beschlossen, daß Campina 10 Millionen kg Milch in Belgien mit der Absicht kauft, die belgischen Lieferanten an den Verhandlungstisch zu bekommen.

(40) In einem internen MU-Vermerk vom 29. September 1983 heißt es, daß hinsichtlich der belgischen Einfuhren mehrere Vereinbarungen geschlossen worden seien, unter anderem eine Vereinbarung über die Aufnahme einer „Dumping"-Kampagne gegen haltbar gemachte Milch in Belgien. Die Vertragspartner reservierten dafür 10 Millionen Liter in Plastikflaschen und 5 Millionen Liter in Kartons abgefüllte Milch.

All diese Maßnahmen zielten darauf ab, starken Druck auf die belgischen Gewinnspannen für haltbar gemachte Milch auszuüben.

(41) In einem internen Vermerk von Campina vom 18. Oktober 1983 wird erklärt, daß die Gestehungskosten der Erzeugnisse, die auf dem belgischen Markt „gedumpt" werden sollten, nach Absprache mit Meldoc erstattet würden.

In einem zweiten Vermerk vom 24. Oktober 1983 heißt es, daß beschlossen wurde zu versuchen, an möglichst vielen Adressen möglichst geringe Mengen haltbar gemachte Milch in Belgien zu verkaufen, „d. h. eine solche Streuung zu betreiben, daß der größtmögliche Preissturz verursacht wird". Darin heißt es außerdem, es sollte nicht der Eindruck erweckt werden, daß die Unternehmen der niederländischen Milchindustrie unter einer Decke steckten.

(42) Die Milch wurde den belgischen Abnehmern (Delhaize, Dial und CFC) von Mona-Belgium in Rechnung gestellt, einer Tochtergesellschaft der Melkunie Holland. Mona kaufte die Milch von Melkunie, die ihrerseits den größten Milchanteil von Coberco und Campina bezog. Coberco und Campina lieferten Milch direkt an belgische Kunden, stellten sie aber Melkunie in Rechnung. Die Kommission verfügt über schriftliches Beweismaterial über sämtliche dieser Transaktionen zwischen Melkunie und Mona sowie zwischen Mona und Delhaize, Dial bzw. CFC.

(43) Die Kommission hat eine fast vollständige Liste der Preise der an die belgischen Einzelhändler im Jahre 1983 gelieferten Milch erhalten. Die Lieferungen von in Plastikflaschen abgefüllter Vollmilch durch Volnij an Melkunie sollen als Beispiel dienen. Melkunie zahlte für diese Milch 103 Gulden für 100 Liter. Melkunie stellte Mona 80,93 Gulden für 100 Liter in Rechnung, also 22,07 Gulden weniger als an Volknij gezahlt worden waren. Mona verkauft die Milch an Dial und Delhaize für 82,45 bzw. 83,22 Gulden je 100 Liter, also um 20,55 bzw. 19,78 Gulden unter dem Preis, den Volnij zu Beginn der Transaktion in Rechnung gestellt hatte.

(44) Diese Lieferungen fanden auch noch statt, als die Kommission bei den Unternehmen Nachforschungen anstellte. Ein Vermerk von Melkunie vom 13. Juni 1984 beweist, daß die mit Verlust

(1) Der Begriff „Dumping" wird hier in einem anderen Sinne als im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2176/84 des Rates verwendet. Er steht hier, weil er von den Kartellmitgliedern selbst verwendet wurde. Um Mißverständnisse zu vermeiden, wird das Wort in Anführungsstriche gesetzt.

betriebenen Verkäufe niederländischer Milch auf dem belgischen Markt anhielten. Nachdem Coberco/Volnij ab 1. Juni 1984 keine in Plastikflaschen abgefüllte Milch mehr herstellten, übernahmen Campina und Melkunie die Lieferungen.

(45) In einem Dokument für die 135. Sitzung des Lenkungsausschusses vom 2. März 1984 heißt es in bezug auf die Lieferungen haltbar gemachter Milch an Delhaize, daß

— Volnij und Campina etwa 100 000 bzw. 50 000 Liter Vollmilch in Plastikflaschen pro Woche lieferten,

— die Rechnung hierfür von Mona-Belgium unter der Verantwortung der MU-Fischmilchabteilung ausgestellt wurde, und

— der Liefervertrag vom 1. Dezember 1983 bis um den 1. Juni 1984 gültig war.

Im Sitzungsprotokoll steht, daß beschlossen wurde, in den nächsten Sitzungen einen Vorschlag für die Verteilung der Kosten zu unterbreiten. Hierbei ging es um Kosten in Höhe von etwa 687 500 Gulden.

(46) Ein Dokument vom 4. April 1984 unter dem Titel „Zusätzliche Entscheidungen für den Rechnungsabschluß 1983" enthält folgenden Absatz:

„Lieferungen an belgische Abnehmer

Es wurden folgende Vereinbarungen für Lieferungen von Coberco (Volnij), Campina und Melkunie an belgische Abnehmer getroffen:

a) Es handelt sich um haltbargemachte Milch in Plastikflaschen und UHT-Milch.

b) Lieferzeit: November 1983 bis Anfang Juni 1984.

c) Die Höchstmengen sind beschränkt auf 10 Millionen Liter Milch in Plastikflaschen und 5 Millionen Liter UHT-Milch.

d) Die Lieferanten erhalten einen Ausgleich für die Differenz zwischen Gestehungskosten und Verkaufspreisen (durchschnittlich 15 Cent je Liter).

Für 1983 müssen die November/Dezember-Lieferungen abgerechnet sein."

