II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN
de 26 de noviembre de 1986
relativa a un procedimiento en virtud del artículo 85 del Tratado CEE
(IV/31.204-MELDOC)

(El texto en lengua neerlandesa es el único auténtico)

(86/596/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

Visto el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (1), cuya última modificación la constituye el Acta de adhesión de España y Portugal, y, en particular, sus artículos 3 y 4,

Visto el Reglamento nº 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, relativo a determinadas reglas de competencia para la producción y el comercio de productos agrícolas (2), modificado por el Reglamento nº 49 (3), y, en particular, por sus artículos 1 y 2,

Vista la Decisión de la Comisión de 25 de septiembre de 1985 de iniciar el procedimiento en este caso,

Habiendo dado a las empresas interesadas la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista en relación con las reclamaciones estimadas por la Comisión, en virtud del apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17 y del Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, sobre las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo (4),

Previa consulta del Comité consultivo en materia de prácticas restrictivas y posiciones dominantes,

Considerando :

I. HECHOS

A. Las partes

(1) Las partes en este caso son :
- Melkunie Holland BV (en adelante se la denominará « MU »),
- Coöperatieve Melkproduktenbedrijven « DOMO-BEDUM » GA (« DOMO »),
- Verenigde Coöperatieve Melkindustrie « Coberco » BA (« Coberco »),
- DMV Campina BV (« Campina »),
- Menken Landbouw BV (« ML »).

(2) Las partes pertenecen todas ellas a la industria lechera de los Países Bajos. Cada una de ellas tiene una gama de productos individual, distinta y que se ha formado bajo la influencia de su situación geográfica, estructura organizativa y estrategia corporativa. Las primeras cuatro empresas son cooperativas mientras que la quinta, ML, es una empresa privada. Todas las partes exportan en mayor o menor grado sus productos.

B. Los productos y el mercado

(3) Los productos en cuestión son la leche líquida y productos lácteos líquidos, tanto frescos como de larga duración, tal y como se definen en los Reglamentos de terminología de 1958 del Consejo de comercialización de la leche (Produktschap voor Zuivel). Esta definición excluye la leche condensada pero incluye la crema y el yogur. En esta Decisión todas las partes de mercado se refieren a la definición dada en este apartado.

(1) DO nº 13 de 21. 2. 1962, p. 204/62.
(2) DO nº 30 de 20. 4. 1962, p. 993/62.
(3) DO nº 53 de 1. 7. 1962, p. 1571/62.
(4) DO nº 127 de 20. 8. 1963, p. 2268/63.

(4) La estructura del mercado de los productos lácteos en los Países Bajos como en los Estados miembros ha experimentado cambios dramáticos en las dos últimas décadas. Estos cambios afectan al mercado tanto en lo que se refiere a la oferta como a la demanda. Como en otros países, la industria lechera de los países Bajos está altamente organizada y representada en numerosas instituciones públicas.

(5) Tradicionalmente los proveedores incluían un gran número de empresas regionales. La organización común de mercado constituida por el Reglamento (CEE) nº 804/68 (1) del Consejo, la innovación, la concentración en la venta al por menor condujo a adquisiciones y fusiones a nivel regional tanto entre cooperativas como entre empresas de propiedad privada.

(6) En 1960 había 247 plantas de transformación de leche líquida en los Países Bajos. Este número ha disminuido de forma constante a lo largo de los años, hasta llegar a 39 plantas en 1984. El número de lecherías — algunas lecherías tienen más de una planta de transformación — que transformaban menos de 60 000 toneladas de leche en 1984 era de 14, ocupando una parte de mercado del 10,95 %. Su producción total alcanzó las 184 000 toneladas en 1984. El 89,05 % restante lo producen 5 lecherías que produjeron un total de 1 496 000 toneladas en 1984. Quedan cuatro grandes cooperativas. Además hay unas cuantas cooperativas pequeñas y empresas privadas. Las cuatro cooperativas principales son MU, Campina, Coberco y Noord Nederland (DOMO forma parte de esta última).

(7) Los repartos de leche y productos lácteos de puerta a puerta comprendían la mayor parte de la distribución pero en la actualidad han descendido hasta un 20 %, aproximadamente. Hay que señalar el crecimiento desde 1970 de las grandes cadenas de supermercados que ocupan cerca de un 75 % de la distribución. Un factor importante que ha contribuido a este desarrollo es la aceptación por la ley de las ventas de leche en los supermercados. Estos grandes detallistas tienen normalmente ramificaciones nacionales e internacionales, lo que es importante especialmente en lo que respecta a la leche de larga duración, que por su naturaleza puede transportarse a través de largas distancias. La concentración de la fuerza de mercado en este sector del mercado queda señalada por el hecho de que dos cadenas de supermercados ocupan más del 50 % del mercado.

(8) Aunque la población de los Países Bajos haya crecido de forma apreciable en los últimos veinte años, el consumo total de leche apenas ha aumentado. La composición de la gama de productos ha sufrido cambios importantes: los consumidores han preferido los productos lácteos y la leche de larga duración, mientras que en los Países Bajos el consumidor tradicionalmente se ha interesado más por la leche fresca.

(9) La evolución de la estructura de producción desde 1960 es la siguiente:

(× 1 000 toneladas)

Productos	1961	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Productos frescos	1 363	1 357	1 346	1 340	1 351	1 370	1 373	1 381
Leche de larga duración y productos lácteos	247	283	360	420	439	459	467	458
Leche de granja	334	260	225	150	140	140	140	140
	1 944	1 890	1 931	1 910	1 930	1 969	1 980	1 979

La evolución del consumo diario de leche per cápita de la población de los Países Bajos desde 1950 es el siguiente:

(en gramos)

Año	Consumo de leche	Productos lácteos	Total
1950	517	56	573
1955	477	76	553
1960	397	84	481
1965	330	93	423
1970	280	112	392
1975	254	124	378
1980	236	126	362
1983	229	138	367
1984	230	134	364

(10) Dicha evolución ha conducido a una desviación de la fuerza de mercado en favor de la demanda, es decir, las grandes empresas distribudoras que operan tanto a nivel nacional como internacional. Los altos costes que implican la reorganización, la concentración y las inversiones en nuevas tecnologías conducen a un exceso de capacidad en un mercado de fuerte competencia entre los productores de leche para ganar los favores de los grandes supermercados.

Importaciones

(11) Ya 1970 se importaron en los Países Bajos productos belgas. Las importaciones procedentes de Alemania se iniciaron pocos años más tarde. El

(1) DO nº L 148 de 28. 6. 1968, p. 13.

cuadro siguiente muestra la evolución de las importaciones procedentes de Bélgica y de Alemania, de 1971 a 1983.

CUADRO 1

Bélgica

(× 1 000 kg)

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

CUADRO 2

Alemania

(× 1 000 kg)

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

(1) 04.01-11 : yogur, « babeurre » (o leche batida), leche cuajada, leche acidificada

(2) 04.01-21 : leche descremada

(3) 04.01-25 : leche completa o semidescremada

Normas de precio mínimo

(12) La leche líquida es uno de los productos sometidos a precios mínimos en los Países Bajos. Un Real Decreto de 2 de marzo de 1973 (1) delegó la competencia para establecer los precios mínimos al Consejo de Comercialización de la leche (Produktschap voor zuivel), un organismo semipúblico en el que están representados empresarios y trabajadores de la industria láctea. El precio mínimo se aplica a nivel del consumidor final : la leche pasteurizada entera y semidescremada y envasada en una lechería de los Países Bajos no puede venderse al consumidor a un precio por debajo del precio mínimo. Este precio se ha establecido a un nivel tan alto que las importaciones se han hecho atractivas. Para otros tipos de leche distintos de la leche pasteurizada antes descrita se aplican otros sistemas de precios. La leche esterilizada entera y semidescremada y la leche importada no pueden venderse al consumidor final a un precio más bajo que el precio de adquisición por litro más un margen de 8 céntimos más IVA del total de los dos.

