II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 26 novembre 1986

relativa ad una procedura ai sensi dell'articolo 85 del trattato CEE

(IV/31.204 — Meldoc)

(Il testo in lingua olandese è il solo facente fede)

(86/596/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea,

visto il regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato [1], modificato da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, in particolare gli articoli 3 e 4,

visto il regolamento n. 26 del Consiglio, del 4 aprile 1962, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli [2], modificato dal regolamento n. 49, in particolare gli articoli 1 e 2 [3],

vista la decisione della Commissione del 25 settembre 1985 di avviare la procedura nel presente caso,

dopo aver dato alle imprese interessate la possibilità di manifestare il proprio punto di vista relativamente agli addebiti mossi dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 17 e del regolamento n. 99/63/CEE della Commissione, del 25 luglio 1963, relativo alle audizioni previste dall'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio [4],

previa consultazione del comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti,

considerando quanto segue:

I. I FATTI

A. Le parti

(1) Le parti nel presente caso sono:

— 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) Le parti appartengono tutte all'industria lattiero-casearia olandese. Le loro rispettive gamme di prodotti si differenziano in conseguenza della posizione geografica, della struttura organizzativa e della strategia commerciale seguita dall'impresa. Le prime quattro società sono cooperative mentre ML, è un'impresa privata. Anche se in misura diversa, tutte le parti esportano i propri prodotti.

B. I prodotti e il mercato

(3) I prodotti in questione sono il latte liquido e i prodotti lattiero-caseari liquidi, sia freschi che a lunga conservazione, secondo la definizione contenuta nei regolamenti terminologici dell'ente per la commercializzazione del latte del 1958 (Produktschap voor Zuivel). Tale definizione esclude il latte condensato, ma comprende la panna e lo iogurt. Nella presente decisione tutte le quote di mercato fanno riferimento alla definizione contenuta nel presente paragrafo.

[1] GU n. 13 del 21. 2. 1962, pag. 204/62.
[2] GU n. 30 del 20. 4. 1962, pag. 993/62.
[3] GU n. 53 dell'1. 7. 1962, pag. 1571/62.
[4] GU n. 127 del 20. 8. 1963, pag. 2268/63.

(4) La struttura del mercato dei prodotti lattiero-caseari nei Paesi Bassi ha subito, come è avvenuto anche in altri Stati membri, notevoli trasformazioni nel corso degli ultimi vent'anni. Tali trasformazioni riguardano sia il lato dell'offerta che quello della domanda. Come in altri paesi, l'industria lattiero-casearia dei Paesi Bassi è bene organizzata e rappresentata in numerosi enti pubblici.

(5) In passato i fornitori tradizionali erano per la maggior parte imprese che operavano a livello regionale. Successivamente una serie di fattori come l'organizzazione comune di mercato introdotta dal regolamento (CEE) n. 804/68 [1] del Consiglio, l'innovazione, la concentrazione avvenuta nel commercio al minuto hanno portato ad una serie di concentrazioni e fusioni a livello regionale sia fra cooperative che fra imprese appartenenti a privati.

(6) Nel 1960, esistevano nei Paesi Bassi 247 impianti per la trasformazione del latte liquido. Nel corso degli anni il numero degli impianti è costantemente diminuito scendendo a 39 nel 1984. Quattordici latterie — talune latterie possiedono più di un impianto di trasformazione — nel 1984 trasformavano meno di 60 000 t di latte, coprendo una quota di mercato del 10,95 %. Nello stesso anno la loro produzione totale ammontava a 184 000 t mentre il restante 89,05 % veniva prodotto da cinque latterie aventi una produzione totale di 1 496 000 t. Sono ora presenti sul mercato quattro grandi cooperative, nonché una serie di cooperative e imprese private di piccole dimensioni. Le quattro cooperative principali sono MU, Campina, Coberco e Noord Nederland della quale fa parte DOMO.

(7) Le vendite a domicilio di latte e prodotti derivati che rappresentavano la quota maggiore della distribuzione, sono scese a circa il 20 %. Dal 1970 si è potuta constatare la diffusione di grosse catene di supermercati, che coprono ora circa il 75 % della distribuzione, fenomeno questo favorito dalla legge che autorizza la vendita di latte nei supermercati. Questi grossi rivenditori al minuto dispongono normalmente di ramificazioni nazionali ed internazionali, il che è particolarmente importante nel caso del latte a lunga conservazione che, come tale, può essere trasportato su lunghe distanze. La concentrazione del potere economico in questo settore del mercato è evidenziata dalla circostanza che due catene di supermercati detengono una quota di mercato superiore al 50 %.

(8) Nonostante la notevole crescita della popolazione olandese nel corso degli ultimi venti anni, il consumo totale di latte non è aumentato in misura corrispondente. La gamma dei prodotti commercializzati ha subito però importanti cambiamenti: i consumatori hanno dimostrato una sempre maggiore preferenza per i prodotti del latte e per il latte a lunga conservazione, mentre nel passato essi erano prevalentemente interessati al latte fresco.

(9) L'andamento della produzione dal 1960 è il seguente:

(in 1 000 t)

Prodotti	1961	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Prodotti freschi	1 363	1 357	1 346	1 340	1 351	1 370	1 373	1 381
Latte a lunga conservazione e prodotti lattiero-caseari	247	283	360	420	439	459	467	458
Latte di fattoria	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'andamento dopo il 1950 del consumo di latte pro capite giornaliero e in grammi da parte della popolazione olandese è il seguente:

(in grammi)

anno	consumo di latte	prodotti del latte	totale
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) Gli sviluppi indicati sopra hanno provocato uno spostamento del potere commerciale a favore della domanda, rappresentata dalle grandi società di distribuzione, che operano a livello sia nazionale che internazionale. Gli elevati costi necessari per la riorganizzazione, la concentrazione e gli investimenti nelle nuove tecnologie hanno provocato un fenomeno di sovraccapacità in un mercato caratterizzato da una accesa concorrenza fra i produttori di latte per ottenere ordini dai grandi supermercati.

Le importazioni

(11) Già nel 1970 sono cominciate nei Paesi Bassi le prime importazioni dal Belgio. Le importazioni dalla Germania sono cominciate alcuni anni più

[1] GU n. L 148 del 28. 6. 1968, pag. 13.

tardi. La tabella seguente indica l'andamento delle importazioni dal Belgio e dalla Germania nel periodo dal 1970 al 1983.

TABELLA 1

Belgio

(in 1 000 kg)

Anno	NIMEXE 1983			Totale
	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

TABELLA 2

Germania

(in 1 000 kg)

Anno	NIMEXE 1983			Totale
	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 : iogurt, latticello, latte cagliato, latte acidificato.

(2) 04.01-21 : latte scremato.

(3) 04.01-25 : latte intero e semiscremato.

Le norme sui prezzi minimi

(12) Il latte liquido è uno dei prodotti sottoposti ad un regime di prezzi minimi nei Paesi Bassi. Le decisioni in materia di fissazione dei prezzi minimi è delegata dal decreto reale del 2 marzo 1973 (1) all'Ente per la commercializzazione del latte, che è un organismo semipubblico. Il prezzo minimo viene applicato alle vendite al consumatore finale : il latte intero e parzialmente scremato, pastorizzato e condizionato in una latteria olandese non può essere venduto al consumatore finale a un prezzo inferiore al prezzo minimo. Tale prezzo è stato fissato a un livello talmente alto da rendere interessanti le importazioni. Un meccanismo di prezzi differente viene applicato ai tipi di latte diversi da quello pastorizzato appena descritto. Il latte sterilizzato intero e quello parzialmente scremato nonché il latte importato non possono essere venduti al consumatore finale a un prezzo inferiore al prezzo d'acquisto per litro maggiorato di un margine di 0,08 Fl più l'IVA calcolata sul totale di tali due elementi.

(13) I prezzi minimi vengono corretti due o tre volte all'anno in conseguenza dell'evoluzione dei prezzi delle materie prime e di altri costi. Il prezzo minimo del latte fresco intero in condizionamenti standardizzati con un contenuto di grassi del 3,2 %, applicabile a decorrere dal 13 marzo 1973, venne fissato a 0,69 Fl al litro. Tale prezzo venne successivamente corretto per tener conto di vari fenomeni come gli aumenti dei prezzi delle materie prime e i prezzi d'intervento fissati dalla CEE e l'aumento delle aliquote IVA. Tuttavia, se si osserva l'andamento dei prezzi minimi si può constatare come essi siano aumentati più lentamente del costo generale della vita. Quando tale prezzo minimo subì una riduzione, il 13 settembre e il 18 ottobre 1983, ciò avvenne in conseguenza di decisioni prese dalla stessa industria lattiero-casearia.