(47) Die Rechnungen für Meldoc-Tätigkeiten wurden auf dem MU-Computer geführt und verarbeitet. Während der Nachforschungen bei MU wurde ein Eingang von 117 577,79 Gulden mit dem Bezug „Vermerk 4.01.02" und der Bezeichnung „Meldoc sterile Milch Belgien" auf Seite 6 des Hauptbuches, das am 31. Dezember 1983 abschließt, zur Datenverarbeitung am 12. März 1984 gefunden. Dieser Betrag stellte den Verlust dar, der durch das „Dumping" holländischer haltbar gemachter Milch auf dem belgischen Markt verursacht worden war. Der Finanzleiter von MU, der gegenüber dem Leiter für Frischmilchtransaktionen verantwortlich war und MU in vielen Meldoc-Arbeitsgruppen vertrat, hatte bereits einen Prozentsatz dieses Betrages zu Lasten der Melkunie verbucht.

(48) In ihren Antworten auf das Kommissionsschreiben vom 6. Juni 1984 stritten die Meldoc-Partner ab, daß sie die Absicht hatten, die Kosten der Verlust-Transaktionen auf dem belgischen Markt untereinander aufzuteilen, obwohl sie zugaben, daß in Sitzungen über eine derartige Aufteilung des Verlustes gesprochen worden war. Das Protokoll der 139. Sitzung des Lenkungsausschusses vom 2. Juni 1984, in dem auch von den Nachforschungen der Kommission die Rede ist, enthält den Hinweis, daß im Hinblick auf die voraussichtliche kommerzielle Entwicklung und die Nachforschungen der Europäischen Kommission alle Partner der Ansicht waren, daß bei einer Aufteilung der Kosten generell Vorsicht geboten sei und daß „der seinerzeitige Vorschlag des Vorsitzenden für gemeinsame Beiträge zu möglichen Verlusten bei Verkäufen der Melkunie an belgische Abnehmer schließlich aufgegeben" wurde.

(49) In ihrer Verteidigungsschrift und während der Anhörung erklärten die Meldoc-Partner, daß ihr Vorgehen am belgischen Markt, das im vorangegangenen Absatz beschrieben wurde, eine Reaktion auf angebliche wettbewerbsfeindliche Praktiken auf eben diesem Markt war. Obwohl sie zugaben, daß ihre Reaktion auf belgische Importe möglicherweise in den Anwendungsbereich des Artikels 85 Absatz 1 EWG-Vertrag fallen könnte, waren sich die Meldoc-Partner darin einig, daß unter den gegebenen Umständen die Verhängung von Geldbußen unangebracht wäre.

(50) In dem Arbeitspapier Nr. 3 vom 21. März 1983 für eine Sitzung der Gruppe „Politik" am 30. März 1983 wird von der Kooperationspolitik für die Zeit 1984-1985 gesprochen. Die Mitglieder des „Milch"-Lenkungsausschusses wohnten dieser Sitzung bei. Im Arbeitspapier heißt es, daß es „notwendig ist, die vernünftige Wettbewerbsstellung der Mitglieder gegenüber dem Ausland zu stärken und zu erweitern". Zu diesem Zweck sollten sich die Mitglieder bemühen, ihre Gestehungskosten zu senken, ihr Produktangebot zu erneuern und die Beziehungen zu Großkunden zu verbessern. Über belgische Importe, die sich laut Vermerk seinerzeit jährlich auf 5 Millionen Liter Milcherzeugnisse beliefen, steht geschrieben: „Unsere Gegenmaßnahmen in Belgien bestehen darin, Druck auf die dortigen bereits generell niedrigen Preise auszuüben, und zwar durch drastische preissenkende Angebote und die Lieferung von etwa 200 000 Liter haltbar gemachter Milch wöchentlich bis zum 1. Juni. Die Fortsetzung dieser Maßnahme und die Mittel hierzu (Kosten von etwa 15 Cents/Liter) stehen gegenwärtig zur Diskussion". Unter Bezugnahme auf Einfuhren aus Deutschland durch Pollfood, der nur Großkunden belieferte, spricht das Arbeitspa-

pier von einem „unverantwortlich" intensiven Preisdruck in diesem Marktbereich und erklärt, daß „unsere bisherige Taktik, ihnen so wenig Raum wie möglich zu lassen" angepaßt werden sollte. Weiterhin heißt es: „Wettbewerbsreaktionen müssen wie bisher gemeinsam besprochen, beschlossen und notfalls finanziell ‚gepoolt' werden. Sie müssen nach Möglichkeit unter der direkten Verantwortung eines oder mehrerer Mitglieder durchgeführt werden".

(51) Das Arbeitspapier empfahl, daß die Aktion zur Rückgewinnung der vor allem an belgische Lieferanten verlorengegangenen Verkäufe von haltbar gemachter Milch und Milcherzeugnissen (etwa 130 Millionen Liter Milch in Plastikflaschen) fortgesetzt werden müsse. Ausländische Einfuhren wurden auf etwa 100 Millionen Liter jährlich geschätzt, und zwar bei einem äußerst scharfen Preiswettbewerb mit den deutschen Lieferanten von UHT-Milch. Die Mitglieder sollten sich darum bemühen, daß ihre Produktionskapazitäten möglichst voll ausgelastet und nur nach gemeinsamer Beratung Kapazitätserweiterungen beschlossen würden.

II. RECHTLICHE BEURTEILUNG

A. Artikel 2 der Verordnung Nr. 26

(52) Die Tätigkeiten der großen Meldoc-Organisation betreffen die Herstellung von und den Handel mit im Anhang II zum Vertrag [1] genannten landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Diese Erzeugnisse fallen unter Artikel 1 und 2 der Verordnung Nr. 26, deren Artikel 1 vorsieht, daß Artikel 85 bis 90 des Vertrages auf Vereinbarungen über solche Erzeugnisse anwendbar sind, während Artikel 2 Ausnahmen der Anwendung des Artikels 85 auf Vereinbarungen über derartige Erzeugnisse vorsieht. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 erster Satz der Verordnung Nr. 26 gilt Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages nicht für Vereinbarungen, Beschlüsse und Verhaltensweisen, die wesentlicher Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung sind oder zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 des Vertrages notwendig sind. Nach Artikel 2 Absatz 1 zweiter Satz gilt er insbesondere nicht für Vereinbarungen, Beschlüsse und Verhaltensweisen von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben, Vereinigungen von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben oder Vereinigungen von solchen Erzeugervereinigungen aus einem Mitgliedstaat, soweit sie ohne Preisbindung die Erzeugung oder den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder die Benutzung gemeinschaftlicher Einrichtungen für die Lagerung, Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse betreffen, es sei denn, die Kommission stellt fest, daß dadurch der Wettbewerb ausgeschlossen wird oder die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährdet werden.