(13) Los precios mínimos se adaptan dos o tres veces al año en función de los cambios en el precio de las materias primas y en otros costes. El precio mínimo para la leche fresca entera estándar con un contenido en grasa del 3,2 % aplicable a partir del 13 de marzo de 1973 se estableció en 0,69 florines por litro. Las adaptaciones de precios consiguientes fueron el resultado de varios factores tales como los aumentos de precio de las materias primas, los precios de intervención de las autoridades de la CEE y el aumento del IVA. La evolución de los precios mínimos muestra que este precio ha aumentado más lentamente que el coste general de la vida. Las dos ocasiones en que se redujo el precio mínimo, el 13 de septiembre y el 18 de octubre de 1983, se debieron a decisiones tomadas por la propia industria lechera.

Pequeño Meldoc

(14) Ante esta situación tres empresas tomaron en 1974 la iniciativa de cooperar. Formaron el demonimado cártel Meldoc. El acuerdo fue celebrado por MU, DOMO y Coberco el 24 de septiembre de 1974. Su cooperación quebada limitada a nivel nacional. En virtud de este acuerdo, que fue notificado a las autoridades de los Países Bajos y aprobado por éstas, las ventas de leche líquida y productos lácteos eran reguladas por medio de un sistema de cuotas. Las cuotas debían adaptarse de forma periódica y se establecieron normas para los casos en que las ventas reales se separen de las cuotas asignadas. El segundo elemento importante del acuerdo era un sistema para reunir los ingresos procedentes de las entregas a pequeños detallistas. Se constituyeron dos consejos de tres miembros, un consejo de administración para aplicar el acuerdo y un consejo comercial para establebler las normas de coordinación de ventas.

(15) Las tres partes representaban en 1974 aproximadamente el 45 % del consumo de la industria de leche en los Países Bajos que era igual a un 39 % de las ventas del mercado de los Países Bajos.

(16) Las importaciones en los Países Bajos de leche de larga duración en botellas de plástico procedentes de Bélgica, se iniciaron ya en 1970. Ninguno de los miembros de Meldoc tenía instalaciones para producir esta leche. No obstante, siguieron de cerca la evolución de la leche de larga duración en botellas de plástico, incluidas las importaciones procedentes de Bélgica que rebajaron el precio de

(1) Staatsblad 52.

leche fresca originaria de los Países Bajos. Para tomar el control del mercado neerlandés de leche de larga duración en botellas de plástico, los tres asociados en Meldoc concluyeron el 15 de enero de 1975, en Deventer, un acuerdo con De Volharding WA, Nijkerk (« Volnij »), concediéndole el derecho exclusivo de producir su leche en botellas de plástico para el mercado neerlandés. A cambio, se dio a los miembros de Meldoc la oportunidad de participar en todas las decisiones del consejo de administración de Volnij y en su aplicación y la cifra de negocios debía constar en la cuenta común de los miembros. Meldoc se comprometió a suministrar a Volnif la leche entera a precios razonables. El acuerdo se modificó en diciembre de 1977 y mediante esta modificación se limitaron los derechos de producción exclusiva de Volnij. Por encima de este límite los miembros de Meldoc eran libres de producir ellos mismos leche en botellas de plástico o comprar los suministros a terceros. En 1981 Volnij se fusionó con Coberco.

Gran Meldoc

(17) La ampliación de la pequeña organización Meldoc a la gran organización Meldoc con la inclusión de Campina y ML fue completamente preparada en un memorándum de 27 de enero de 1978 titulado « Documento de discusión sobre la cooperación entre Meldoc, Campina y Menken Landbouw en materia de venta de leche líquida en los Países Bajos ». El memorándum enumeraba una serie de características del mercado neerlandés de la leche líquida, tales como la continua competencia en materia de precios y el aumento de los descuentos, el aumento de la concentración en el comercio al por menor y los modelos de distribución en cambio, el estancamiento de las ventas de leche líquida y la fuerte posición en aumento de los proveedores belgas.

(18) El Documento de Discusión precisaba una serie de ventajas de la cooperación, tales como la capacidad de adoptar acciones conjuntas incluyendo el soporte a « ataques comunes contra la competencia restante, penetración conjunta a través de las fronteras ». Mostraba también la ventaja de debilitar el poder de compra de sus clientes, que no podrían ya oponer a los proveedores unos contra otros comprando a los mejores precios. Otra ventaja de la cooperación mencionada en el documento era el hecho de que los competidores nacionales y extranjeros estarían menos capacitados para adquirir, mantener o extender sus posiciones de mercado.

La página 13 contiene un pasaje en el que el aspecto de la fuerza en relación con los clientes se muestra como uno de los aspectos más críticos de la cooperación. Frente a los clientes y consumidores finales la cooperación debía permanecer tan discreta como fuese posible. Sin embargo, la penetración extranjera en el mercado nacional de leche fresca podría dar lugar a la necesidad de cambiar esta estrategia.

El documento seguía diciendo : « Ya está claro que el aumento de la concentración de minoristas y la posterior penetración en nuestro mercado nacional procedente del extranjero aumentará la necesidad de nuevas conexiones en la industria lechera. »

(19) Las características de una situación de mercado como la descrita en el Documento de discusión antes mencionado se presentaban como razones para entrar en un « acuerdo de cártel ». El hecho de que los futuros asociados eran conscientes de que su cooperación podía dar lugar a objeciones desde el punto de vista comunitario lo muestra un capítulo aparte en el Documento de discusión sobre las ventaja y desventajas de la cooperación respecto al gobierno y a la CEE.

En una reunión que tuvo lugar el 27 de febrero de 1978 se trató el tema de las importaciones procedentes del extranjero y se acordó que debía intentarse entablar conversaciones sobre el tema con los productores belgas. Un memorándum escrito en algún momento entre mayo y junio de 1979 dice : « El 19 de diciembre de 1978 el grupo de política decidió, previa discusión que duró un año, aceptar el cuarto proyecto de acuerdo de cooperación obligatorio ». (El nombre real de este acuerdo es « Acuerdo básico de cooperación de la industria lechera » ; el acuerdo de cuotas tenía efectos retroactivos hasta el 25 de diciembre de 1977).

(20) Los acurdos para la cooperación entre la pequeña organización Meldoc y Campina y ML para formar la gran organización Meldoc se establecieron en el « Acuerdo básico de cooperación de la industria lechera » (denominado de ahora en adelante « Acuerdo básico »).

(21) El Acuerdo básico preveía que las partes perseguirían una política comercial conjunta, en virtud de la cual deberían determinar colectivamente sus políticas en materia de precios y las condiciones de venta para la leche líquida y los productos lácteos. El Acuerdo básico indicaba también que con objeto de mantenerse a un nivel competitivo las partes deben también proponerse mantener sus precios de coste lo más bajos posibles. Con este objetivo deberían seguir una política conjunta de producción y de distribución, en virtud de la que se fomentaría la participación en la distribución, se daría lugar a la coordinación y concentración de la compra y se promocionaría la estandarización y el intercambio de productos. Los miembros compartían los costes del Consejo Meldoc que actuaba como centro de las operaciones del cártel.

Las partes intentarían concentrar sus ventas en un territorio asignado para cada una. Los territorios de ventas, que seguían aproximadamente las fronteras provinciales, estaban marcados en un mapa adjunto al acuerdo. Se establecía expresamente que cada parte quedaba obligada frente a las otras a proteger sus volúmenes de venta frente a los forasteros.

El Acuerdo básico preveía también las cuotas que se basaban en los niveles de venta de las partes en 1977. Las cuotas podían ajustarse de vez en cuando en función de las ventas reales. Las cuotas o parte de ellas podían transferirse a otra parte pero antes debían ofrecerse a todas las partes de forma colectiva. La parte que excediese o no consiguiese alcanzar su cuota pagaba o recibía una compensación. Estos acuerdos de cuota se establecieron en un acuerdo anexo adjunto al Acuerdo básico. El acuerdo de cuota se firmó para un período de seis años del 25 de diciembre de 1977 hasta fines de 1983, más o menos, con posibilidad de prórrogas de un año. Las partes podían retirarse en el plazo de un año.

La proporción del mercado alemán provista por la organización Meldoc aumentó de un 68 % en 1978 a más de un 90 % en 1983. El aumento en la participación en el mercado se debe principalmente a nuevas adquisiciones y fusiones.