Meldoc minore

(14) In presenza di tale situazione, nel 1974 tre imprese decisero di avviare una forma di cooperazione formando il cosiddetto cartello Meldoc minore. L'accordo venne stipulato il 24 settembre 1974 da MU, DOMO e Coberco. Si trattava di una cooperazione limitata al livello nazionale. In base a tale accordo, che venne notificato alle autorità olandesi e da queste autorizzato, le vendite di latte liquido e dei prodotti lattiero-caseari venivano regolate attraverso un sistema di quote, le quali erano soggette a periodiche modifiche. Vennero fissate inoltre delle norme per i casi in cui le vendite effettive non coincidessero con le quote attribuite in base all'accordo. Il secondo elemento importante di tale accordo era costituito da un sistema di messa in comune degli introiti provenienti dalle vendite ai piccoli rivenditori al minuto. Vennero istituiti due comitati composti di tre membri ciascuno, uno amministrativo incaricato della gestione dell'accordo e uno commerciale con il compito di fissare le norme relative al coordinamento delle vendite.

(15) I tre soci rappresentavano nel 1974 il 45 % circa dell'industria olandese consumatrice di latte, il che equivaleva al 39 % delle vendite sul mercato olandese.

(16) Le importazioni nei Paesi Bassi di latte a lunga conservazione in bottiglie di plastica proveniente dal Belgio iniziarono verso il 1970. Benché nessuno dei soci di Meldoc disponesse degli impianti adatti alla lavorazione di tale tipo di latte, essi seguirono con attenzione gli sviluppi concernenti il latte a lunga conservazione in bottiglie di plastica,

(1) Staatsblad 52.

comprese le importazioni dal Belgio, che spiazzavano il prezzo del latte fresco olandese. Al fine di poter acquisire il controllo del mercato olandese del latte a lunga conservazione in bottiglie di plastica i tre soci di Meldoc conclusero il 15 gennaio 1975 un accordo a Deventer con De Volharding W.A. Nijkerk in appresso denominata « Volnij », concedendole diritti esclusivi per l'imbottigliamento del loro latte in bottiglie di plastica per il mercato olandese. In cambio, i soci di Meldoc ottenevano il diritto di intervenire in tutte le decisioni amministrative di Volnij nonché nella loro applicazione mentre l'attività oggetto dell'accordo doveva essere gestita nell'interesse comune dei tre soci. Meldoc dal canto suo si impegnava a fornire a Volnij latte intero a prezzi ragionevoli. L'accordo venne poi modificato nel dicembre 1977 introducendo talune limitazioni dei diritti esclusivi di fabbricazione attribuiti a Volnij. In base a tale modifica i soci di Meldoc erano liberi di produrre loro stessi latte in bottiglie di plastica o comprarne presso terzi, oltre una determinata soglia. Nel 1981 Volnij si fuse con Coberco.

Meldoc maggiore

(17) La trasformazione dell'intesa « Meldoc minore » in « Meldoc maggiore », con l'inclusione di Campina e ML, venne interamente predisposta in una nota, del 27 gennaio 1978, intitolata « Documento di discussione sulla cooperazione fra Meldoc, Campina e Menken Landbouw sulla vendita di latte liquido nei Paesi Bassi ». Tale nota elencava una serie di caratteristiche del mercato olandese del latte liquido quali la ininterrotta concorrenza sui prezzi, la concessione di sconti sempre più importanti, una sempre maggiore concentrazione in atto nel commercio al minuto e le continue trasformazioni a livello della distribuzione, la stagnazione delle vendite di latte liquido e la posizione sempre più forte dei fornitori belgi.

(18) Il documento di discussione sottolineava una serie di vantaggi offerti dalla cooperazione, quali la possibilità di intraprendere azioni congiunte come l'organizzazione di « attacchi massicci contro i residui concorrenti o la comune infiltrazione oltre frontiera ». Esso ravvisava inoltre la possibilità di indebolire il potere d'acquisto dei propri clienti, i quali non sarebbero più stati in grado di giocare sulla concorrenza fra fornitori effettuando i propri acquisti dove i prezzi erano più convenienti. Un altro aspetto positivo offerto dalla cooperazione e che veniva ricordato nel documento era costituito dal fatto che i concorrenti nazionali e stranieri avrebbero incontrato molte più difficoltà nel conquistare, conservare o ampliare le proprie posizioni di mercato.

A pagina 13 figura un passaggio in cui la posizione di forza nei confronti dei clienti veniva considerata l'aspetto più delicato della cooperazione. Per i rivenditori al minuto e i consumatori finali tale cooperazione doveva passare il più possibile inosservata, anche se la penetrazione in atto dall'estero sul mercato nazionale del latte fresco poteva richiedere di modificare tale strategia.

Il documento proseguiva : « È fin d'ora chiaro che il crescente fenomeno di concentrazione dei rivenditori al minuto e la sempre maggiore penetrazione sul nostro mercato di fornitori stranieri non farà che aumentare la necessità di stringere sempre di più i legami all'interno dell'industria lattiero-casearia ».

(19) Le caratteristiche della situazione del mercato descritte nel citato documento di discussione vennero presentate come ragioni sufficienti per « stipulare un'intesa ». Il fatto che i futuri soci si rendessero conto che tale tipo di cooperazione poteva essere censurato dalla CEE è provato da un capitolo distinto del documento di discussione relativo ai vantaggi e svantaggi offerti dalla cooperazione dal punto di vista nazionale e comunitario. Nel corso della riunione del 27 febbraio 1978 venne discusso il problema delle importazioni dall'estero e venne deciso di cercare di avviare dei negoziati in merito con i produttori belgi. In una nota redatta nel periodo maggio-giugno 1979 si legge « Il 19 dicembre 1978 il gruppo di politica commerciale decise, dopo una discussione durata un anno, di conferire carattere vincolante al quarto progetto di accordo di cooperazione ». L'esatta denominazione di tale accordo è « Accordo di cooperazione di base dell'industria lattiero-casearia » ; l'accordo sulle quote aveva effetto retroattivo al 25 dicembre 1977.

(20) Gli accordi di cooperazione stipulati fra le organizzazioni Meldoc minore, Campina e ML per formare l'intesa Meldoc maggiore vennero esposti nell'« Accordo di cooperazione di base dell'industria lattiero-casearia » (in seguito denominato « Accordo di base »).

(21) L'accordo di base prevedeva che le parti seguissero una politica commerciale comune, in base alla quale avrebbero deciso di concerto la propria politica in materia di prezzi e condizioni di vendita del latte liquido e dei prodotti lattiero-caseari. Inoltre, sempre secondo l'accordo di base, al fine di poter restare competitive, le parti dovevano fare in modo di contenere il più possibile i propri costi. A tal fine esse dovevano seguire una politica comune di produzione e distribuzione in base alla quale veniva incoraggiata la ripartizione della produzione, si procedeva al coordinamento e alla concentrazione in materia di acquisti e infine venivano promossi la standardizzazione e lo scambio di prodotti. I soci ripartivano fra di loro i costi di funzionamento dell'ufficio di Meldoc che organizzava le attività dell'intesa.

Le parti dovevano inoltre adoperarsi per concentrare le proprie vendite sul territorio attribuito rispettivamente a ciascuna di esse. Tali territori di vendita, che corrispondevano grosso modo ai confini provinciali, erano indicati su una carta geografica allegata all'accordo. In esso veniva esplicitamente stabilito che ogni parte era obbligata nei confronti delle altre a proteggere il proprio volume di vendita contro i terzi.

L'accordo di base prevedeva inoltre quote, che erano basate sui livelli delle vendite effettuate dalle parti nel 1977. Tali quote potevano essere modificate di volta in volta conformemente alle vendite effettive; inoltre tali quote o percentuali di esse potevano essere trasferite a un'altra parte, ma solo dopo essere state offerte a tutte le parti. Una parte che superava o non riusciva a esaurire la propria quota pagava o otteneva una compensazione. Tali accordi sulle quote erano contenuti in un accordo supplementare allegato all'accordo di base. L'accordo sulle quote venne stipulato per una durata di sei anni, decorrente dal 25 dicembre 1977 alla fine del 1983 circa, con la possibilità di proroghe annuali. Le parti potevano recedere dall'accordo con preavviso di un anno.

La quota del mercato olandese coperta dall'organizzazione Meldoc salì dal 68 % nel 1978 a più del 90 % nel 1983. Tale aumento fu dovuto soprattutto a ulteriori assorbimenti e fusioni.

Venne creato un comitato nel quale ogni parte era rappresentata dal relativo responsabile della politica commerciale per il latte liquido. Tale comitato era responsabile, secondo l'accordo di base, dell'applicazione dello stesso e poteva stipulare nuovi accordi supplementari. Le regole di funzionamento del comitato sono contenute in un accordo accessorio allegato all'accordo di base. L'accordo di base non venne mai sottoscritto dai cinque soci di Meldoc e per questa ragione non dovette mai essere notificato alle autorità olandesi, ai sensi della legge sulla concorrenza (*Wet Economische Mededinging, articolo 2*). Al momento della stipulazione dell'accordo le cinque parti rappresentavano una quota di mercato del 68 % che salì a più del 90 % nel 1983.