(53) Die nationalen Marktordnungen für Milch und Milcherzeugnisse wurden durch die gemeinsame Marktorganisation ersetzt, für die die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates [2] gelten. Demzufolge kann die erste Ausnahme des Artikels 2 Absatz 1 erster Satz der Verordnung Nr. 26 für die Vereinbarung über die Errichtung der großen Meldoc-Organisation nicht gelten.

(54) Im übrigen ist die Vereinbarung über die Errichtung der großen Meldoc-Organisation für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 des Vertrages nicht notwendig. Der dritte Absatz der Präambel zur Verordnung Nr. 26 macht klar, daß diese Ausnahme nur insoweit anwendbar ist, als die Anwendung des Artikels 85 Absatz 1 des Vertrages die Verwirklichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik in dem betreffenden Sektor gefährden würde. Die Mittel, die im Milchsektor verwendet werden dürfen, um die in Artikel 39 des Vertrages niedergelegten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik zu verwirklichen, werden in der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 genannt und betreffen insbesondere die Preisstützungsmaßnahmen. Auch wenn ein gewisser Raum für Privatinitiativen im Rahmen der in der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 genannten Mittel zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 des Vertrages bleibt, laufen die Tätigkeiten der Meldoc-Partner im vorliegenden Falle (Quotensystem, Entschädigungsregelung, Beratungen über Absatz und Preise sowie Sondermaßnahmen zur Unterbindung der Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten) auf einen Versuch hinaus, einen privatwirtschaftlichen Interventionsmechanismus zu schaffen, der sich von den in der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 vorgesehenen Interventionsmaßnahmen erheblich unterscheidet, welche vereinheitlicht werden müssen, „damit der freie Warenverkehr bei den betroffenen Erzeugnissen innerhalb der Gemeinschaft nicht behindert wird" (vierter Erwägungsgrund). Die große Meldoc-Vereinbarung zielte darauf ab, die Marktstellung der Meldoc-Partner vor der Konkurrenz, insbesondere aus anderen Mitgliedstaaten, zu schützen. Daher kann nicht behauptet werden, daß sie zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 des Vertrages, deren Mittel die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 niederlegt, notwendig ist.

[1] Bezugnahme auf diese Liste in Artikel 38 des Vertrages, Kapitel 4.

[2] ABl. Nr. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 13.

(55) Da die beiden Voraussetzungen für die in Artikel 2 Absatz 1 erster Satz der Verordnung Nr. 26 vorgesehene Ausnahme nicht erfüllt sind, ist auch die im zweiten Satz vorgesehene Ausnahme nicht anwendbar, da sie sich auf eine besondere Art der im ersten Satz genannten Vereinbarungen bezieht und voraussetzt, daß eine der beiden Voraussetzungen für die Ausnahme des ersten Satzes und auch die im zweiten Satz beschriebenen Merkmale erfüllt sein müssen (1).

Aber auch wenn die im zweiten Satz beschriebenen besonderen Umstände eine spezielle Ausnahme darstellen sollten, würde dieses zusätzliche Kriterium dennoch nicht erfüllt. Da ML eine private Gesellschaft und keine Vereinigung landwirtschaftlicher Erzeuger ist, kann nicht behauptet werden, daß die Meldoc-Vereinbarung unter die Ausnahme des Artikels 2 Absatz 1 zweiter Satz fällt.

(56) Die Ausnahmen des Artikels 2 der Verordnung Nr. 26 sind somit im vorliegenden Fall nicht anwendbar und schließen folglich die Anwendung des Artikels 85 EWG-Vertrag nicht aus.

B. Artikel 85 Absatz 1

(57) Gemäß Artikel 85 Absatz 1 sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten „alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, insbesondere

a) die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- oder Verkaufspreise oder sonstigen Geschäftsbedingungen ;

b) die Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen ;

c) die Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen ;

.....“

Die Grundvereinbarung

(58) Die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der aus fünf Mitgliedern bestehenden „großen Meldoc-Gruppe“ in den Bereichen Frischmilch und Molkereierzeugnisse, die Grundvereinbarung über die Zusammenarbeit der Molkereiindustrie (Dairy Industry Basic Cooperation Agreement), wurde — in der vierten Fassung — am 19. Dezember 1978 von der für Marktstrategie zuständigen Gruppe von Meldoc angenommen. Sie stellt eine Vereinbarung im Sinne von Artikel 85 Absatz 1 dar. Dieser Gruppe für Marktstrategie gehörten leitende Angestellte und Führungskräfte der fünf Unternehmen an.

(59) Die Grundvereinbarung enthält zahlreiche Bestimmungen, die den Wettbewerb beschränken, insbesondere in den Bereichen Verkauf, Preise, Erzeugung, Vertrieb und Märkte. Wie eng die Zusammenarbeit war, ergibt sich außerdem aus den zahlreichen Sitzungen, die innerhalb der Meldoc-Organisation stattfanden.

Die von der Kommission zusammengetragenen schriftlichen Beweisstücke, von denen einige bereits weiter oben erörtert wurden (darunter auch die Protokolle über Sitzungen des Lenkungsausschusses „Milch“, der Gruppe für Marktstrategie und der einzelnen Arbeitsgruppen), belegen, daß regelmäßige Konsultationen über alle vorgenannten Formen der Zusammenarbeit stattfanden.

(60) Lückenlose Konsultationen über die Preisangebote an die Kunden aller an der Vereinbarung beteiligten Unternehmen wurden traditionsgemäß durchgeführt. In den Sitzungen der einzelnen Arbeitsgruppen („haltbar gemachte Milch“ und „Frischmilch“) ging es im wesentlichen um die Koordinierung des Verkaufs und der Preise, womit das Ziel einer gemeinsamen kommerziellen Politik verwirklicht wurde.