Se constituyó un consejo en el que cada parte estaba representada por el miembro de su personal que tenía la responsabilidad final para la política en materia de leche líquida. El Consejo tenía, en virtud del Acuerdo básico, la competencia para aplicar y hacer cumplir el Acuerdo básico y podía concluir nuevos acuerdos adicionales. Les estatutos del consejo contenían un acuerdo anexo adjunto al Acuerdo básico. El Acuerdo básico nunca fue firmado por los cinco asociados de Meldoc y por esa razón no fue necesario notificarlo a las autoridades neerlandesas en virtud de la Ley de Competencia (*Wet Economische Mededinging, artikel 2*). En el momento de concluir el acuerdo las cinco partes representaban una parte de mercado del 68 % que aumentó hasta más del 90 % en 1983.

(22) Tanto Campina como ML han afirmado que no había otra alternativa aparte de unirse a Meldoc. Refiriéndose a la evolución del mercado ML ha sostenido que su existencia se habría visto en peligro si no hubiese aprovechado la oportunidad de aceptar la cooperación en Meldoc. Campina ha mantenido que una de las principales razones para unirse a Meldoc fue su incapacidad para resistir a la competencia del pequeño Meldoc actuando de forma conjunta con Volnij que era junto con Campina, finalmente, el único que quedaba de leche de larga duración en botellas de plástico. Este tipo de leche era mucho más importante en el sur donde tenía una parte de mercado del 35 % del mercado de cosumo de leche total, mientras que esta parte era del 8 % en las demás partes de Holanda. Era particularmente difícil resistir a la competencia de Volnif desde que esta empresa era apoyada por Meldoc. Campina hacía también frente a una gran parte de mercado (alrededor del 20 %) de proveedores de leche belgas cuya parte era del 3 % aproximadamente en el resto de Holanda. Estas circunstancias junto con los problemas internos de la empresa de naturaleza más bien estructural empujaron a Campina a unirse a Meldoc antes de seguir sola. Campina ha afirmado que en el momento de acceder a Meldoc no era consciente de que esta forma de cooperación pudiese dar lugar a problemas en virtud de las normas de competencia de la CEE. Sin embargo la copia del Documento que obra en poder de la Comisión al que antes se ha hecho referencia sugiere otra cosa. En la página 7 donde se hace referencia al dictamen jurídico sobre las cuestiones de la ley de competencia hay una nota escrita a mano en la que se lee : « la cuota es un tema peligroso. Destruir todo, guardar una copia, hacer un registro minucioso, guardar una ficha secreta por empresa. »

La aplicación del Acuerdo básico

(23) Debe analizarse al acuerdo en el contexto de la evolución del mercado antes descrita y a la luz del conjunto de objetivos de las partes. Tal y como antes se ha mostrado, los productores de leche neerlandeses que formaban parte de Meldoc acordaron adoptar una respuesta coordinada frente a la amenaza que representaban para su posición en el mercado las importaciones procedentes de otros Estados miembros. Por consiguiente, el acuerdo debe examinarse de forma conjunta con el Documento de discusión (ver apartados 17 a 19) y con otras pruebas documentales tales como el memorándum citado en el apartado 27 que establece que la protección del mercado neerlandés frente a las incursiones de leche procedente del extranjero era uno de los objetivos originarios de la política del cártel.

(24) Dentro del gran Meldoc actuaban muchos comités y grupos de trabajo. Desde 1978 hasta fines de julio de 1984 tuvieron lugar unas 175 reuniones, la mayoría las justificó el grupo de trabajo comercial en materia de leche fresca y el Comité de gestión de leche líquida. El orden del día cubría una amplia gama de asuntos relativos a las áreas de cooperación en las que se había llegado a un acuerdo

(25) En Meldoc se discutió extensamente sobre las importaciones de leche de larga duración de Bélgica. En un memorándum de 18 de febrero de 1980 se propusieron una serie de contramedidas para bajar las importaciones belgas, tales como utilizar amenazas de incursión en el mercado belga para conseguir acuerdos de precios que beneficiarían principalmente a Volnij y Campina (en ese momento eran los únicos productores neerlandeses de leche de larga duración en botellas de plástico).

Otras ideas eran : socavar los márgenes de precios de la leche en botellas de plástico en Bélgica cotizando a precios más bajos desde los Países Bajos, ocupar una parte del mercado belga de leche de larga duración con leche de larga duración envasada en cartón (aunque podrían mantenerse las pérdidas), acercarse a los adquisidores de leche belga, intentar aumentar las ventas de leche pasteurizada y de productos lácteos (la parte de mercado de leche fresa y de productos lácteos estaba en ese momento por debajo del 10 %), ocupar un puesto en el mercado belga y « utilizarlo para alterar el mercado (tanto en un sentido positivo como negativo) ».

Las actas de las reuniones del Comité de dirección de la leche líquida del 22 de febrero de 1980 indicaban en el punto 6 « Importaciones belgas en botellas de plástico » que el mejor planteamiento era el de « socavar más los márgenes de la leche en botellas de plástico en Bélgica mediante ofertas a precios más bajos desde los Países Bajos » y, seguía diciendo, « debe constituirse un fondo común y debe encargarse a un hombre de marketing independiente de llevar a los belgas a tal confusión que tengan que venir y conversar ».

(26) El sentimiento de los miembros del Meldoc de que había que hacer algo en interés de todos, para reducir la parte ocupada por los productos belgas en el mercado neerlandés, se manifestó también en un memorándum del 2 de mayo de 1980 titulado « Algunos "títulos" sobre las ventas de leche en botellas de plásticos ». El memorándum de 2 de junio de 1980 citado antes establece que todo gasto debido a la expansión de la producción neerlandesa de leche de larga duración en botellas de plástico debía compartirse.

La discusión concluyó en la reunión del Comité de dirección de leche líquida del 6 de junio de 1980, en el que se decidió intentar congelar las ventas belgas en los Países Bajos. Meldoc intentaría ocupar él mismo el crecimiento en ese sector. Se acordó actuar conjuntamente para atraer el crecimento anticipado de 10 a 15 millones de litros al año, ya fuera mediante compromisos de ventas o compartiendo las pérdidas.

(27) En 1981 se produjeron las primeras importaciones de leche UHT de larga duración procedentes de Alemania. Se pensó que a la larga la leche UHT podría desbancar a la leche de larga duración en botellas de plástico y que los proveedores extranjeros ocuparían una parte creciente del mercado de leche de larga duración. El grupo Meldoc temía que esta tendencia podría perjudicar su propia posición en el mercado de leche fesca y de productos lácteos. Por lo tanto, se acordó que ellos mismos realizarían entregas especiales de leche UHT. Las discusiones sobre los acuerdos a los que debía llegarse tuvieron como punto de partida la idea de que los objetivos de la política originariamente acordada por las partes deberían mantenerse. Estos obetivos se formularon en un documento de 29 de diciembre de 1982 de la forma siguiente :

« a) defensa de los márgenes de la leche pasteurizada ;

b) protección contra nuevas incursiones de leche de larga duración procedentes del extranjero ;

c) a la larga (cuando se hubiese conseguido un volumen sustancial de ventas) llegar a una distribución equilibrada de la producción y de esta forma podría prescindirse de la compensación financiera. »

(28) El acuerdo preveía que los preveedores de leche UHT serían compensados por sus pérdidas por otros miembros. Se reunió la diferencia entre el precio de venta franco en almacén y el « precio de coste Meldoc » acordado y el total fue compartido entre los miembros en las siguientes proporciones : Melkunie 26 %, DOMO 16 %, Coberco 22 %, Campina 29 % y ML 7 %. Se acordó que Melkunie debería avanzar el dinero para compensar a otros proveedores hasta que se hubiesen liquidado las cuentas. El esquema cubría la leche entera UHT y la leche con cacao descremada (memorándum de 1 de febrero de 1982).