(22) Sia Campina che ML hanno dichiarato di non aver avuto alternative alla cooperazione con Meldoc. Riferendosi all'evoluzione del mercato. ML ha sostenuto perfino che la sua stessa sopravvivenza sarebbe stata messa a repentaglio se non si fosse avvalsa dell'opportunità di cooperare con Meldoc. Campina ha sostenuto che una delle principali ragioni per unirsi a Meldoc consisteva nell'impossibilità di poter resistere alla concorrenza costituita dalla cooperazione di Meldoc minore con Volnij, la quale, assieme a Campina, restava l'unico produttore olandese di latte a lunga conservazione in bottiglie di plastica. Questo tipo di latte era molto più importante nel sud del paese, dove copriva il 35 % del consumo totale di latte, mentre tale quota era solo dell'8 % nelle altre regioni. Era particolarmente difficile far fronte alla concorrenza di Volnij dato che quest'impresa poteva avvalersi del sostegno di Meldoc. Campina, inoltre, doveva far fronte ai fornitori belgi, che detenevano un'importante quota di mercato (circa il 20 %), quota che nel resto dell'Olanda era solo del 3 %. Tali circostanze, oltre a problemi interni di carattere più strutturale della società, indussero Campina a unirsi a Meldoc piuttosto che continuare a operare da sola. Campina ha dichiarato di non essersi resa conto all'epoca che tale tipo di cooperazione avrebbe potuto dar adito a problemi alla luce delle regole di concorrenza della CEE. Va osservato, però, che la copia del documento di discussione citato sopra, di cui la Commissione è entrata in possesso in occasione di una ispezione nei locali di Campina, lascia credere il contrario. A pagina 7, dove si accenna alla consulenza legale in materia di norme sulla concorrenza, figura anche, scritto a mano, quanto segue: « Le quote costituiscono un argomento pericoloso. Distruggere tutto. Conservare una sola copia. Guardare dappertutto. Conservare un dossier segreto per ogni impresa ».

Il funzionamento dell'accordo di base

(23) L'accordo deve essere analizzato nel contesto degli sviluppi di mercato descritti sopra e alla luce degli obiettivi globali perseguiti dalle parti. Come è già stato rilevato sopra, i produttori di latte olandesi soci di Meldoc decisero di reagire in maniera coordinata alla minaccia che rappresentavano per la loro posizione di mercato le importazioni provenienti da altri Stati membri. Di conseguenza, l'accordo deve essere interpretato in relazione al documento di discussione (vedi paragrafi da 17 a 19) e alle altre prove documentali come la nota citata al paragrafo 27 che dichiara che la protezione del mercato olandese contro le importazioni di latte dall'estero costituiva uno degli obiettivi primari dell'intesa.

(24) All'interno di Meldoc maggiore funzionavano diversi comitati e gruppi di lavoro. Dal 1978 alla fine del luglio 1984 si sono svolte circa 175 riunioni la maggior parte delle quali riguardavano il gruppo di lavoro commerciale per il latte fresco e il comitato di gestione del latte liquido. Gli ordini del giorno riguardavano una vasta gamma di problemi relativi a settori di cooperazione previsti dall'accordo.

(25) Le importazioni di latte a lunga conservazione provenienti dal Belgio furono oggetto di approfondite discussioni da parte di Meldoc. In una nota del 18 febbraio 1980 è contenuta una serie di eventuali contromisure da prendere per contenere le importazioni dal Belgio, fra cui la minaccia di intervenire sul mercato belga al fine di ottenere accordi sui prezzi, i quali avrebbero favorito soprattutto Volnij e Campina (in quel momento gli unici produttori olandesi di latte a lunga conservazione in bottiglie

di plastica). Le altre azioni consistevano nell'erodere margini sul latte in bottiglie di plastica venduto in Belgio, offrendo prezzi inferiori dai Paesi Bassi, nel conquistare una quota del mercato belga del latte a lunga conservazione con latte olandese a lunga conservazione in cartoni (anche se in questo caso si sarebbero dovute subire delle perdite), nel prendere contatto con gli acquirenti olandesi di latte belga, nel cercare di incrementare le vendite di latte pastorizzato e di prodotti lattiero-caseari (la quota di mercato del latte fresco e dei prodotti lattiero-caseari in Belgio era in quel momento inferiore al 10 %) o nell'assumere una partecipazione in una latteria belga e « utilizzarla per influenzare il mercato tanto in senso negativo che positivo ».

Il verbale della riunione del 22 febbraio 1980 del comitato di gestione del latte liquido dichiarava al punto 6 « importazioni belghe in bottiglie di plastica » che la soluzione migliore consisteva nell'« erodere ulteriormente i margini sul latte in bottiglie di plastica venduto in Belgio offrendo prezzi più bassi sui prodotti provenienti dall'Olanda », e che era necessario « istituire un fondo comune e nominare un responsabile indipendente per la commercializzazione che creasse ai belgi tali e tanti problemi da obbligarli a negoziare ».

(26) La convinzione dei soci di Meldoc che fosse nel loro interesse comune cercare di ridurre la quota detenuta dai belgi sul mercato olandese venne espressa anche in una nota del 2 maggio 1980 dal titolo « considerazioni sulle vendite di latte in bottiglie di plastica ». La summenzionata nota del 2 giugno 1980 dichiarava che i costi sostenuti per l'espansione della produzione olandese di latte a lunga conservazione in bottiglie di plastica dovevano essere suddivisi tra le parti.

Tale dibattito si concluse con la riunione del 6 giugno 1980 del comitato di gestione del latte liquido nel corso della quale venne deciso di cercare di congelare le vendite belghe nei Paesi Bassi. Meldoc avrebbe cercato di accaparrarsi l'aumento delle vendite registrato in quel segmento di mercato. Venne deciso di operare congiuntamente per accaparrarsi la prevista crescita di 10-15 milioni di litri all'anno attraverso impegni di vendita o con la spartizione delle perdite.

(27) Nel 1981 fecero la loro apparizione le prime importazioni di latte a lunga conservazione UHT provenienti dalla Germania. Si pensava che a lungo termine il latte UHT avrebbe finito per estromettere il latte a lunga conservazione in bottiglie di plastica e che i fornitori stranieri avrebbero conquistato una quota sempre più importante del mercato del latte a lunga conservazione. Temendo che tale tendenza avrebbe danneggiato a lungo termine la propria posizione di mercato per il latte fresco e per i prodotti lattiero-caseari, il gruppo Meldoc decise di effettuare esso stesso forniture speciali di latte UHT. Le discussioni relative agli accordi da prendere si basavano sul presupposto che gli obiettivi decisi in origine dai soci dovevano essere mantenuti. Tali obiettivi venivano indicati in un documento del 29 dicembre 1982 come segue :

« a) difesa dei margini sul latte pastorizzato,

b) protezione contro ulteriori incursioni dall'estero di latte a lunga conservazione,

c) a lungo termine (una volta raggiunto un notevole volume di vendite), distribuzione equilibrata della produzione in modo da poter fare a meno della compensazione finanziaria ».

(28) L'accordo prevedeva che i fornitori di latte UHT venissero compensati per le perdite da essi subite da parte degli altri soci. La differenza fra il prezzo di vendita franco magazzino e un « prezzo di costo Meldoc » convenuto veniva suddivisa fra i soci in ragione di : Melkunie 26 %, DOMO 16 %, Coberco 22 %, Campina 29 % e ML 7 %. Venne deciso che Melkunie avrebbe anticipato i fondi per compensare gli altri fornitori fino a quando i conti non fossero stati regolati. Il piano riguardava il latte intero UHT e il latte al cacao scremato (promemoria del 1° febbraio 1982).

(29) Le perdite subite da Campina nelle forniture di latte UHT ad Aldi (una importante catena di supermercati tedesca che è presente anche nei Paesi Bassi) nel 1982 ammontavano a 947 858 Fl. Per il 1983 le cifre relative alle forniture di latte UHT da parte di Campina e Coberco ad Aldi e di ML e Edah (catena di supermercati) erano :

(in Fl)

	Campina a Aldi	Coberco a Aldi	ML a 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
Totale	38 688	1 005 435	663 498

(30) Il risultati della politica seguita da Meldoc al fine di proteggere il proprio volume di vendite contro i fornitori stranieri, vengono descritti, relativamente al periodo 1980-1982, in una nota del 24 ottobre 1983, come segue: « In questi anni abbiamo seguito una politica volta a sostituire le importazioni di latte in bottiglie di plastica con latte UHT in cartoni. Tale politica non è stata priva di risultati anche se essi sono stati possibili solo ad una drastica riduzione dei prezzi. Uno dei motivi più importanti per seguire tale politica era di concedere al Belgio e alla Germania il minor spazio possibile sul mercato del latte fresco, dove eravamo vulnerabili a causa degli alti prezzi ».