Abgesehen von den allgemeinen Auswirkungen der Quotenvereinbarungen auf die Freiheit der Mitglieder, Produktionskürzungen oder -erhöhungen zu beschließen, betrafen die effektiv erfolgten Produktionsbeschränkungen insbesondere den Bereich „haltbar gemachte Milch“. Die zunehmenden Importe haltbar gemachter (in plastische Behälter abgefüllter) Milch aus Belgien und sodann von UHT-Milch aus Belgien und Deutschland führten zu Vereinbarungen, die Produktion zu steigern.

Die Quoten-Vereinbarungen teilten den Markt quantitativ zwischen den Mitgliedern auf. Die Grundvereinbarung hatte auch eine geographische Marktaufteilung zur Folge. Der größte Teil des Absatzes eines jeden Mitglieds unterlag Quoten. Aus dem proportionalen Anstieg des von der Meldoc-Gruppe belieferten niederländischen Marktes (von 70,2 % im Jahre 1978 auf 91,4 % im Jahre 1983) und des Marktes, der den Quoten unterliegenden Absatz von Meldoc ausmachte (von 65,2 % im Jahre 1978 auf 78 % im Jahre 1983), ergibt sich, daß die Meldoc-Zusammenarbeit den Wettbewerb auf nationaler Ebene ausschloß oder einschränkte. Der Wettbewerb wurde nicht nur aufgrund der Quotenzuteilung eingeschränkt, sondern auch aufgrund der finanziellen Übertragungen unter den beteiligten Unternehmen, wenn sie die vereinbarten Kontingente nicht erreichten oder überschritten, und aufgrund der Konsultationen über die Preisangebote an die Kunden aller an der Vereinbarung beteiligten Unternehmen sowie aufgrund von Vereinbarungen über das Produktionsniveau.

(1) Zweiter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Ziffer 75, und Rechtssache 71/74 Frubo, Slg. EuGH 1975, S. 563 (insbes. 579-580), wo nur die im ersten Satz erwähnten Voraussetzungen als Kriterien für die in der Verordnung Nr. 26 vorgesehene Ausnahme erwähnt werden.

Maßnahmen gegenüber Einfuhren

(61) Bei der Beurteilung des Marktverhaltens der Meldoc-Partner wird deutlich, daß die Grundvereinbarung nicht von früheren und späteren schriftlichen Beweisstücken getrennt werden kann. Der Wortlaut der Grundvereinbarung enthält zwar keine Bezugnahmen auf Importe oder Exporte, doch sieht er die spezifische Verpflichtung der beteiligten Unternehmen vor, ihr Absatzvolumen gegenüber Dritten zu schützen. In dem Diskussionspapier, einem Beitrag zur Diskussion über die Grundvereinbarung, wurden die „zunehmende Konzentration der Einzelhändler" und die „weitere Durchdringung unseres Binnenmarktes von ausländischen Unternehmen" bereits als Entwicklungen anerkannt, die eine engere Zusammenarbeit dringend nahelegen würden. Zu den Vorteilen einer Kooperation zählten u. a. die Fähigkeit, gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen, darunter auch „massive Angriffe auf die noch verbleibende Konkurrenz, gemeinsame Infiltration der Auslandsmärkte". Wie die Fakten zeigen, schützten die Meldoc-Partner ihr Absatzvolumen gegenüber Dritten durch gemeinsame Maßnahmen zur Verringerung der Importe. Durch eines der Schriftstücke späteren Datums als die Grundvereinbarung wird auch bestätigt, daß diese Vereinbarung nicht von späteren Beweismitteln getrennt werden kann, wie beispielsweise dem Memorandum vom 29. Dezember 1982, in dem angegeben wurde, daß der Schutz des Binnenmarktes vor „einem weiteren Vordringen haltbar gemachter Milch aus dem Ausland" zu den ursprünglichen Zielsetzungen des Kartells gehörte. Das Memorandum wurde in Verbindung mit einer Diskussion über gemeinsame Gegenmaßnahmen der Meldoc-Partner gegen UHT-Milch-Importe erstellt.

Einfuhren von haltbar gemachter Milch

(62) Die Meldoc-Partner wollten den Wettbewerb von seiten der belgischen Milch auf dem niederländischen Markt ausschalten, da die billigere belgische Milch ihre Preise nach unten drückte und sie eine Verringerung ihrer Marktanteile bei Frischmilch befürchteten. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden verschiedene gemeinsame Maßnahmen durchgeführt. Wie sich aus Ziffer 31 ergibt, tauschten die Meldoc-Partner regelmäßig Informationen über Preisangebote im Zusammenhang mit importierter Milch wie auch in anderem Zusammenhang aus. Hierdurch wurde nicht nur der Wettbewerb zwischen den Kartellmitgliedern verfälscht, da sie Informationen über Preise und Kunden austauschten und untereinander ihre Positionen respektierten, sondern auch der Wettbewerb zwischen niederländischer und ausländischer Milch wurde verfälscht.

(63) Die in Ziffer 26 genannte Entscheidung, den belgischen Absatz haltbar gemachter Milch in den Niederlanden auf einem konstanten Niveau zu halten und den in diesem Teilbereich zu erwartenden großen Zuwachs selber zu befriedigen, ist ein weiteres Beispiel für eine Entscheidung, durch die der Wettbewerb verzerrt wurde. Das System spezieller UHT-Lieferungen war auch eine Meldoc-Maßnahme, um den Wettbewerb in den Niederlanden zu verfälschen und den Wettbewerb aus Deutschland und Belgien auszuschalten. Es handelte sich hier um selektive Niedrigangebote an die betreffenden niederländischen Kunden, damit es sich für sie lohnte, die billigere UHT-Milch nicht einzuführen. Die Verluste wurden zu gleichen Teilen von den Mitgliedern getragen. Aus den in Ziffer 30 gegebenen Zitaten ergibt sich, daß die Meldoc-Gruppe ihr Vorgehen als Erfolg ansah.