(29) El reparto de las pérdidas soportadas por las entregas de leche UHT de Campina a Aldi (una gran cadena de supermercados alemanes que actuaba también en los Países Bajos) en 1982 totalizó 947 858 florines. En 1983 las entregas de leche UHT de Campina y Coberco a Aldi y de ML a Edah, cadena de supermercados, fueron :

(en Fl)

	de Campina a Aldi	de Coberco a Aldi	de 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
Total	38 688	1 005 435	663 498

(30) Los resultados de la política de Meldoc de proteger sus volúmenes de venta contra los proveedores extranjeros se describe en lo que respecta a los años 1980 a 1982 en una nota, de 24 de octubre de 1983, en los términos siguientes :

« En estos años se siguió la política de reemplazar las importaciones de leche en botellas de plástico por leche UHT evasada en cartón. Una política no sin resultados, aunque conseguidos sólo mediante drásticos recortes de precios. Uno de los motivos más importantes para esta política fue dar a Bélgica y Alemania el campo más pequeño posible para realizar incursiones en le mercado de leche fresca en el que éramos vulnerables a causa de los altos precios ».

En una reunión del grupo de trabajo Meldoc, en materia de leche de larga duración, de 5 de mayo de 1983, se resumieron los resultados de la política común en materia de leche de larga duración de la forma siguiente :

« Podemos decir que los belgas especialmente han perdido mucho terreno. Si se incluye el aumento de las ventas a Aldi, entonces tampoco los alemanes han salido ilesos. La conclusión — después de la discusión — es que en los años próximos se precisa capacidad para alrededor de 100 a 125 millones de litros de leche UHT envasada en cartón ».

(31) En los grupos de trabajo comerciales también tuvieron lugar intensas consultas entre los miembros de Meldoc. Se intercambió información relativa no sólo a la leche de larga duración sino también a la leche fresca y a los productos lácteos. Un documento, de 24 de mayo de 1982, restablecía respecto a la política general de Meldoc que, al decidir los niveles de precios, los asociados deberían respetar las posiciones de cada uno de los otros. De hecho, los grupos de trabajo discutieron de forma detallada las cotizaciones de precios. El informe de la onceava reunión del Comité de dirección para la leche líquida determinada en el punto 3 refiriéndose a la lista nº 55 de las conclusiones del grupo de trabajo comercial « tradicionalmente se ha consultado de forma apropiada a unos clientes y a otros sobre las cuotas ». Un ejemplo final de los detallados intercambios de puntos de opiniones que tuvieron lugar sobre las cotizaciones de precios es la lista nº 15 de las conclusiones de la reunión de los grupos de trabajo en materia de leche fresca y de larga duración del 17 de enero de 1984. Se toma en consideración a varios clientes importantes y se discute la situación relativa a los precios que se les ofertan.

(32) En 1983 se produjo la evolución que el grupo Meldoc había estado temiendo durante años : las importaciones de leche fresca. El 29 de julio se convocó una reunión especial del comité de política para discutir el problema de las importaciones de leche fresca. El informe de la reunión resume la presentación que el presidente hizo de la situación de la siguiente forma :

« El alto margen en los precios de leche líquida que se da en los Países Bajos hace que resulte atractivo para la competencia extranjera (especialmente de Bélgica y Alemania) el entrar en este mercado ».

Se mencionan un par de ejemplos de importaciones de Bélgica y de Alemania. La leche importada es de calidad aceptable para el consumidor y se vende por debajo del precio mínimo de consumo en los Países Bajos.

(33) Antes y después de la reunión de 29 de julio de 1983, se tomaron una serie de medidas específicas para hacer frente a la corriente de importaciones de leche fresca. Estas medidas se discuten más adelante, donde se hará referencia al memorándum del « bureau » de Meldoc, del 24 de octubre de 1983, titulado « Algunos hechos y antecedentes relativos a las reducciones de precios del 12 de septiembre y del 17 de octubre de 1983 », que describía la situación y las medidas tomadas para hacerle frente. En la medida en que la Comisión ha podido comprobarlo, estas medidas consisten en persuadir a Ziko [1] para que no importe leche fresca de Alemania del Oeste y entrar en contacto con los proveedores belgas para inducirles a determinar los suministros a los clientes y el « dumping » de leche en el mercado belga.

(34) Ziko, que estaba descontenta de los descuentos que MU le ofrecía, empezó a preparar pruebas de leche entera y semidescremada procedente de Alemania. Un informe de la 151 reunión del personal de venta de MU, de 28 de marzo de 1983, reconoció el peligro de que esto se difundiese a otros clientes que buscaban también importaciones procedentes de Alemania. Se entró en contacto varias veces con el futuro proveedor alemán y MU le dejó claro que las entregas de leche entera y semidescremada al mercado neerlandés presionarían los márgenes de grandes lecherías neerlandesas.

(35) Se discutió el caso Ziko en varias reuniones de Meldoc, tales como las del Comité de dirección para la leche líquida del 6 de mayo y del 3 de junio de 1983. Las actas de varias reuniones dejan claro que dentro de Meldoc existía un acuerdo para prevenir que Ziko empezase a importar desde Alemania.

[1] Ziko es una empresa comercial, con base en Eindhoven, que opera como una organización central para la adquisición de leche y otros productos para sus miembros.

(36) MU firmó un contrato multianual con Ziko en lo que respecta a la leche fresca y a los productos lácteos. La cláusula nº 1 de este contrato dice :

« Todos los miembros de Ziko enumerados acuerdan adquirir la gama básica de leche fresca y productos lácteos a Melkunie Holland para todos sus mercados ».

El propósito expreso del contrato con Ziko de impedir las importaciones queda subrayado por el siguiente párrafo del Bureau Meldoc de 24 de octubre de 1983 : « Mientras tanto el grupo Ziko estaba amenazando con importar desde Alemania. Al ofrecerles un descuento extra pudimos conseguir que firmaran un contrato de adquisición multianual ».

(37) El proveedor alemán de Ziko, Naarman, había recibido de Ziko material de embalaje para las entregas. MU explicó en una carta enviada a la Comisión que, cuando Ziko decidió no comprar la leche fresca semidescremada o entera a Naarmann, MU reembolsó a Ziko los costes que había pagado a Naarmann por el embalaje. Estos costes fueron compartidos por los miembros de Meldoc. Las cuentas para 1983 contienen una partida de 26 289 florines para « reembolso de papel a Alemania », que fue dividido entre ellos.

« Dumping » (1) en Bélgica

(38) Hacia fines de mayo de 1983 Edah empezó a vender leche entera y semidescremada importada en un gran número de sus ramas del sur de los Países Bajos. La leche procedente de Bélgica se vendía a 10 céntimos el litro menos que la leche entera neerlandesa. Por consiguiente Meldoc intentó tres veces sin éxito conseguir que los proveedores belgas detuvieran sus entregas. El memorándum, de 24 de octubre de 1983, expone que los proveedores belgas mostraron inicialmente cierto interés, pero posteriormente a causa de las diferencias de opinión se decidió que no tenía sentido continuar con estos intentos.

(39) Durante el verano continuaron aumentando las importaciones de leche belga. Un informe provisional escrito en MU, el 27 de septiembre de 1983, señalaba que eran inaceptables las importaciones de leche fresca y cualquier pérdida de mercado. Dos días más tarde, el 29 de septiembre, tuvo lugar una reunión provisional del Comité de dirección sobre el aumento de las importaciones. Se discutieron varias medidas para frenar las importaciones. Entre otras cosas, se decidió que Campina podía comprar 10 millones de kg de leche en Bélgica con la intención de conseguir tener a los proveedores belgas en la mesa de negociaciones.

(40) Una nota interna de MU escrita, fechada el 29 de septiembre de 1983, decía que se había llegado a varios acuerdos sobre las importaciones belgas ; uno de ellos era iniciar una campaña de leche de « larga duración » objeto de « dumping » Bélgica. Los asociados reservaban 10 millones de litros de leche en botellas de plástico y 5 millones de litros en cartón.

El propósito de todo esto era presionar seriamente los márgenes belgas en lo que respecta a la leche de larga duración.

(41) Un memorándum interno de Campina, del 18 de octubre de 1983, establecía que el precio de coste de los productos que debían ser objeto de « dumping » en el mercado belga se reembolsaría en consulta con Meldoc.

Un segundo memorándum, del 24 de octubre de 1983, indica que se decidió intentar vender las cantidades de leche de larga duración más pequeñas posibles en Bélgica al mayor número de direcciones posible, « es decir, esparcir para producir la caída de precios máxima ». Decía también que debía evitarse dar la impresión de que la industria lechera neeerlandesa estaba actuando conjuntamente.