Nel corso di una riunione del 5 maggio 1983 del gruppo di lavoro « latte a lunga conservazione » di Meldoc, i risultati della politica comune per il latte a lunga conservazione, vennero riassunti come segue:

« Possiamo dire che i belgi, soprattutto, hanno perso molto terreno. Se includiamo l'aumento delle vendite ad Aldi, anche i tedeschi hanno subito un brutto colpo. La conclusione, è che nei prossimi anni è necessaria una capacità di circa 100-125 milioni di litri di latte UHT in cartoni ».

(31) Anche nei gruppi di lavoro commerciali si svolsero intense consultazioni fra i soci di Meldoc. Le informazioni scambiate non riguardavano solo il latte a lunga conservazione, ma anche il latte fresco e i prodotti lattiero-caseari. Un documento del 24 maggio 1982, dichiara, relativamente alla politica generale di Meldoc, che nel decidere i livelli dei prezzi i soci dovrebbero tener conto delle rispettive situazioni. I prezzi proposti vennero infatti discussi minuziosamente dai vari gruppi di lavoro. La relazione dell'11ª riunione del comitato di gestione del latte liquido dichiara al punto 3, in merito all'elenco n. 55 delle conclusioni del gruppo di lavoro commerciale: « ci sono state sempre consultazioni appropriate per quanto riguarda i prezzi offerti ai rispettivi clienti ». Un ultimo esempio degli approfonditi scambi di pareri che si tennero in materia di prezzi è l'elenco n. 15 delle conclusioni della riunione dei gruppi di lavoro per il latte a lunga conservazione e per il latte fresco, del 17 gennaio 1984. Vengono passati in rassegna diversi clienti importanti e viene discussa l'evoluzione della situazione relativa ai prezzi offerti ad ognuno di essi.

(32) Nel 1983 avvenne infine quanto il gruppo Meldoc aveva paventato per molti anni: cominciano le importazioni di latte fresco. Il 29 luglio venne convocata una riunione speciale del comitato di politica commerciale per discutere del problema delle importazioni di latte fresco. Il verbale della riunione riassume la situazione quale descritta dal presidente: « il margine elevato lucrabile sul latte liquido nei Paesi Bassi rende attraente tale mercato per la concorrenza straniera (in particolare Belgio e Germania) ».

Vengono citati un paio di esempi di importazioni dal Belgio e dalla Germania. Il latte importato è di qualità accettabile per il consumatore e viene venduto ad un prezzo che è inferiore al prezzo minimo olandese al consumatore.

(33) Prima e dopo la riunione del 29 luglio 1983 venne presa una serie di misure specifiche per arginare l'ondata delle importazioni di latte fresco. Tali misure vengono discusse nelle pagine seguenti, dove si fa riferimento ad una nota dell'ufficio di Meldoc del 24 ottobre 1983 intitolata « Fatti e situazione relativi alle riduzioni di prezzo del 12 settembre e 17 ottobre 1983 », che descrive la situazione e le misure prese per affrontarla. Per quanto ha potuto appurare la Commissione, tali misure sono consistite nel persuadere Ziko [1] a non importare latte fresco dalla Germania occidentale, nel prendere contatto con i fornitori Belgi per indurli a interrompere le forniture ai clienti olandesi e in una politica di « dumping » nelle vendite di latte sul mercato belga.

(34) Non soddisfatto degli sconti che MU gli concedeva, Ziko aveva intenzione di provare il latte intero e semi-scremato proveniente dalla Germania. Una nota relativa alla 151ª riunione dei responsabili delle vendite di MU del 28 marzo 1983, riconosceva il diffondersi del rischio che anche altri clienti importassero dalla Germania. Venne preso contatto più volte con il possibile fornitore tedesco al quale MU disse chiaramente che eventuali forniture di latte intero e semiscremato sul mercato olandese avrebbero compresso i margini delle grandi latterie olandesi.

(35) Il caso di Ziko venne discusso nel corso di varie riunioni di Meldoc, come quelle del comitato di gestione del latte liquido del 6 maggio e 3 giugno 1983. I verbali di tali riunioni indicano chiaramente che in seno a Meldoc sussisteva un accordo generale per cercare di impedire a Ziko di importare dalla Germania.

[1] Ziko è un'impresa commerciale, con sede a Eindhoven, che opera come organizzazione centrale di acquisto del latte e dei prodotti lattiero-caseari per i suoi soci.

(36) MU stipulò un contratto pluriennale con Ziko concernente il latte fresco e i prodotti lattiero-caseari. La clausola 1 di tale contratto recita :

« Tutti i soci di Ziko iscritti nell'elenco accettano di acquistare la produzione di base di latte fresco e di prodotti lattiero-caseari da Melkunie Holland per tutti i loro punti di vendita ».

Che il fine dichiarato del contratto con Ziko fosse di impedire le importazioni è provato dal seguente passaggio della nota dell'ufficio di Meldoc del 24 ottobre 1983 : « Nel frattempo il gruppo Ziko minacciava di importare dalla Germania. Concedendo uno sconto speciale abbiamo potuto convincerlo a stipulare un contratto d'acquisto pluriannuale ».

(37) Il probabile fornitore tedesco di Ziko, Naarmann, aveva ricevuto materiale da imballaggio per le forniture da effettuare a Ziko. MU spiegò in una lettera alla Commissione che, dopo che Ziko aveva deciso di non comprare latte fresco intero o semiscremato da Naarmann, MU rimborsò a Ziko quanto quest'ultimo aveva pagato a Naarmann per gli imballaggi. Tale somma venne ripartita fra i soci di Meldoc. I conti del 1983 contengono una voce « rimborso cartone Germania », per 26 289 Fl che venne suddivisa fra i soci.

« Dumping » (1) in Belgio

(38) Verso la fine del maggio 1983 Edah iniziò a vendere latte fresco intero e semiscremato importato in molti dei suoi grandi magazzini nel sud dei Paesi Bassi. Il latte intero proveniente dal Belgio veniva venduto a 0,10 Fl al litro in meno del latte intero olandese. Meldoc di conseguenza cercò ben tre volte, senza successo, di convincere i fornitori belgi a interrompere le loro forniture. La nota del 24 ottobre 1983 dichiarava che i fornitori belgi in un primo tempo dimostrararono un certo interessse, ma successivamente a causa di divergenze di opinione venne deciso che non era il caso di insistere in tali tentativi.

(39) Durante l'estate le importazioni di latte belga continuarono ad aumentare. Una relazione provvisoria scritta da MU il 27 settembre 1983, osservava che tali importazioni di latte fresco ed eventuali perdite di quote di mercato erano inaccettabili. Due giorni più tardi, il 29 settembre, venne tenuta una riunione del Comitato di gestione sul problema dell'aumento delle importazioni, nel corso della quale vennero discusse varie misure per contenere tali importazioni. Venne deciso, fra l'altro che Campina avrebbe comprato 10 milioni di kg di latte in Belgio con l'intenzione di portare i fornitori belgi al tavolo del negoziato.

(40) Una nota interna di MU del 29 settembre 1983 afferma che venne presa una serie di accordi concernenti le importazioni belghe, uno dei quali prevedeva l'avvio di una campagna di « dumping » per il latte a lunga conservazione in Belgio. A tale fine i soci acquistarono scorte pari a 10 milioni di litri di latte in bottiglie di plastica e 5 milioni di litri in cartoni.

Lo scopo di tale operazione consisteva nell'esercitare una dura pressione sui margini belgi sul latte a lunga conservazione.

(41) Una nota interna di Campina del 18 ottobre 1983 dichiarava che il prezzo di costo dei prodotti che dovevano essere oggetto di « dumping » sul mercato belga, sarebbe stato rimborsato in consultazione con Meldoc.

Una seconda nota, in data 24 ottobre 1983, dichiarava che era stato deciso di cercare di vendere in Belgio il minor quantitativo possibile di latte a lunga conservazione a quanti più acquirenti possibili, effettuando « cioè vendite a macchia d'olio in modo da provocare la maggior caduta possibile dei prezzi ». Veniva anche detto che bisognava evitare di dare l'impressione che l'industria lattiero-casearia olandese agisse di concerto.

(42) Il latte veniva fatturato ai clienti belgi (Delhaize, Dial e CFC) da Mona-Belgium, una filiale di Melkunie Holland. Mona acquistava il latte da Melkunie, che a sua volta ne riceveva la maggior parte da Coberco e Campina. Coberco e Campina consegnavano il latte direttamente ai clienti belgi, ma lo fatturavano a Melkunie. La Commissione dispone delle prove documentali di tutte queste transazioni fra Melkunie e Mona da un lato e Delhaize, Dial o CFC dall'altro.