Frischmilch-Einfuhren

— Ziko —

(64) Der mehrjährige Vertrag, den MU mit Ziko schloß, hatte eindeutig den Zweck, Geschäftseinbußen zugunsten deutscher Lieferanten zu verhindern. Das ergibt sich ganz klar aus dem zweiten Zitat in Ziffer 36; dort heißt es, daß MU auf die Absicht von Ziko, Milch aus Deutschland zu kaufen, mit dem Angebot eines Sonderrabatts reagierte. Im Gegenzug für diesen Sonderrabatt war Ziko bereit, einen Mehrjahresvertrag zu unterschreiben, aufgrund dessen, wie sich aus dem ersten Zitat in Ziffer 36 ergibt, Ziko-Abnehmer für die Dauer des Vertrages daran gehindert wurden, die „grundlegenden" Frischmilch- und Milcherzeugnisse von einem anderen Lieferanten als MU zu kaufen, und folglich andere, insbesondere deutsche Lieferanten ausgeschaltet wurden. Der Vertrag von MU mit Ziko entsprach der allgemeinen Strategie der Meldoc-Gruppe, Einfuhren von haltbar gemachter Milch und von Frischmilch vom niederländischen Markt abzuwehren. Die in den Ziffern 35 und 36 vorgetragenen Beweismittel erbringen auch den Nachweis dafür, daß die Meldoc-Gruppe es als eine Angelegenheit betrachtete, die alle anging, daß MU den Ziko-Vertrag abschloß. Der Ziko-Fall wurde nicht nur in mehreren Meldoc-Sitzungen erörtert, sondern die Kosten der Erstattung der Auslagen von Ziko für das vom deutschen Lieferanten bestellte Verpackungsmaterial, die zu dem Preis gehörten, den MU für den Vertrag gezahlt hatte, wurden zu gleichen Teilen von den benachteiligten Unternehmen getragen.

Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß der Vertrag von MU mit Ziko sich aus der Grundvereinbarung ergab, deren Ziel es u. a. war, den Anteil der Meldoc-Partner am niederländischen Markt gegen ein Vordringen ausländischer Milchlieferanten zu schützen.

Maßnahmen auf dem belgischen Markt

(65) Importe belgischer Milch und mögliche Maßnahmen, um deren Zunahme zu verhindern oder um Kunden, die die Mitglieder an belgische Lieferanten verloren hatten, wiederzugewinnen, wurden in der Meldoc-Gruppe regelmäßig erörtert. Abgesehen von den Gegenmaßnahmen gegenüber Importen belgischer haltbar gemachter Milch und belgischer Milcherzeugnisse in die Niederlande

führten die Mitglieder der Meldoc-Gruppe 1983 auch gemeinsame Maßnahmen auf dem belgischen Markt durch, um belgische Lieferanten dazu zu bewegen, ihre Lieferungen von Frischmilch an niederländische Kunden einzustellen. 1983 begann Edah, belgische Frischmilch einzuführen, und verschiedene andere Kunden folgten Edahs Beispiel. Um die belgischen Lieferanten zu zwingen, diese Ausfuhren einzustellen, und Absatzeinbußen auf dem bedeutenden Frischmilchmarkt zu verhindern, beschlossen die Meldoc-Mitglieder, auf dem belgischen Markt eine Dumping-Aktion durchzuführen. Erste Versuche, die Einfuhren durch Gespräche mit den belgischen Lieferanten abzublocken, waren fehlgeschlagen. Daß die Dumping-Aktion ausdrücklich gegen die Einfuhren aus Belgien gerichtet war, ist durch mehrere Schriftstücke belegt, darunter auch die in den Ziffern 39 und 40 genannten Dokumente. Aus diesen Dokumenten ergibt sich auch, daß es sich um eine gemeinsame Maßnahme der Mitglieder der Meldoc-Gruppe handelte. Die Verlustmarge bei der gedumpten Milch war erheblich, wie sich aus den in Ziffer 43 angegebenen Zahlen ergibt; dies wurde in dem in Ziffer 44 genannten Memorandum offen zugegeben — darin ist die Rede von Verlustgeschäften. Das beachtliche Ausmaß dieser Verkaufsaktion ergibt sich aus den in Ziffer 45 angegebenen Zahlen. Die aggressive und versteckte Art, in der die Aktion durchgeführt wurde, ergibt sich aus den Zitaten in Ziffer 41. Angestrebt wurde ein „maximaler Preisrückgang"; außerdem sollte der Eindruck vermieden werden, daß „die niederländische Molkereiindustrie gemeinsam vorgeht". Volnij nahm seine Lieferungen an Dial unter einem der Markenzeichen von Melkunie vor.

(66) In ihrer Antwort auf die Fragen der Kommission bestritten die Mitglieder der Meldoc-Gruppe, daß je ein Beschluß gefaßt wurde, um die Kosten der Maßnahme auf dem belgischen Markt unter den Mitgliedern aufzuteilen; dies wird jedoch durch das Beweismaterial widerlegt. Zunächst wird die Absicht, die Kosten gemeinsamer Maßnahmen gemeinsam zu tragen, in einer Reihe von Dokumenten zum Ausdruck gebracht, in denen solche Maßnahmen erörtert werden. Die Unterlagen belegen, daß diese Absicht in bestimmten Fällen auch verwirklicht wurde (wie beispielsweise bei den besonderen UHT-Lieferungen und in dem Ziko-Fall). Der Nachweis für die Absicht, die Kosten für die Abwehrmaßnahme gegenüber den Frischmilchimporten aus Belgien aufzuteilen, wird erbracht durch:

a) die Schätzungen des Defizits, für das Meldoc für Lieferungen an belgische Kunden aufzukommen hatte, die in dem in Ziffer 45 genannten Dokument angegeben wurden;

b) den Hinweis auf eine Entscheidung, die Lieferanten zu entschädigen, in dem in Ziffer 46 genannten Dokument mit der Überschrift „zusätzliche Entscheidungen";

c) die Tatsache, daß Melkunie sich bereits mit einem Prozentsatz der 117 577,79 Gulden belastet hatte, der als Eintragung für „Meldoc sterilisierte Milch Belgien" in seinen Computeraufzeichnungen gefunden wurde.