(42) La leche fue facturada a los clientes belgas (Delhaize, Dial y CFC) por Mona-Belgium, una sucursal de Melkunie Holland. Mona adquirió la leche a Melkunie, quien a su vez obtuvo la mayor parte de ésta de Coberco y Campina. Coberco y Campina entregaron la leche directamente a los clientes belgas pero la facturaron a Melkunie. La Comisión tiene pruebas documentales de todas estas transacciones entre Melkunie y Mona y luego Delhaize, Dial o CFC.

(43) La Comisión ha obtenido una lista bastante completa de los precios cargados por la leche entregada a los minoristas belgas en 1983 en cada fase. Las entregas de leche entera en botellas de plástico hechas por Volnij a Melkunie pueden servir de ejemplo. Melkunie pagó 103 florines por 100 litros de esta leche. Melkunie cargó a Mona 80,93 florines por 100 litros, es decir 22,07 florines menos de lo que había pagado a Volnij. Mona vendió la leche a Dial y Delhaize por 82,45 y 83,22 florines por 100 litros, es decir 20,55 o 19,78 florines menos que el precio facturado a Volnij al principio de la transacción.

(44) Las entregas seguían todavía cuando los servicios de inspección de la Comisión visitaron las empresas: Un memorándum de Melkunie, de 13 de junio de

(1) « Dumping » se utiliza aquí en un sentido distinto al del Reglamento (CEE) nº 2176/84 del Consejo. Se emplea porque los propios miembros del cártel lo emplean. Para evitar malentendidos, se pondrá entre comillas.

1984, muestra que continuaban las pérdidas de ventas de leche neerlandesa en el mercado belga. Desde el 1 de junio de 1984, cuando Coberco/ Volnij dejó de producir leche en botellas de plástico, las entregas fueron mantenidas por Campina y Melkunie por sí mismos.

(45) Un documento elaborado para la 135 reunión del Comité de dirección, del 2 de marzo de 1984, indica, respecto a las entregas de leche de larga duración a Delhaize, que :

— Volnij y Campina entregaron, respectivamente, aproximadamente 100 000 y 50 000 litros de leche entera en botellas de plástico por semana,

— la facturación fue realizada por Mona-Belgium bajo la responsabilidad de la división de leche líquida de MU, y

— el contrato de suministro iba del 1 de diciembre de 1983 hasta alrededor del 1 de junio de 1984.

Las actas de las reuniones indicaban que se había decidido presentar una propuesta sobre el reparto de estos costes en la siguiente reunión. Los costes de que se trata eran de aproximadamente 687 500 florines.

(46) Un documento, del 4 de abril de 1984, titulado « Decisiones adicionales sobre la liquidación de cuentas de 1983 » contiene el siguiente párrafo :

« Entregas a los clientes belgas

Se ha llegado a los siguientes acuerdos relativos a las entregas de Coberco (Volnij), Campina y Melkunie a los clientes belgas :

a) La leche de larga duración en botellas de plástico y la leche UHT están cubiertas.

b) El período de entregas es desde noviembre de 1983 hasta principios de junio de 1984.

c) Las cantidades máximas se limitan a 10 millones de litros de leche en botellas de plástico y 5 millones de litros UHT.

d) Se compensará a los proveedores por la diferencia entre los costes y los precios de venta (una media de alrededor de 15 céntimos por litro).

Para 1983 deben liquidarse las cuentas para las entregas de noviembre/diciembre ».

(47) Las cuentas para las actividades de Meldoc se llevaron y procesaron en una computadora MU. Durante la investigación en MU, una partida de 117 577,79 florines con la referencia « memo 4.01.02 » y con el rótulo « Meldoc leche esterilizada, Bélgica » se encontró en la página 6 del libro de procesamiento llevado a cabo el 12 de marzo de 1984 relativo a las cuentas que finalizan el 31 de diciembre de 1983. Esta suma representaba la pérdida producida en la leche neerlandesa de larga duración objeto de « dumping » en el mercado belga. El interventor financiero de MU (que era el director responsable de las operaciones de leche líquida y representaba a MU en muchos de los grupos de trabajo de Meldoc) había cargado ya un porcentaje de esta suma a las cuentas de Melkunie.

(48) En su contestación a la carta de la Comisión, de 6 de junio de 1984, los asociados de Meldoc negaron que hubiesen intentado distribuir el coste de las operaciones de pérdidas en el mercado belga, aunque admitieron que se había discutido sobre dicho reparto en las reuniones. Las actas de la reunión 139 del Comité de dirección, de 2 de junio de 1984, en la que también se discutió sobre las inspecciones de la Comisión, informan de que, en vista de las evoluciones comerciales previsibles y de las inspecciones de la Comisión de las Comunidades Europeas, todas las partes se daban cuenta de que había que actuar generalmente con prudencia en el reparto de costes y de que finalmente se tenía que abandonar la propuesta hecha en ese momento por el presidente para una contribución colectiva a las posibles pérdidas en las ventas hechas por Melkunie a los clientes belgas.

(49) En su defensa escrita así como durante la audiencia, los asociados de Meldoc afirmaron que su actuación en el mercado belga, tal y como se ha descrito en el apartado anterior, era una reacción a las supuestas prácticas anticompetitivas que se producían en el mercado belga. A pesar de que admitieron la posibilidad de que su reacción frente a las importaciones belgas entrase dentro del ámbito del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, los asociados de Meldoc pretendían que en tales circunstancias no sería conveniente la imposición de multas.

(50) El documento de trabajo nº 3, de 21 marzo de 1983, para la reunión del grupo de política, de 30 de marzo de 1983, trata de la política de cooperación para el período 1984-85. Los miembros del Comité de dirección para la leche líquida asistieron a la reunión. El documento de trabajo indicaba que era « necesario fortalecer y extender la posición competitiva regular de los miembros en relación con el extranjero ». Para hacer eso, los miembros deberían esforzarse en reducir sus precios de coste, renovar su gama de productos y mejorar sus relaciones con grandes clientes. En lo que respecta a las importaciones belgas sobre las que el memorándum decía que estaban llegando a los 5 millones de litros de productos lácteos al año, el documento indicaba : « Nuestras contramedidas en Bélgica

consisten en presionar los precios allí donde ya están generalmente a nivel bajo, mediante reducciones drásticas de las cuotas de precios y mediante suministros de alrededor de 200 000 litros de leche de larga duración a la semana hasta el próximo 1 de junio. La continuación de estas medidas y los medios para realizar todo esto (costes de alrededor de 15 céntimos por litro) son objeto de discusión ». En lo que respecta a las importaciones procedentes de Alemania realizadas por Pollfood, que proveía únicamente a grandes clientes, el documento indicaba que una intensa presión sobre los precios se había producido de forma irresponsable en este segmento del mercado y que la « táctica que hemos utilizado hasta ahora de darles el ámbito más pequeño posible » debería modificarse. Seguía diciendo : « Las reacciones a la competencia deben, como ha sido el caso hasta ahora, continuar discutiéndose de forma conjunta, decididas y si es necesario compartidas en el aspecto financiero. En la medida de lo posible debe aplicarse bajo la responsabilidad directa de uno o más miembros ».

(51) El documento de trabajo recomendaba que la campaña para reconquistar las ventas perdidas de leche de larga duración y de productos lácteos principalmente frente a los proveedores belgas (alrededor de 130 millones de litros en botellas de plástico) debe continuar. En el documento se estimaba que las importaciones extranjeras eran de alrededor de 100 millones de litros al año, con una competencia extremadamente fuerte de los proveedores alemanes de leche UHT. Los miembros debían esforzarse en ver que la capacidad de unos y otros se utilizaba al máximo posible y decidirse a extenderla sólo previa consulta conjunta.