(43) La Commissione ha potuto ottenere un elenco sufficientemente completo dei prezzi praticati per il latte fornito ai dettaglianti belgi nel 1983, ai vari stadi. Le forniture di latte intero in bottiglie di plastica a Melkunie da parte di Volnij possono servire di esempio.. Melkunie pagava 103 Fl per 100 litri di tale tipo di latte. Melkunie praticava a Mona 80,93 Fl per 100 litri, vale a dire 22,07 Fl in meno di quanto pagava a Volnij. Mona vendeva il latte a Dial e Delhaize rispettivamente a 82,45 e 83,22 Fl per 100 litri, vale a dire 20,55 o 19,78 Fl in meno del prezzo fatturato da Volnij all'inizio della transazione.

(44) Tali forniture erano sempre in corso al momento in cui vennero effettuate le ispezioni della Commissione presso le varie imprese. Una nota di Melkunie

(1) Il termine « dumping » viene utilizzato qui in un senso diverso dal significato che ha nel regolamento (CEE) n. 2176/84 del Consiglio. Esso viene utilizzato in quanto tale termine veniva usato dagli stessi soci dell'intesa. Per evitare equivoci, verrà posto sempre fra virgolette.

in data 13 giugno 1984 dimostra che le vendite in perdita di latte olandese sul mercato belga erano sempre in atto. Dopo l'interruzione della produzione di latte in bottiglie di plastica da parte di Coberco/Volnij il 1° giugno 1984, Campina e Melkunie continuarono ad effettuare da sole tali forniture.

(45) Un documento redatto in occasione della 135ª riunione del Comitato direttivo del latte in data 2 marzo 1984 afferma, per quanto riguarda le forniture di latte a lunga conservazione a Delhaize, che :

— Volnij e Campina fornirono rispettivamente circa 100 000 e 50 000 litri di latte intero in bottiglie di plastica, alla settimana,

— la fattura venne presentata da Mona Belgium sotto la responsabilità della divisione latte liquido di MU,

— il contratto di fornitura decorreva dal 1° dicembre 1983 al 1° giugno 1984 circa.

Il verbale della riunione riferiva inoltre che era stato deciso di presentare una proposta sulla ripartizione di tali costi alla prossima riunione. Tali costi ammontavano a circa 687 500 Fl.

(46) Un documento del 4 aprile 1984 intitolato « Decisioni supplementari sul regolamento dei conti del 1983 » contiene il seguente passaggio :

« *Forniture a clienti belgi*

Sono stati presi i seguenti accordi concernenti le forniture da parte di Coberco (Volnij), Campina e Melkunie ai clienti belgi :

a) essi riguardano il latte a lunga conservazione in bottiglie di plastica e il latte UHT ;

b) il periodo di consegna va dal novembre 1983 ai primi di giugno 1984 ;

c) i quantitativi massimi sono 10 millioni di litri per il latte in bottiglie di plastica e 5 milioni di litri per il latte UHT ;

d) i fornitori riceveranno una compensazione per la differenza fra il costo e il prezzo di vendita (in media circa 0,15 Fl al litro).

Per quanto riguarda il 1983 devono essere regolati i conti relativi alle forniture di novembre/dicembre ».

(47) I conti relativi alle attività di Meldoc erano tenuti e trattati sull'elaboratore di MU. Nel corso dell'ispezione effettuata presso MU, venne rinvenuta a pagina 6 del libro mastro una registrazione per 117 577,79 Fl con il riferimento « Memo 4.01.02 » definita « latte sterilizato Meldoc Belgio » per un trattamento effettuato il 12 marzo 1984, relativo ai conti fino al 31 dicembre 1983. Tale somma rappresentava la perdita subita per l'operazione di « dumping » di latte a lunga conservazione olandese sul mercato belga. Il responsabile del controllo finanziario di MU (responsabile nei confronti del direttore per le attività concernenti il latte liquido e che rappresentava MU in molti gruppi di lavoro di Meldoc), aveva già imputato una percentuale di tale somma ai conti di Melkunie.

(48) Rispondendo alla lettera della Commissione del 6 giugno 1984, i soci di Meldoc hanno negato di aver voluto ripartire fra loro le perdite subite per le operazioni effettuate sul mercato belga, pur ammettendo che tale possibilità venne discussa nel corso di qualche riunione. I verbali della 139ª riunione del comitato di gestione del 2 giugno 1984, nel corso della quale vennero discusse anche le ispezioni della Commissione, riferiscono che, dati i prevedibili sviluppi commerciali e in seguito alle ispezioni della Commissione europea, tutte le parti ritengono necessaria una certa cautela per quanto riguarda la ripartizione dei costi e che « la proposta fatta a suo tempo dal presidente per ripartire le eventuali perdite subite da Melkunie per le vendite alla clientela belga, venne lasciata cadere ».

(49) Nella memoria scritta nonché nel corso dell'audizione, i soci di Meldoc hanno sostenuto che il loro intervento sul mercato belga, descritto nel paragrafo precedente, costituiva una reazione a presunte pratiche contrarie alla concorrenza sul mercato belga. Pur riconoscendo che la loro reazione alle importazioni dal Belgio poteva ricadere nel campo d'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1, del trattato i soci di Meldoc non ritenevano giustificata, date le circostanze, l'imposizione di eventuali ammende.

(50) Il documento di lavoro n. 3 del 21 marzo 1983 concernente una riunione del gruppo di politica commerciale del 30 marzo 1983 si occupa della politica di cooperazione per il periodo 1984-1985. A tale riunione pressero parte i membri del Comitato di gestione del latte liquido. Nel documento di lavoro si legge che era « necessario rafforzare ed ampliare la posizione competitiva effettiva dei soci nei confronti dell'estero ». A questo fine, i soci

avrebbero dovuto fare in modo di ridurre i propri prezzi di costo, rinnovare la propria gamma di prodotti e migliorare le relazioni con i clienti più importanti. Per quanto riguarda le importazioni dal Belgio, che il promemoria stimava in quel momento a circa 5 milioni di litri all'anno, si osservava: « Le contromisure che abbiamo preso in Belgio consistono nell'esercitare una pressione sui prezzi in tale paese, dove sono già generalmente bassi, attraverso prezzi stracciati e fornendo circa 200 000 litri di latte a lunga conservazione, alla settimana, fino al 1° giugno prossimo. Si discute se continuare tale politica e sulle relative possibilità (costo circa 0,15 Fl a al litro) ». Facendo riferimento alle importazioni dalla Germania da parte di Pollfood che riforniva solo grossi clienti, il documento dichiara che in quel segmento di mercato si era creata una pressione « irresponsabilmente » forte sui prezzi e che « la tattica fino ad ora seguita consistente nel concedere loro il minor spazio possibile » dovrebbe essere adeguata. Esso prosegue: « Le reazioni in ordine alla concorrenza devono, come è avvenuto fino ad ora, continuare ad essere discusse, decise e, se necessario, finanziate in comune. Esse devono essere attuate nella misura del possibile, sotto la diretta responsabilità di uno o più soci ».

(51) Il documento di lavoro raccomandava di continuare le iniziative dirette a riconquistare le quote di mercato del latte a lunga conservazione e dei prodotti lattiero-caseari, perse a favore soprattutto dei produttori belgi (circa 130 milioni di litri in bottiglie di plastica). Le importazioni straniere erano stimate nel documento a circa 100 milioni di litri l'anno con una concorrenza estremamente accesa a livello di prezzi da parte dei fornitori tedeschi di latte UHT. I soci avrebbero dovuto cercare di utilizzare nella maggior misura possibile le rispettive capacità e decidere di espandere la produzione solo previa consultazione reciproca.

II. IN DIRITTO

A. Articolo 2 del regolamento n. 26

(52) La attività di Meldoc maggiore consistono nella produzione e nel commercio dei prodotti agricoli di cui all'allegato II del trattato [1], prodotti che rientrano negli articoli 1 e 2 del regolamento n. 26. L'articolo 1 di detto regolamento dispone che gli articoli da 85 a 90 del trattato si applicano agli accordi relativi a tali prodotti, mentre l'articolo 2 prevede deroghe all'applicabilità dell'articolo 85 ai medesimi. La prima frase dell'articolo 2, comma 1, dispone che l'articolo 85, paragrafo 1, del trattato non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche relative al commercio di prodotti che costituiscono parte integrante di una organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati all'articolo 39 del trattato. La seconda frase dell'articolo 2, comma 1, dispone, in particolare, che l'articolo 85, paragrafo 1, non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche di imprenditori agricoli o di associazioni di imprenditori o di associazioni di dette associazioni che riguardino la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione e la trasformazione di prodotti agricoli e che non impongano l'obbligo di praticare prezzi identici, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza sia esclusa o che siano compromessi gli obiettivi dell'articolo 39 del trattato.

(53) Le organizzazioni nazionali di mercato dell'industria lattiero-casearia sono state sostituite dall'organizzazione comune di mercato istituita dal regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio [2]. Di conseguenza l'accordo istitutivo di Meldoc maggiore non può rientrare nella prima deroga prevista dalla prima frase dell'articolo 2, comma 1, del regolamento n. 26.