(67) Es darf der Schluß gezogen werden, daß die Dumping-Aktion von Meldoc durchgeführt wurde, um eine Verringerung der Frischmilchimporte herbeizuführen, mit dem Ziel, die Kosten der Maßnahme nach einem vereinbarten Schlüssel untereinander aufzuteilen. Die gravierende Natur dieser Maßnahme wird nicht durch den Umstand geschmälert, daß die Kosten der Maßnahme letztlich nicht aufgeteilt wurden, oder zumindest durch den Mangel an Beweismitteln der Kommission, daß sie effektiv aufgeteilt wurden. Wurden die Kosten tatsächlich nicht aufgeteilt, so könnte dies darauf zurückzuführen sein, daß die Kommission mit ihren Ermittlungen begonnen hatte. Die Maßnahme wurde zwar gemeinsam von allen Mitgliedern der Meldoc-Gruppe beschlossen, doch muß darauf hingewiesen werden, daß MU, Coberco und Campina die Anstifter waren. MU, insofern als er die Schlüsselrolle bei der organisatorischen Regelung der Maßnahme hatte, und Coberco und Campina, als sie wie MU die Milch lieferten, die auf dem belgischen Markt „gedumpt" wurde.

(68) Die oben beschriebenen Maßnahmen von Meldoc gegenüber Importen können nicht als reines Zufallsverhalten angesehen werden. Die Strategie, gemeinsam gegen jeden Wettbewerb, auch von seiten ausländischer Unternehmen, vorzugehen, ist eindeutig durch die in Ziffer 50 erörterten Beweismittel belegt; in den diesbezüglichen Unterlagen wird nicht nur erklärt, daß Reaktionen auf den Wettbewerb gemeinsam erörtert und beschlossen und erforderlichenfalls durchgeführt werden sollen, sondern auch, daß solch eine Strategie in den Jahren 1984/1985 fortgesetzt werden soll.

(69) Schließlich kann das von der Verteidigung vorgetragene Argument hinsichtlich der angeblichen wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen auf dem belgischen Markt von der Kommission nicht akzeptiert werden. Selbst wenn es stimmen sollte, daß die belgischen Importe in die Niederlande in unlauterer Weise — eben im Zuge dieser behaupteten wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen — erfolgten, so kann dies doch nicht als mildernder Umstand im Rahmen der Entscheidung über die Festsetzung von Geldbußen berücksichtigt werden. Andernfalls könnten Unternehmen dazu ermutigt werden, selber zu entscheiden, wie sie auf Verhaltensweisen reagieren sollen, die gegen die EWG-Wettbewerbsregeln verstoßen, und sich über die Regeln hinwegsetzen, die eigens erlassen wurden, um gegen solche Verhaltensweisen einzuschreiten. Die Meldoc-Partner hätten bei der Kommission gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 17 eine Beschwerde einreichen sollen. Das haben sie nie getan. Nur im Rahmen der Verteidigung gegenüber der Mitteilung der Beschwerdepunkte wurde dieser Punkt der angeblichen wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen auf dem belgischen Markt zur Sprache gebracht.

Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(70) Der Gerichtshof hat folgendes festgestellt: „Ein sich auf das gesamte Gebiet eines Mitgliedstaats erstreckendes Kartell hat schon seinem Wesen nach die Wirkung, die Abschottung der Märkte auf nationaler Ebene zu verfestigen; es verhindert somit die vom Vertrag gewollte gegenseitige wirtschaftliche Durchdringung und schützt die inländische Produktion" (VCH-Urteil vom 17. Oktober 1972) — Rechtssache 8/72) (1).

(71) In der Erwiderung auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte wird darauf hingewiesen, daß das VCH-Urteil ein Kartell zwischen Händlern betraf, das sich von dem vorliegenden Fall, einem Kartell zwischen Herstellern, unterscheidet. Der Verteidigung zufolge liegt dem im Urteil des Gerichtshofs verankerten Grundsatz die Überlegung zugrunde, daß ausländische Lieferanten bei dem Versuch, einen ausländischen Markt zu durchdringen, normalerweise von lokalen Vertriebsunternehmen abhängen. Eine Situation, in der die meisten Vertriebsunternehmen ihrer Freiheit beraubt sind, kommerzielle Entscheidungen unabhängig zu treffen, würde sich fast zwangsläufig auf andere Beteiligte (insbesondere Hersteller) auswirken, da die mangelnde Unabhängigkeit der Vertriebsunternehmen ihnen zum Schaden gereichen würde. Die Verteidigung bringt vor, daß diese Argumentation nicht für ein Kartell zwischen Herstellern gelten kann, das einen rein nationalen Charakter habe, insbesondere dann nicht, wenn zwischen den betreffenden Herstellern und ihren Abnehmern keine Ausschließlichkeitsbindung bestehe.

(72) Die dem VCH-Urteil, das ein Kartell zwischen Händlern betrifft, zugrunde liegende Überlegung gilt auch im vorliegenden Fall. Die vorliegende Vereinbarung, die — praktisch — das gesamte Hoheitsgebiet der Niederlande betrifft, ist tatsächlich geeignet, den Eintritt in den niederländischen Markt schwieriger zu gestalten als es andernfalls der Fall wäre. Das Ausmaß des Kartells, zusammen mit der Verpflichtung, den Absatz gegenüber Dritten zu schützen, und die intensive Kooperation beim Verkauf und bei den Preisen beeinträchtigen die Möglichkeiten ausländischer Lieferanten, auf dem niederländischen Markt Fuß zu fassen. Diese Lieferanten sehen sich einem Markt gegenüber, der zwischen Mitgliedern eines Kartells aufgeteilt ist, das letztlich mehr als 90 % des relevanten Marktes erfaßte und dessen Mitglieder gemeinsam vorgingen, um ihr Absatzvolumen zu schützen. Außerdem wirkt sich die Kooperation bei den Preisangeboten verfälschend auf den Wettbewerb von seiten kartellfremder Lieferanten, darunter auch ausländischer Lieferanten, aus.