II. VALORACIÓN JURÍDICA

A. Artículo 2 del Reglamento nº 26

(52) Las actividades del grupo Meldoc están relacionadas con la producción y el comercio de los produtos agrícolas enumerados en el Anexo II del Tratado [1]. Estos productos entran dentro del ámbito de los artículos 1 y 2 del Reglamento nº 26 ; dicho artículo 1 determina que se aplicarán los artículos 85 a 90 del Tratado a los acuerdos relativos a tales productos, mientras que el artículo 2 prevé una serie de excepciones a la aplicación del artículo 85 a los acuerdos relativos a tales productos. La primera frase del apartado 1 del artículo 2 establece que el apartado 1 del artículo 85 del Tratado será inaplicable a los acuerdos, decisiones y prácticas relativas al comercio de productos que forman parte integrante de una organización nacional de mercado o que sean necesarios para la realización de los objetivos anunciados en el artículo 39 del Tratado. La segunda frase del apartado 1 del artículo 2 dispone que, en particular, el apartado 1 del artículo 85 no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas de agricultores, de asociaciones de éstos o de asociaciones de estas asociaciones pertenecientes a un solo Estado miembro, en la medida en que, sin llevar consigo la obligación de aplicar un precio determinado, afecten a la producción o a la venta de productos agrícolas, o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas, a menos que la Comisión compruebe que la competencia queda de este modo excluida o que los objetivos del artículo 39 del Tratado son puestos en peligro.

(53) Las organizaciones nacionales de mercado de la industria lechera han sido sustituidas por una organización común de mercado, cuyas normas están establecidas en el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo [2]. De acuerdo con éste, el acuerdo por el que se constituye el gran Meldoc no queda cubierto por la primera excepción prevista en la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26.

(54) El acuerdo constitutivo del gran Meldoc no es tampoco necesario para realizar los objetivos previstos en el artículo 39 del Tratado CEE. El tercer apartado del preámbulo del Reglamento nº 26 indica que esta excepción se aplicará únicamente en la medida en que la aplicación del apartado 1 del artículo 85 ponga en peligro la realización de los objetivos de la política agrícola común en el sector de que se trata. En segundo lugar, los medios que pueden utilizarse en el sector lechero para realizar los objetivos de la política agrícola común enunciados en el artículo 39 del Tratado se establecen en el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo. Éste se aplica especialmente en materia de medidas de soporte de precios. Aun cuando deja un ámbito determinado para las iniciativas privadas, en el marco de los medios establecidos por el Reglamento (CEE) nº 804/68 para alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado, las actividades del grupo Meldoc en este caso (incluyendo un sistema de cuotas, un régimen de compensación, consultas sobre ventas y precios y acciones determinadas para prevenir las importaciones procedentes de otros Estados miembros) suponen un intento de establecer un mecanismo privado de intervención, muy distinta de la intervención que prevé el Reglamento (CEE) nº 804/68 y que debe tipificarse de forma que « no impida la libre circulación de las mercancías en cuestión dentro de la Comunidad » (quinto párrafo). El acuerdo del gran Meldoc intenta proteger las posiciones de las partes en el mercado frente a la competencia procedente, en particular, de otros Estados miembros. No puede decirse por lo tanto que sea necesario para realizar los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado ; los medios para ello en este sector los establece el Reglamento (CEE) nº 804/68.

[1] Lista a la que se refiere el artículo 38 del Tratado en el Capítulo 4.

[2] DO nº L 148 de 28. 6. 1968, p. 13.

(55) Cuando no se cumplan las dos condiciones previstas en la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26, no se aplicará la excepción prevista en la segunda frase, ya que se refiere a una forma particular de los acuerdos cubiertos por la primera frase y requiere que el caso cumpla una de las dos condiciones para la excepción prevista en la primera frase y que reúna también las características en la segunda frase (1).

Sin embargo, incluso si las especiales circunstancias descritas en la segunda frase pretendieran constituir una excepción por separado, no se encontraría aquí esta prueba adicional independiente. Puesto que ML es una empresa privada y no una asociación de granjeros, no puede sostenerse que el acuerdo Meldoc quede cubierto por la excepción prevista en la segunda frase del apartado 1 del artículo 2.

(56) Por lo tanto, las excepciones previstas en el artículo 2 del Rglamento nº 26 no se aplicarán al presente caso y, por consiguiente, no excluyen la aplicación del artículo 85 del Tratado.

B. **Aplicabilidad del apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE**

(57) El apartado 1 del artículo 85 prohíbe como incompatibles con el mercado común « todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar el comercio entre Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común y, en particular, los que consistan en :

a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción ;

b) limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones ;

c) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento ;

...»

Acuerdo Básico

(58) El Acuerdo básico de cooperación de la industria lechera que se refiere a la cooperación de los cinco miembros del « gran grupo Meldoc » en el campo de la leche líquida y de los productos lácteos fue adoptado en su cuarto proyecto por el grupo de política Meldoc el 19 de diciembre de 1978 y constituye un acuerdo en el sentido del apartado 1 del artículo 85. El grupo de política estaba compuesto por los principales directores y ejecutivos de las cinco compañías.

(59) El Acuerdo básico contiene un gran número de disposiciones que restringen la competencia, especialmente en el terreno de las ventas, precios, producción, distribución y mercados. La minuciosidad de la cooperación queda demostrada por el gran número de reuniones que tuvieron lugar dentro de la organización Meldoc.

Las pruebas documentales recogidas por la Comisión, sobre algunas de las cuales se ha discutido antes (incluidas las actas de las reuniones del Comité de dirección de la leche, del grupo de política y de varios grupos de trabajo), prueban que tuvieron lugar consultas regulares sobre todas las formas de cooperación antes mencionadas.

(60) Todas las consultas tenían lugar tradicionalmente sobre las cuotas de los clientes de unos y otros. Las reuniones de varios grupos de trabajo (leche fresca y de larga duración) se dedicaban esencialmente a la coordinación de ventas y precios, aplicando de esta forma el objetivo de una política comercial común.

Aparte del impacto general de los acuerdos de cuota en la libertad de los miembros para decidir reducciones o aumentos de la producción, las restricciones reales de producción se refieren especialmente al sector de leche de larga duración. El crecimiento de las importaciones de leche de larga duración (en botellas de plástico) procedente de Bélgica y más tarde de leche UHT procedente de Bélgica y de Alemania condujo a acuerdos para aumentar la producción.

Los acuerdos de cuota distribuían el mercado entre los miembros en términos cuantitativos. El Acuerdo básico repartía también el mercado en términos geográficos. El volumen de ventas de cada miembro quedaba sometido a cuotas. El aumento en la proporción del mercado neerlandés al que la organización Meldoc abastecía (de un 70,2 % en 1978 a un 91,4 % en 1983) y la parte del mercado de ventas de Meldoc sujeta a cuota (de un 65,2 % en 1978 a un 78 % en 1983) muestran que la cooperación Meldoc excluía o restringía la competencia a escala nacional. La competencia quedaba restringida no sólo debido al reparto de cuotas sino también debido a las transferencias financieras entre las partes si no alcanzaban o excedían las cuotas acordadas, así como a las consultas para determinar los clientes de cada uno y a los acuerdos relativos a los niveles de producción.

(1) Segundo informe sobre política de competencia, punto 75, y Caso 71/74 Frubo (1975) Repertorio del TJCE, p. 563, donde sólo se reunían las condiciones mencionadas en la primera frase como pruebas para la excepción prevista en el Reglamento nº 26.

Acciones contra las importaciones

(61) Al evaluar el comportamiento en el mercado de los asociados de Meldoc se ve claramente que el Acuerdo básico no puede aislarse de las pruebas documentales anteriores y posteriores. Aunque el texto del Acuerdo básico no haga referencia a las importaciones o exportaciones prevé la obligación específica de las partes de proteger sus ventas contra terceras partes. El documento de discusión, que sirve como contribución a la discusión del Acuerdo básico, había ya señalado « la concentración en aumento de minoristas » y la « ulterior penetración en nuestro mercado nacional procedente del extranjero » como desarrollos que incitaban a estrechar más la cooperación. Las ventajas de la cooperación eran, entre otras cosas, la posibilidad de adoptar acciones conjuntas incluido el apoyo a « ataques conjuntos contra la competencia restante, penetración conjunta a través de la frontera ». Como demuestran los hechos, los asociados de Meldoc protegían sus volúmenes de venta contra terceros, adoptando acciones conjuntas para frenar las importaciones. Uno de los documentos de fecha posterior al Acuerdo básico confirma también que este acuerdo no puede verse de forma separada de las pruebas posteriores tales como el memorándum de 29 de diciembre de 1982 que manifestaba que la protección del mercado interior frente a las « nuevas incursiones de leche de larga duración procedente del extranjero » estaba entre los objetivos originarios de la política del cártel. Este documento fue redactado en relación con la discusión sobre las acciones comunes de los asociados de Meldoc contra las importaciones de leche UHT.