(54) L'accordo istitutivo di Meldoc maggiore non è neppure necessario per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'articolo 39 del trattato CEE. Il terzo considerando del regolamento n. 26 precisa che questa deroga si applica solo qualora l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1, del trattato rischi di compromettere gli obiettivi della politica agricola comune nel settore di cui trattasi. Inoltre, i mezzi da impiegare nel settore lattiero-caseario per raggiungere gli obiettivi della politica agricola comune specificati dall'articolo 39 del trattato, segnatamente per quanto attiene alle misure di sostegno dei prezzi, sono stabiliti dal regolamento (CEE) n. 804/68. Anche se tale regolamento lascia ancora un certo margine all'iniziativa privata, nel caso di specie le attività dei partner di Meldoc (implicanti un sistema di quote, misure compensative, consultazioni per quanto attiene alle vendite e ai prezzi nonché misure specifiche per impedire le importazioni da altri Stati membri) configurano un tentativo volto a istituire un meccanismo privato d'intervento alquanto diverso da quelle previsto dal regolamento (CEE) n. 804/68 e che deve essere uniforme « per non ostacolare la libera circolazione dei prodotti in causa nella Comunità » (quinto considerando). L'accordo di Meldoc maggiore mirava invece a salvaguardare la posizione delle parti sul mercato contro la concorrenza, specie da parte di altri Stati membri. Non può quindi dirsi che esso sia necessario per gli obiettivi stabiliti dall'articolo 39 del trattato, che devono essere realizzati con i mezzi previsti dal regolamento (CEE) n. 804/68.

[1] Capitolo 4 dell'elenco menzionato dall'articolo 38 del trattato.

[2] GU n. L 148, del 28. 6. 1968, pag. 13.

(55) Non essendo soddisfatte le due condizioni della deroga di cui alla prima frase dell'articolo 2, comma 1, del regolamento n. 26, non può trovare applicazione la deroga della seconda frase, che riguarda un tipo particolare di accordi contemplati dalla prima frase ed esige che sia soddisfatta una delle due condizioni per la deroga della seconda frase e che ricorrano le caratteristiche ivi prescritte (1).

Tuttavia, anche se le speciali circostanze indicate nella seconda frase giustificassero una deroga particolare, ciò non varrebbe per il caso di specie. Infatti, essendo Meldoc una società privata e non un'associazione di agricoltri, non si può sostenere che l'accordo Meldoc rientra nella deroga contemplata dalla seconda frase dell'articolo 2, paragrafo 1.

(56) Di conseguenza, le deroghe di cui all'articolo 2 del regolamento n. 26 non si applicano al caso di specie e non escludono quindi l'applicazione dell'articolo 85 del trattato CEE.

B. Articolo 85, paragrafo 1

(57) L'articolo 85, paragrafo 1, vieta, in quanto incompatibili con il mercato comune « tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel :

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione ;

b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti ;

c) ripartire il mercato o le fonti di approvvigionamento ;

Accordo di base

(58) L'accordo di cooperazione concluso tra i cinque membri del « gruppo Meldoc maggiore » nel campo del latte liquido e dei prodotti lattiero-caseari, accordo di cooperazione di base nel settore dell'industria lattiero-casearia, adottato il 19 dicembre 1978, nella sua quarta versione, dal gruppo ad hoc di Meldoc, composto di alti funzionari e dirigenti della cinque società, è un accordo ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1.

(59) Nell'accordo di base figurano numerose disposizione che limitano la concorrenza specialmente per quanto riguarda le vendite, il prezzi, la produzione, la distribuzione ed i mercati. L'esistenza di una stretta cooperazione è ulteriormente dimostrata dalle numerose riunioni che si sono svolte in seno a Meldoc.

Le prove documentali raccolte dalla Commissione, alcune delle quali sono state discusse sopra (inclusi i verbali delle riunioni del comitato di gestione del latte, del gruppo ad hoc e di vari gruppi di lavoro), dimostrano la regolarità delle consultazioni su tutte le summenzionate forme di cooperazione.

(60) Le consultazioni vertevano generalmente sui prezzi che ciascuna società avrebbe dovuto praticare nei confronti dei clienti dell'altra. Le riunioni dei vari gruppi di lavoro (latte a lunga conservazione e fresco) erano per lo più dedicate al coordinamento delle vendite e dei prezzi, nell'ottica di una politica commerciale comune.

Prescindendo dall'impatto generale degli accordi in materia di quote sulla libertà dei membri di decidere riduzioni o aumenti della produzione, le restrizioni riguardavano specialmente la produzione del latte a lunga conservazione. L'aumento delle importazioni di latte a lunga conservazione (in bottiglie di plastica) dal Belgio e più tardi di latte UHT dal Belgio e dalla Germania hanno portato ad accordi intesi ad aumentare la produzione.

Gli accordi sulle quote operavano una ripartizione del mercato tra i membri. L'accordo di base prevedeva anche la ripartizione geografica del mercato. La maggior parte delle vendite di ciascun membro era soggetta a quote. La crescita della quota del mercato olandese rifornito dall'organizzazione Meldoc (dal 70,2 % nel 1978 al 91,4 % nel 1983) e la parte di mercato delle vendite di Meldoc soggette a quote (dal 65,2 % nel 1978 al 78 % nel 1983) dimostrano che la cooperazione Meldoc escludeva o limitava la concorrenza su scala nazionale. La concorrenza veniva limitata non solo dall'allocazione di quota ma anche dai trasferimenti finanziari tra le parti, a secondo che esse raggiungessero o superassero le quote convenute, nonchè dalla consultazione sulle quote che ogni impresa doveva allocare ai clienti delle altre e dagli accordi sui livelli di produzione.

(1) Seconda relazione sulla politica di concorrenza, punto 75 e causa 71/74 Frubo, Racc. 1975, pag. 563, dove tra le condizioni della deroga del regolamento n. 26 sono menzionate solo quelle della prima frase.

Azioni contro le importazioni

(61) Se si esamina il comportamento dei membri di Meldoc sul mercato, è chiaro che l'accordo di base non può essere isolato dalle prove documentali precedenti e successive. Anche se l'accordo di base non contiene alcun riferimento alle importazioni o esportazioni, esso impone tuttavia alle parti l'obbligo specifico di tutelare le lore vendite contro i terzi. Nei documenti di lavoro su cui si fondava la discussione dell'accordo di base veniva già ammessa la « crescente concentrazione dei dettaglianti » e « l'ulteriore penetrazione dall'estero sul nostro mercato » e quindi l'urgenza di una cooperazione più stretta. La cooperazione offriva, tra gli altri vantaggi, la possibilità di intraprendere un'azione comune e, in particolare, di organizzare « una lotta serrata contro la residua concorrenza nonchè un'ilfiltrazione comune oltre frontiera ». Risulta dalle prove fattuali che i membri di Meldoc proteggevano le loro vendite contro i terzi mediante un'azione comune diretta ad impedire le importazioni. Un documento successivo all'accordo di base conforma parimenti che detto accordo non può essere considerato separatamente dalle prove successive quali la nota del 29 dicembre 1982 nella quale si dichiarava che la protezione del mercato nazionale contro « l'ulteriore penetrazione di latte a lunga conservazione dall'estero » era tra gli obiettivi originari del cartello. Questo documento è stato redatto in rapporto ad una discussione sulle azioni comuni dei membri di Meldoc contro le importazioni di latte UHT.

Importazioni di latte a lunga conservazione

(62) I partner di Meldoc intendevano far cessare la concorrenza del latte belga sul mercato olandese sia perchè il latte belga, più a buon mercato, comprimeva i loro prezzi, sia perchè essi temevano un'erosione delle loro quote sul mercato del latte fresco. Furono intraprese varie azioni comuni per raggiungere questo obiettivo. Come già detto nel paragrafo 31 i partner di Meldoc si scambiavano regolarmente informazioni sui prezzi in relazione alle importazioni di latte e in altri contesti. Ciò non solo eliminava la concorrenza tra i membri del cartello, in quanto si scambiavano informazioni sui prezzi e sui clienti e rispettavano le reciproche posizioni, ma falsava altresì la concorrenza tra il latte olandese e quello degli altri paesi.

(63) La decisione di cui è menzione nel paragrafo 26, intesa a congelare le vendite di latte belga a lunga conservazione nei Paesi Bassi e ad accapparrarsi il previsto aumento, falsa anch'essa la concorrenza. Il sistema di vendite speciali UHT applicato da Meldoc mirava parimenti a falsare la concorrenza nei Paesi Bassi e ad eliminare quelle della Germania e del Belgio. Esso prevedeva offerte selettive a basso prezzo ai clienti olandesi per indurli a rinunciare alle importazioni di latte UHT, più a buon mercato. Le perdite venivano ripartite tra i membri. I dati di cui al paragrafo 30 mostrano che il gruppo Meldoc si considerava soddisfatto dei risultati dell'operazione.