(73) Ein wichtiger Aspekt der Verteidigung von Meldoc war die Trennung zwischen der Vereinbarung zur Errichtung der großen Meldoc-Organisation als einer Vereinbarung rein nationaler Natur und den sogenannten „Vorfällen", womit in erster Linie die Maßnahmen auf dem belgischen Markt zwischen Dezember 1983 und Juni 1984 gemeint waren. Das Argument, daß es sich bei der Meldoc-Organisation um ein rein nationales Kartell handelte, läßt sich angesichts der in Ziffer 72 genannten Fakten nicht halten. Darüber hinaus geht aus den Beweismitteln eindeutig hervor, daß zwischen der Vereinbarung zur Errichtung der Meldoc-Organisation und sogenannten Vorfällen eine künstliche Unterscheidung getroffen wurde. Aus dem Diskussionspapier ergibt sich ganz klar, daß mit der großen Meldoc-Vereinbarung u. a. ausdrücklich bezweckt wurde, den zwischenstaatlichen Handel zu beeinflussen. Aus dem Papier erhellt, daß mit der Kooperation zum Teil vorsätzlich der Zweck verfolgt wurde, die Einfuhr ausländischer Milch zu behindern. Unter Bezugnahme auf die in Ziffer 61 geäußerten Bemerkungen kann außerdem gefolgert werden, daß das Vertragsziel und die anschließende Verhaltensweise eine ständige Verpflichtung zur Verfälschung und Beschränkung des Wettbewerbs von seiten ausländischer Importe in die Niederlande belegen.

Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17

(74) In der Erwiderung auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte machten die Meldoc-Partner geltend, daß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 auf die Vereinbarung anwendbar sei, aufgrund deren die große Meldoc-Organisation gegründet wurde. Aufgrund dieser Bestimmung brauchen Vereinbarungen usw. zur Erlangung einer Freistellung vom Kartellverbot gemäß Artikel 85 Absatz 3 nicht angemeldet zu werden, wenn an ihnen nur Unternehmen aus einem Mitgliedstaat beteiligt sind und die Vereinbarungen usw. nicht die Ein- oder Ausfuhr zwischen Mitgliedstaaten betreffen. Aus den Bemerkungen in Ziffer 61 ergibt sich jedoch ganz klar, daß der Schutz der niederländischen Märkte gegenüber Einfuhren eines der ursprünglichen Ziele von Meldoc war. Bei der Durchführung der Vereinbarung haben die Meldoc-Partner verschiedene Schritte unternommen, die unmittelbar auf eine Drosselung der Einfuhren abzielten. Die Vereinbarung betrifft infolgedessen Einfuhren. Artikel 4 Absatz 2 zweiter Unterabsatz ist offensichtlich nicht anwendbar, da das Meldoc-Kartell eine Vereinbarung zwischen mehr als zwei Unternehmen betrifft. Die Anwendung von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 auf diesen Fall ist folglich abzulehnen.

Artikel 85 Absatz 3

(75) Die Vereinbarung zur Gründung der großen Meldoc-Organisation war daher von der Anmeldungspflicht nicht ausgenommen. Da eine Anmeldung nicht erfolgte, ist die Vereinbarung nicht freistellungsfähig.

(1) Slg. 1972, S. 977.

Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17

(76) Nach Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 kann die Kommission gegen Unternehmen Geldbußen festsetzen, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages verstoßen. Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist neben der Schwere des Verstoßes auch die Dauer der Zuwiderhandlung zu berücksichtigen. In seinem Urteil in der Pioneer Rechtssache vom 7. Juni 1983 (verbundene Rechtssachen 100/80 bis 103/80) (1) stellte der Gerichtshof fest, daß bei der Beurteilung der Schwere eines Verstoßes sehr viele Faktoren zu berücksichtigen sind, die je nach der Art der fraglichen Zuwiderhandlung und den besonderen Umständen des Einzelfalls von unterschiedlicher Art und Bedeutung sein können. Zu diesen Faktoren können die Menge und der Wert der Waren, die Gegenstand der Zuwiderhandlung waren, sowie die Größe und die Wirtschaftskraft der Unternehmen und der Einfluß gehören, den die Unternehmen auf den Markt ausüben konnten. Der Hintergrund, vor dem die Zuwiderhandlungen stattfanden, ist in Betracht zu ziehen, und auch die Marktstruktur darf in diesem Zusammenhang nicht außer acht gelassen werden.

(77) Die Sonderstellung der Landwirtschaft hinsichtlich der Anwendung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft wird durch den Erlaß der Verordnung Nr. 26 des Rates deutlich. Darüber hinaus wird die Struktur des Agrarmarktes, einschließlich der Rolle, die der Wettbewerb auf diesem Markt spielt, von zahlreichen auf Gemeinschafts- und nationaler Ebene erlassenen Verordnungen beeinflußt. Dies gilt insbesondere für den Molkereisektor.

(78) Die Tatsache, daß es sich bei vier der fünf die Meldoc-Organisationen bildenden Unternehmen um Genossenschaften handelt, verdient besondere Beachtung. Genossenschaften zeichnen sich auf diesem Sektor insbesondere dadurch aus, daß sie sich im Besitz von Landwirten befinden, die hinsichtlich ihres Einkommens unmittelbar von den Geschäftsergebnissen ihrer Genossenschaft abhängig sind.