Importaciones de leche de larga duración

(62) Los asociados de Meldoc querían detener la competencia de la leche belga en el mercado neerlandés debido a la presión que ejercía sobre sus precios el bajo precio de la leche belga y porque temían una erosión de sus partes en el mercado de la leche fresca. Para conseguir este propósito se adoptaron distintas acciones. Tal y como se demuestra en el apartado 31 los asociados de Meldoc intercambiaban regularmente información sobre las cotizaciones en relación con la leche importada y en otros contextos. Esto eliminó no sólo la competencia entre los miembros del cártel debido a que se compartía la información sobre los precios y clientes y debido a que respetaban sus respectivas posiciones, sino que también falseó la competencia entre la leche neerlandesa y la leche extranjera.

(63) La decisión a la que se hace referencia en el apartado 26 para bloquear las ventas de leche de larga duración procedente de Bélgica en los Países Bajos y para hacerse con el crecimiento anticipado en este segmento es otro ejemplo de una decisión que falsea la competencia. El esquema de entregas de UHT especiales era también una operación de Meldoc para falsear la competencia dentro de los Países Bajos y eliminar la competencia de Alemania y Bélgica. El esquema implicaba bajas ofertas selectivas a los clientes neerlandeses interesados para que valiese la pena para ellos no importar leche UHT más barata. Las pérdidas las compartían entre los miembros. Las cotizaciones dadas en el apartado 30 demuestran que el grupo Meldoc consideraba su acción como un éxito.

Importaciones de leche fresca

— Ziko —

(64) El contrato multianual que MU firmó con Ziko era un intento claro de impedir pérdidas de negocios hacia los proveedores alemanes. Esto se revela más claramente en la segunda cotización en el apartado 36 que indica que MU reaccionó a la intención de Ziko de comprar leche a Alemania ofreciéndole un descuento extra. A cambio de este descuento extra Ziko estaba dispuesto a firmar un contrato multianual que, tal y como muestra la primera cotización del apartado 36, impedía a las sucursales de Ziko adquirir a proveedores distintos de MU la gama « básica » leche fresca y productos lácteos en el período de duración del contrato ; de esta manera se excluían otros proveedores, particularmente alemanes. El contrato de MU con Ziko entraba dentro de la política general del grupo Meldoc para mantener fuera del mercado neerlandés las importaciones de leche de larga duración y de leche fresca. Las pruebas presentadas en los apartados 35 y 36 demuestran también que el grupo Meldoc veía como una cuestión de interés común que MU asegurase el contrato con Ziko. No sólo se discutió el caso Ziko en varias reuniones de Meldoc sino que además los asociados compartieron el coste de reembolsos a Ziko, los embalajes que había encargado a los proveedores alemanes que fue parte del precio que MU pagó para conseguir el contrato.

Hay que concluir que el contrato entre MU y Ziko seguido del Acuerdo básico, entre otras cosas, tenía el propósito de proteger la parte de mercado neerlandés de los asociados de Meldoc frente a las incursiones de proveedores de leche extranjeros.

Acción en el mercado belga

(65) Las importaciones de leche belga y las posibles medidas para impedir su aumento o recuperar los negocios que los miembros habían perdido en favor de los proveedores belgas eran los temas regulares de discusión en Meldoc. Aparte de la acción de los miembros de Meldoc contra las importaciones belgas de leche de larga duración y de productos lácteos en los Países Bajos, en 1983 emprendieron también una acción conjunta en el mercado belga para inducir a los proveedores belgas a detener sus entregas de leche fresca a los clientes neerlandeses. En 1983 Edah empezó a importar leche fresca belga y otros clientes siguieron el ejemplo de Edah. Para forzar a los proveedores belgas a detener estas exportaciones e impedir las pérdidas de ventas en el importante mercado de la leche fresca, los miembros de Meldoc decidieron organizar una operación de « dumping » en el mercado belga. Los intentos iniciales de detener las importaciones

habían fallado. Varios documentos, incluidos los mencionados en los apartados 39 a 40, prueban que la operación de « dumping » estaba dirigida directamente contra las importaciones belgas. Estos documentos demuestran también que había una acción conjunta de los miembros de Meldoc. El margen de pérdidas de la leche objeto de « dumping » fue considerable, tal y como lo demuestran las cifras dadas en el apartado 43, y esto se admitió abiertamente en el memorándum señalado en el apartado 44 que indica las pérdidas de ventas. La considerable extensión de estas ventas se demuestra en las cifras dadas en el apartado 45. La agresividad y la naturaleza futuras de la operación se revela en las cotizaciones dadas en el apartado 41. El propósito era la « caída máxima de precios » y, para evitar dar la impresión de que « la industria lechera neerlandesa actuaba conjuntamente », Volnij canalizó sus entregas a Dial a través de una de las marcas de Melkunie.

(66) La negativa de los miembros de Meldoc en respuesta a las preguntas de la Comisión de que no se tomó ninguna decisión para compartir el coste de la operación en el mercado belga es contradicha por las pruebas. En primer lugar, se expresa la intención de compartir el coste de las operaciones conjuntas en varios documentos en los que se discuten tales operaciones. Las pruebas revelan que esta intención se realizó también en varios casos particulares (tales como las entregas de leche UHT especial en el caso Ziko). La intención de compartir el coste de la acción contra las importaciones de leche fresca belga queda probada por :

(a) los cálculos del déficit de Meldoc respecto a las entregas a los clientes belgas, contenidos en el documento citado en el apartado 45 ;

(b) la referencia a una decisión para compensar a los proveedores en el documento titulado « Decisiones adicionales » citado en el apartado 46 ;

(c) el hecho de que Melkunie se había ya cargado a sí mismo un porcentaje de la partida de 117 577,79 florines por la leche esterilizada belga de Meldoc encontrada en los registros de su computadora.

(67) Puede concluirse que la operación de « dumping » fue organizada por Meldoc para contener las importaciones de leche fresca procedentes de Bélgica, con el propósito de compartir los costes de la operación en las proporciones acordadas. El hecho de que en este caso no se compartiesen los costes de la operación, o por lo menos que la Comisión no tuviese pruebas de que se compartieron realmente, no disminuye la seriedad de esta operación. El hecho de que los costes no fueran realmente compartidos podría deberse al hecho de que la Comisión había iniciado las investigaciones en las empresas. Debe señalarse que, aun cuando la operación fue decidida de forma conjunta por todos los miembros de Meldoc, los cabecillas eran MU, Coberco y Campina. MU porque jugó el papel clave en la organización de la operación y Coberco y Campina porque suministraron, así como MU, la leche objeto de « dumping » en el mercado belga.

(68) Las acciones de Meldoc contra las importaciones que se han descrito antes no pueden contemplarse como un comportamiento simplemente incidental. La política de adoptar una postura común frente a toda competencia, incluida la procedente del extranjero, queda confirmada de forma manifiesta por la prueba discutida en el apartado 50 donde no sólo se dice que las reacciones a la competencia debían discutirse y decidirse de forma conjunta y si era necesario compartir, sino también que tal política debía continuar durante los años 1984-1985.

(69) Finalmente, la Comisión no puede aceptar el argumento de la defensa relativo a supuestas prácticas competitivas en el mercado belga. Aunque fuera verdad que las importaciones belgas en los Países Bajos se hubieran realizado de forma desleal debido a estas práticas anticompetitivas, esta circunstancia no podría valer como factor de mitigación en el procedimiento de toma de decisión para la imposición de una multa. Si fuera de otra forma, podría fomentarse el hecho de que las empresas decidieran por sí mismas cómo reaccionar ante comportamientos que infringen las normas de competencia de la CEE y violan las normas especialmente adoptadas para remediar esta situación. Los asociados de Meldoc deberían haber presentado una queja a la Comisión en virtud del artículo 3 del Reglamento nº 17. Nunca lo hicieron. Sólo en la fase de defensa contra el pliego de quejas se planteó este punto sobre las prácticas anticompetitivas en el mercado belga.