Importazioni di latte fresco

(64) Il contratto pluriennale concluso da MU con Ziko era palesemente inteso ad impedire una contrazione delle vendite di cui avrebbero beneficiato fornitori tedeschi. Ciò risulta chiramente dalla seconda frase del paragrafo 36 dove si dice che MU aveva reagito all'intenzione di Ziko di acquistare latte dalla Germania offrendo uno sconto speciale. Come contropartita, Ziko era disposta a firmare un contratto pluriennale che, come detto nella prima frase del paragrafo 36, impediva ai suoi clienti di acquistare da fornitori diversi da MU la gamma « base » di latte fresco e prodotti lattiero-caseari per la durata del contratto, escludendo così altri fornitori, in particolare tedeschi. Il contratto con Ziko rientrava nella politica generale del gruppo Meldoc per impedire le importazioni di latte a lunga conservazione e fresco nei Paesi Bassi. Dai paragrafi 35 e 36 risulta altresì che il gruppo Meldoc considerava di interesse comune la stipulazione del contratto Ziko da parte di MU. Non solo il caso Ziko è stato discusso in varie riunioni di Meldoc, ma il costo del rimborso a Ziko del quantitativo da esso ordinato ai fornitori tedeschi, che era parte del prezzo pagato a MU per ottenere il contratto, è stato suddiviso tra le parti.

Se ne deduce che il contratto di MU con Ziko deriva dal contratto base che, tra l'altro, mirava a proteggere la quota del mercato olandese dei partner di Meldoc dal latte proveniente dall'estero.

Azione sul mercato belga

(65) Le importazioni di latte belga e le eventuali misure per impedirne l'aumento o per recuperare le quote di mercato perdute a vantaggio dei fornitori belgi venivano regolarmente discusse nell'ambito di Meldoc. Oltre all'azione contro le importazioni nei Paesi Bassi di latte a lunga conservazione e prodotti lattiero-caseari provenienti dal Belgio, nel 1983 i

membri di Meldoc intrapresero anche un'azione comune sul mercato belga per indurre i fornitori belgi interrompere interrimpere le forniture di latte fresco ai consumatori olandesi. Nel 1983 Edah incominciò ad importare latte fresco dal Belgio e molti altri clienti ne seguirono l'esempio. Per obbligare i fornitori belgi ad interrompere queste esportazioni ed evitare un calo delle loro vendite sull'importante mercato del latte fresco, i membri di Meldoc decisero di organizzare un'operazione « dumping » sul mercato belga. Erano nel frattempo falliti gli interventi presso i fornitori belgi affinché cessassero le importazioni. Vari documenti, tra cui quelli menzionati nei paragrafi 39 a 40 dimostrano che l'operazione « dumping » era esplicitamente diretta contro le importazioni belghe e ... che si trattava di un'azione comune dei membri di Meldoc. Il margine di perdita sul latte venduto sotto costo era notevole, come risulta dai dati del paragrafo 43 e ciò era esplicitamente ammesso nella nota citata nel paragrafo 44 che parlava di vendite in perdita. La rilevante entità di queste vendite risulta dai dati del paragrafo L'aggressività l'aggressività e la natura occulta dell'operazione risultano dal paragrafo 41 dove si dice che lo scopo era « di ridurre al massimo i prezzi », e per non dare l'impressione che « l'industria lattiero-casearia olandese operava di concerto », Volnij contrassegnò le forniture a Dial con un marchio di Melkunie.

(66) In risposta alle richieste della Commissione, i membri di Meldoc hanno negato che sia mai stata presa una decisione per ripartire i costi dell'operazione sul mercato belga, ma ciò è contraddetto dalle prove. Innanzitutto l'intenzione di spartire i costi dell'operazione comune risulta da vari documenti ad esso relativi. Risulta altresì che questa intenzione è stata talvolta attuata (forniture speciali UHT e caso Ziko). A prova dell'intenzione di spartire il costo dell'azione contro le importazioni di latte fresco dal Belgio esistono :

a) le stime del deficit a carico di Meldoc per le forniture ai clienti belgi riportate nel documento di cui al paragrafo 45 ;

b) il riferimento ad una decisione per compensare i fornitori nel documento intitolato « ulteriori decisioni » di cui al paragrafo 46 ;

c) il fatto che Melkunie avesse già imputato a se stessa una parte delle entrate di 117 577,79 Fl per il latte sterilizzato di Meldoc, risultanti dai suoi archivi elettronici per il Belgio.

(67) Se ne può desumere che l'operazione « dumping » è stata organizzata da Meldoc per ridurre le importazioni di latte fresco dal Belgio e di spartire i costi dell'operazione in proporzioni convenute. Il fatto che in definitiva i costi dell'operazione non siano stati suddivisi o quanto meno manchi qualsiasi prova circa la loro spartizione effettiva, non sminuisce la gravità dell'operazione. Se i costi non sono stati effettivamente spartiti ciò può essere dovuto all'avvio degli accertamenti della Commissione. Sebbene l'operazione sia stata decisa di comune accordo tra tutti i membri di Meldoc, va tuttavia rilevato che l'iniziativa era condotta da MU, Coberco e Campina. MU ha svolto il ruolo principale nell'organizzazione dell'operazione mentre Coberco e Campina, al pari di MU, hanno fornito il latte venduto sotto costo sul mercato belga.

(68) Le azioni di Meldoc contro le importazioni, sopra descritte, non possono essere considerate puramente casuali. La strategia del gruppo consistente nell'opporre un fronte comune contro qualsiasi concorrenza, inclusa quella dall'estero, è palesemente confermata dal paragrafo 50 in cui non solo si dice che le reazioni alla concorrenza dovevano venir discusse e decise di comune accordo e richiedevano, se necessario, una linea comune, ma anche che tale politica doveva essere proseguita negli anni 1984-1985.

(69) Infine, la Commissione non può accogliere l'argomento di Meldoc che nega l'esistenza di pretese pratiche anticoncorrenziali sul mercato belga. Anche se fosse vero che le importazioni belghe concretavano una forma di comportamento abusivo perché basate su tali pretese pratiche anticoncorrenziali, questa circostanza non può essere rilevante ai fini della comunicazione delle ammende. In caso contrario, infatti, le imprese sarebbero incoraggiate a reagire esse stesse a comportamenti che violano le norme CEE sulla concorrenza e a disattendere le norme specifiche intese a reprimere siffatti comportamenti. I membri di Meldoc avrebbero dovuto ricorrere alla Commissione a norma dell'articolo 3 del regolamento n. 17, ma essi non lo hanno fatto ed è solo in sede di risposta alla comunicazione degli addebiti che è stata sollevata la questione delle pretese pratiche anticoncorrenziali sul mercato belga.

Effetto sugli scambi tra Stati membri

(70) La Corte di giustizia ha statuito che un accordo che copra tutto il territorio di uno Stato membro ha di per sé l'effetto di accentuare la compartimentazione dei mercati nazionali, impedendo così l'interpenetrazione delle economie perseguita dal trattato e proteggendo la produzione nazionale (sentenza VCH del 17. 10. 1972 CEE — causa 8/72) (1).

(71) Rispondendo agli addebiti contestati, Meldoc ha sostenuto che la sentenza VHC riguardava un cartello tra commercianti, che è diverso dal caso di specie, riguardante un cartello tra produttori. Secondo Meldoc, il principio stabilito dalla sentenza della Corte si basa sull'assunto che i fornitori stranieri normalmente dipendono dai distributori locali per la penetrazione su un mercato estero. Una situazione che privasse la maggior parte dei distributori della libertà di prendere indipendentemente decisioni commerciali si ripercuoterebbe pressoché inevitabilmente su altre parti (specialmente produttori) estere, che risentirebbero della mancanza di indipendenza dei distributori. Meldoc sostiene che questo ragionamento non può applicarsi a un accordo tra produttori avente carattere puramente nazionale, specie se tali produttori non hanno rapporti esclusivi con gli acquirenti.

(72) Le considerazioni che sono alla base della sentenza VCH che concerne un'intesa tra commercianti si applicano anche nel caso di specie. L'accordo in questione, che copre la totalità del territorio dei Paesi Bassi, è certamente idoneo a rendere più difficile la penetrazione nel mercato olandese di quanto lo fosse stato senza tale accordo. L'entità del cartello, insieme all'obbligo di difendere le vendite contro terzi e all'intensa cooperazione in termini di vendite e di prezzi, sminuiscono di per sé le possibilità dei fornitori esteri di penetrare sul mercato olandese. Questi fornitori si trovano dinanzi ad un mercato diviso tra i membri di un cartello che in definitiva copre più del 90 % del mercato di cui trattasi, membri che hanno agito di comune accordo per mantenere il volume delle loro vendite. La cooperazione in ordine alla determinazione dei prezzi altera inoltre la concorrenza, in particolare quella dei fornitori stranieri.