(79) Weiterhin muß anerkannt werden, daß die Meldoc-Partner mit einer schwierigen Marktsituation fertig werden mußten. Die Konzentration von Marktmacht auf seiten der großen Einzelhandelsunternehmen, die in zunehmendem Maße durchgeführten Übernahmen und Fusionen, die bedeutenden Veränderungen in der Zusammensetzung der Produktpalette und die Verwundbarkeit gegenüber Importen veranlaßten die Meldoc-Partner zur Kooperation. Dadurch jedoch, daß die Meldoc-Partner zusammenarbeiteten und ihre Zusammenarbeit der Kommission nicht meldeten, nahmen sie für sich das Recht in Anspruch, auf dem niederländischen Markt für Milch und Milcherzeugnisse selbst zu intervenieren. Insoweit solche Interventionen gegen Artikel 85 Absatz 1 verstoßen, kann ein solches Verhalten selbstverständlich unter keinen Umständen von der Kommission hingenommen werden. In diesem besonderen Fall ist die Kommission darüber hinaus mit ernsthaften Verstößen gegen die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft konfrontiert. Eine das ganze Gebiet eines Mitgliedstaats erfassende Marktaufteilung aufgrund eines Quotensystems in Verbindung mit einer Zusammenarbeit beim Verkauf und bei den Preisen und der Schutz von Märkten gegenüber Einfuhren sind unbestrittene und schwere Verstöße gegen die EWG-Wettbewerbsregeln. Weiter zu berücksichtigende Faktoren sind die Dauer des Kartells (seit dem 25. Dezember 1977), seine nachteilige Auswirkung auf den zwischenstaatlichen Handel, zumindest von 1980 an, sowie die Tatsache, daß die Mitglieder des Kartells wußten, daß ihre Zusammenarbeit gegen die EWG-Wettbewerbsregeln verstoßen könnte (vgl. Ziffern 19 und 22).

(80) Hinsichtlich des jeweiligen Anteils der Kartellmitglieder an den Zuwiderhandlungen ist klar, daß die Verantwortung in erster Linie bei Melkunie liegt. Das Unternehmen gehörte nicht nur zu den drei Unternehmen, die das Kartell begründeten, sondern es war auch der größte Partner in der Meldoc-Gruppe. Angesichts seines Marktanteils an Frischmilch gegenüber den anderen Meldoc-Partnern hatte Melkunie das größte Interesse daran, den niederländischen Markt für Frischmilch abzuschotten. Darüber hinaus spielte Melkunie bei der Durchführung der Dumping-Aktion auf dem belgischen Markt eine Schlüsselrolle. Die Vereinbarung mit Ziko ging auch in erster Linie auf Melkunie zurück.

(81) Daß DOMO und Coberco neben Melkunie die Gründungsmitglieder des Meldoc-Kartells waren, ist bei der Festsetzung der Höhe der Geldbußen ebenfalls besonders zu berücksichtigen. Coberco ist zusätzlich, mit Campina, anzulasten, die Dumping-Aktion auf dem belgischen Markt in Zusammenarbeit mit Melkunie durchgeführt zu haben. Die Beweismittel ergeben, daß sich ML aktiv am Kartell beteiligte, jedoch eine weniger zentrale Rolle als die anderen Kartellmitglieder spielte.

(82) Eine wichtige Erwägung bei der Festsetzung der Geldbußen muß schließlich die vorsätzliche Behinderung der Verwirklichung eines der fundamentalsten Ziele des Vertrages sein, die Verflechtung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten. Durch das Abblocken der Einfuhr billiger Milch aus Belgien und Deutschland wirkte sich das Kartell eindeutig schädlich auf die Verbraucherinteressen aus —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Vereinbarung zur Gründung der großen Meldoc-Organisation stellt insoweit, als sie zu Absatz- und Preiskonsultationen zusammen mit einem Quotensystem in Verbindung mit einem Entschädigungssystem und Abwehrmaßnahmen gegenüber Einfuhren führte, eine

(1) Slg. 1983, S. 1825.

Zuwiderhandlung gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft dar.

Artikel 2

Die Unternehmen, die der großen Meldoc-Organisation angehören, müssen von den in Artikel 1 beschriebenen Verhaltensweisen absehen.

Artikel 3

Gegen die nachstehend aufgeführten Unternehmen werden hinsichtlich der in Artikel 1 bezeichneten Zuwiderhandlung folgende Geldbußen festgesetzt:

1. Vereinigde Coöperatieve Melkindustrie „Coberco": 1 360 000 ECU,
2. DMV „Campina" BV: 1 020 000 ECU,
3. Menken-Landbouw BV: 425 000 ECU,
4. Melkunie Holland BV: 3 150 000 ECU,
5. Coöperatieve Melkproduktie Bedrijven „DOMO-Bedum": 600 000 ECU.

Diese Geldbußen sind binnen drei Monaten nach dem Tag der Zustellung dieser Entscheidung auf die nachstehenden Konten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu zahlen:

a) Konto-Nr. 54.16.99.369 — Commissie van de Europese Gemeenschappen Brussel — ECU (für Zahlungen in ECU),
Algemene Bank Nederland NV,
attentie de Heer F. Maane,
Vijzelstraat, 32,
Amsterdam,

b) Konto-Nr. 41.60.95.518 — (für Zahlungen in hfl),
Amrobank,
Rembrandtplein 47,
Postbus 1220,
Amsterdam 1000.

Die Geldbuße ist nach Ablauf dieser Frist zu verzinsen, ohne daß es hierfür einer ausdrücklichen Mahnung bedarf. Der dabei anzuwendende Zinssatz entspricht dem um dreieinhalb Punkte erhöhten Zinssatz des Europäischen Währungsfonds für Geschäfte in ECU, der am ersten Werktag des Monats der Entscheidung galt; er beträgt demnach 10,5 %.

Im Falle der Zahlung in nationaler Währung des Landes der Adressaten wird die Umrechnung zum Kurs des der Zahlung vorausgehenden Tages durchgeführt.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist gerichtet an:

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.

Diese Entscheidung ist gemäß Artikel 192 EWG-Vertrag vollstreckbarer Titel.

Brüssel, den 26. November 1986.

Für die Kommission

Peter SUTHERLAND

Mitglied der Kommission