(73) Uno degli elementi principali della difesa di Meldoc è la distinzione tra l'accordo che istituisce Meldoc maggiore, che ha carattere puramente nazionale, e i cosiddetti « elementi accessori » cioè soprattutto l'azione svolta sul mercato belga dal dicembre 1983 al giugno 1984. Alla luce di quanto detto nel paragrafo precedente non si può sostenere che il cartello Meldoc aveva carattere puramente nazionale. Inoltre risulta chiaramente dalle prove raccolte che la distinzione tra l'accordo Meldoc e i cosiddetti accordi accessori è artificiale. Risulta innanzitutto chiaramente dal documento di lavoro che l'accordo istitutivo di Meldoc maggiore mirava tra l'altro espressamente ad influire sul commercio internazionale. Dal documento risulta che la cooperazione era in parte volutamente intesa ad impedire l'entrata di latte straniero. Da ciò e da quanto detto al paragrafo 61 si può dedurre che sia lo scopo perseguito dall'accordo, sia il successivo comportamento delle parti dimostrano un costante impegno a falsare e a restringere la concorrenza a detrimento delle importazioni di prodotti stranieri nei Paesi Bassi.

Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 17

(74) Nella loro risposta alla comunicazione degli addebiti, i partner di Meldoc hanno sostenuto che l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 17 si applica all'accordo istitutivo di Meldoc maggiore. Secondo tale disposizione possono beneficiare di una deroga a norma dell'accordo 85, paragrafo 3, anche gli accordi non notificati quando trattisi di imprese di un solo Stato membro e gli accordi, ecc. non riguardino le importazioni o le esportazioni tra Stati membri. Da quanto detto al paragrafo 61 è tuttavia chiaro che la protezione del mercato olandese dalle importazioni era uno degli scopi originari di Meldoc. In applicazione dell'accordo, i partner di Meldoc hano preso varie iniziative direttamente intese ad impedire le importazioni. Di conseguenza, l'accordo riguarda le importazioni. La seconda frase del paragrafo 2 dell'articolo 4 non si applica ovviamente perché il cartello Meldoc riguarda un accordo tra più di due imprese. Di conseguenza l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 17 non può applicarsi nel caso di specie.

Articolo 85, paragrafo 3

(75) Dal precedente paragrafo consegue che l'accordo istitutivo di Meldoc maggiore non è esente dall'obbligo di notifica. Non essendo stata effettuata alcuna notifica, tale accordo non può beneficiare di esenzione.

(1) Racc. 1972, pag. 977.

Articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17

(76) A norma dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 17 la Commissione può infliggere ammende alle imprese che abbiano violato intenzionalmente o per negligenza l'articolo 85, paragrafo 1, del trattato. Per decidere l'entità delle ammende essa tiene conto sia della gravità dell'infrazione, che della sua durata. Nella sentenza Pioneer del 7 giugno 1983 (cause riunite 100-103/80) [1], la Corte di giustizia ha ritenuto che, per valutare la gravità di un'infrazione, vanno presi in considerazione vari fattori la cui natura ed importanza possono variare a seconda del tipo d'infrazione e delle particolari circostanze di fatto. Questi fattori possono essere, ad esempio, il volume e il valore dei beni relativamente ai quali è stata commessa l'infrazione, l'entità e il potere economico dell'impresa di cui trattasi nonché l'influenza che questa era in grado di esercitare sul mercato. È importante altresì tener conto delle circonstanze in cui sono state commesse le infrazioni e al riguardo andrebbe considerata anche la struttura del mercato.

(77) La particolare posizione dell'agricoltura per l'applicazione delle regole di concorrenza del trattato CEE è stata riconosciuta con l'adozione del regolamento n. 26 del Consiglio. Per di più la struttura del mercato agricolo e la funzione della concorrenza in tale mercato sono influenzate da numerose normative sia comunitarie che nazionali specie nel settore lattiero-caseario.

(78) Merita speciale considerazione il fatto che quattro delle cinque società di Meldoc sono cooperative e che il reddito degli agricoltori dipende direttamente dai risultati di esercizio della cooperativa cui appartengono.

(79) Un altro elemento da considerare è la difficile situazione di mercato in cui versavano i partner di Meldoc. La concentrazione del potere economico presso i grossi dettaglianti, il consolidamento degli assorbimenti e delle fusioni, gli importanti mutamenti nella composizione della gamma dei prodotti e la vulnerabilità alle importazioni hanno indotto i partner di Meldoc a cooperare. Tuttavia il fatto che abbiano optato per una simile cooperazione e che non ne abbiano informato la Commissione significa che essi si sono arrogati il diritto di regolamentare il mercato olandese del latte e dei prodotti lattiero-caseari, il che è inaccettabile per la Commissione, in quanto contrario all'articolo 85, paragrafo 1, del trattato. Inoltre, nella fattispecie, le violazioni delle regole di concorrenza del trattato sono di particolare gravità. La ripartizione del mercato mediante un sistema di quote, la cooperazione in materia di vendita e di prezzi su scala nazionale e la protezione dei mercati contro le importazioni costituiscono infatti violazioni manifestamente gravi. Altri fattori da prendere in considerazione sono la durata del cartello (dal 25 dicembre 1977), il suo effetto negativo sul commercio intracomunitario almeno dal 1980, nonché la consapevolezza dei membri del cartello di violare con la loro cooperazione le regole di concorrenza del trattato (confronta paragrafi 19 e 22).

(80) Quanto all'entità della partecipazione di ciascun membro del cartello alle infrazioni commesse è chiaro che il responsabile principale è Melkunie, essendo essa non solo una delle tre imprese che hanno preso l'iniziativa del cartello ma anche il maggior partner nell'organizzazione Meldoc. Tenuto conto della sua quota di mercato per il latte fresco rispetto agli altri membri di Meldoc, Melkunie aveva il maggior interesse a precludere il mercato olandese. Inoltre Melkunie ha svolto un ruolo determinante nell'operazione di « dumping » sul mercato belga ed è stata altresì la principale responsabile dell'accordo con Ziko.

(81) Il fatto che DOMO e Coberco sono state, insieme a Melkunie, i membri fondatori del cartello Meldoc merita altresì speciale considerazione ai fini della determinazione dell'entità delle ammende. Anche Coberco e Campina sono responsabili dell'esecuzione dell'operazione di « dumping » sul mercato belga, in cooperazione con Melkunie. Dalle prove raccolte risulta che ML partecipò attivamente al cartello, sebbene in misura minore.

(82) Infine, elemento questo molto importante per stabilire l'entità delle ammende, bisogna considerare che, con il loro comportamento, le imprese di cui trattasi hanno volontariamente intralciato il conseguimento di uno degli obiettivi fondamentali del trattato, l'integrazione delle economie degli Stati membri. Bloccando le importazioni di latte a buon mercato dal Belgio e dalla Germania il cartello ha pregiudicato palesemente gli interessi dei consumatori,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'accordo istitutivo di Meldoc maggiore, che combina un sistema di quote, un sistema compensativo, la consultazione sulle vendite e sui prezzi nonché azioni contro le importazioni, viola l'articolo 85, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità economica europea.

[1] Racc. 1983, pag. 1825.

Articolo 2

Le società che partecipano all'organizzazione Meldoc maggiore si asterranno dal comportamento di cui all'articolo 1.

Articolo 3

Per quanto riguarda l'infrazione di cui all'articolo 1, alle imprese qui di seguito elencate vengono inflitte le seguenti ammende :

1. Verenigde (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.

Le ammende sono pagabili entro 3 mesi dalla data della notifica delle presente decisione sui seguenti conti della Commissione delle Comunità europee :

a) Conto n. 54.16.99.369 — Commissie van de Europese Gemeenschappen Brussel — ECU (pagamento in ECU),
Algemene Bank Nederland NV
attentie de Heer F. Maane,
Vijzelstraat, 32,
Amsterdam,

b) Conto n. 41.60.95.518 — (pagamento in Fl)
Amrobank,
Rembrandtplein 47,
Postbus 1220,
Amsterdam 1000.

A decorrere dalla scadenza del termine sopra indicato l'ammenda produce interessi di pieno diritto al tasso applicato dal Fondo europeo di cooperazione monetaria alle sue operazioni in ECU il primo giorno feriale del mese nel quale è adottata la presente decisione e maggiorato di tre punti e mezzo, cioè 10,5 %.

In caso di versamento in moneta nazionale del destinatario, la conversione avverrà al tasso del giorno precedente a quello del versamento.

Articolo 4

La presente decisione è destinata a :

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. Vereningde 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 presente decisione costituisce titolo esecutivo a norma dell'articolo 192 del trattato CEE.

Fatto a Bruxelles, il 26 novembre 1986.

Per la Commissione
Peter SUTHERLAND
Membro della Commissione