Efectos en el comercio entre Estados miembros

(70) El Tribunal de Justicia ha determinado que un acuerdo que cubre todo el territorio de un Estado miembro « tiene por naturaleza el efecto de reforzar la división nacional de mercados, por ello entorpece la interpenetración económica que el Tratado está destinado a realizar y protege la producción nacional » Sentencia VCH de 17 de octubre de 1972 — Asunto 8/72 (1).

(71) En la defensa contra el pliego de quejas se objetó que la sentencia VCH se refiere a un cártel entre comerciantes lo cual es distinto del presente caso que se refiere a un cártel entre fabricantes. De acuerdo con la defensa el principio establecido en la sentencia del Tribunal se basa en la condición de que los proveedores extranjeros dependen normalmente de los distribuidores locales cuando intentan penetrar en un mercado extranjero. Una situación en la que se priva a la mayor parte de distribuidores de la libertad para tomar decisiones comerciales de forma independiente tendría, casi inevitablemente, un impacto sobre las otras partes extranjeras (especialmente fabricantes), ya que sufrirían de la falta de independencia entre distribuidores. La defensa argumenta que este razonamiento no puede aplicarse a un acuerdo entre fabricantes que tiene un carácter estrictamente nacional, particularmente cuando los fabricantes en cuestión no tienen relaciones exclusivas con sus compradores.

(72) No puede aceptarse la opinión de los demandados, resumida en el apartado anterior. Ante todo la sentencia del Tribunal en el caso VCH no proporciona ninguna base para la distinción entre acuerdos entre comerciantes y otros acuerdos. Más importante es, sin embargo, la cuestión de si un acuerdo que cubre todo o la mayor parte del territorio de un Estado miembro puede hacer más difícil la penetración en el mercado nacional de lo que lo sería de otra forma. Desde 1978, Meldoc cubría prácticamente todo el territorio de los Países Bajos. Las proporciones del cártel, junto con la obligación de defender las ventas contra terceros y la intensa cooperación en materia de ventas y precios, tienen un efecto adverso inherente en las posibilidades que tienen los proveedores extranjeros de penetrar en el mercado de los Países Bajos. Estos proveedores se enfrentan a un mercado dividido entre miembros de un cártel que cubría últimamente más del 90 % del mercado de producto relevante y que actuaban conjuntamente para defender su volumen de ventas. Además, la cooperación en materia de cotizaciones de precios tiene el efecto de falsear la competencia de terceros proveedores, incluidos los proveedores extranjeros.

(73) El principal elemento de la defensa de Meldoc era la distinción entre el acuerdo constitutivo del gran Meldoc, como acuerdo de naturaleza estrictamente nacional, y lo que se llamaba « los incidentes » que hacía referencia principalmente a la acción en el mercado belga entre diciembre de 1983 y junio de 1984. El argumento de que la práctica de cártel de Meldoc era de naturaleza estrictamente nacional no tiene fundamento a la vista de lo establecido en el apartado anterior. Más aún, las pruebas muestran claramente que la distinción entre el acuerdo Meldoc y los llamados « incidentes » es artificial. Resulta claro en el Documento de discusión que parte del objetivo del acuerdo del gran Meldoc era, explícitamente, influir en el comercio interestatal. El documento demuestra que, en parte, la cooperación tenía como fin obstruir la entrada de leche extranjera. Refiriéndose también a lo que se ha dicho en el apartado 61 puede concluirse que el objetivo contractual y la conduca subsiguiente muestran el compromiso constante de falsear y restringir la competencia de las importaciones procedentes del extranjero en los Países Bajos.

El apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 17

(74) En su defensa contra el pliego de quejas, los asociados de Meldoc argumentaron que el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 17 se aplicaba al acuerdo constitutivo del gran Meldoc. Según esta disposición, los acuerdos, etc. quedan exentos de la obligación de notificar para obtener una exención en base el apartado 3 del artículo 85, cuando sólo participen en ellos empresas de un solo Estado miembro y esos acuerdos, etc. no afecten a las importaciones ni a las exportaciones entre Estados miembros. Sin embargo, resulta claro de lo dicho en el apartado 61 que la protección del mercado neerlandés contra las importaciones era uno de los objetivos originarios de Meldoc. Al aplicar el acuerdo, los asociados de Meldoc han tomado varias medidas dirigidas directamente a frenar las importaciones. Además el acuerdo se refiere a las importaciones. El segundo párrafo del apartado 2 no puede obviamente aplicarse porque el cártel Meldoc se refiere a un acuerdo entre más de dos empresas. De acuerdo con todo ello, debe rechazarse la aplicación del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 17 a este caso.

Apartado 3 del artículo 85

(75) Resulta del apartado anterior que el acuerdo constitutivo del gran Meldoc no queda exento de la obligación de notificar. El acuerdo no puede ser objeto de exención ya que no ha sido notificado.

(1) Repertorio del TJCE, 1972, p. 977.

Apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17

(76) Según el apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 17, la Comisión podrá imponer multas a las empresas que deliberadamente o por negligencia infringen el apartado 1 del artículo 85 del Tratado. Para establecer la cuantía de la multa, se tomará en consideración, además de la gravedad de la infracción, la duración de ésta. En su sentencia del caso Pioneer de 7 de junio de 1983, (casos 100 a 103/80) [1], el Tribunal de Justicia estableció que para determinar la gravedad de una infracción deben tenerse en cuenta un gran número de factores, cuya naturaleza e importancia pueden variar de acuerdo con el tipo de infracción de que se trate y de las circunstancias particulares del caso. Esos factores pueden incluir el volumen y el valor de los bienes respecto a los que se cometió la infracción, las dimensiones y el poder económico de las empresas y la influencia que las empresas puedan ejercer en el mercado. Resulta importante tener en cuenta el contexto en el que tuvieron lugar las infracciones. A este respecto, también debe tomarse en consideración la estructura del mercado.

(77) La especial posición de la agricultura con respecto a la aplicación de las reglas de competencia de la CEE tiene su reflejo en la adopción del Reglamento nº 26 del Consejo. Además, numerosos reglamentos comunitarios y nacionales influyen en la estructura del mercado agrícola y en el papel que la competencia desempeña en este mercado de los productos lácteos.

(78) Merece especial atención el hecho de que cuatro de las cinco sociedades que componen Meldoc sean cooperativas. Uno de los rasgos característicos de las cooperativas es que son propriedad de granjeros que dependen directamente en lo referente a sus rentas de los resultados económicos de su cooperativa.

(79) Sin embargo, hay que reconocer que los asociados de Meldoc tuvieron que enfrentarse a una difícil situación en el mercado. La concentración de la fuerza de mercado por parte de los grandes detallistas, la consolidación de las adquisiciones y fusiones, los importantes cambios en la composición de la gama de productos y la vulnerabilidad de las importaciones empujaron a los asociados de Meldoc a cooperar. Al hacer eso y no notificar su cooperación a la Comisión, los asociados de Meldoc asumieron por sí mismos el derecho de regular el mercado neerlandés de leche y productos lácteos. En la medida en que esta regulación infringe el apartado 1 del artículo 85, tal comportamiento no puede desde luego ser aceptado por la Comisión. Además, en este caso concreto, la Comisión se encuentra frente a serias violaciones de las reglas de competencia de la CEE. El reparto de mercado a través de un sistema de cuotas combinado con la cooperación sobre ventas y precios a escala nacional y la protección de mercados contra las importaciones constituyen infracciones claramente establecidas. Deben tomarse en consideración otros factores como la larga duración del cártel (desde el 25 de diciembre de 1977), los efectos adversos que ello tuvo en el comercio interestatal al menos desde 1980 en adelante, así como el conocimiento de los miembros del cártel de que su cooperación podía constituir una violación de las reglas de competencia de la CEE (ver apartados 19 y 22).

(80) En lo que respecta a la contribución relativa de cada uno de los miembros del cártel a las infracciones cometidas, es claro que Melkunie tiene una responsabilidad principal. No sólo era una de las tres empresas que dieron origen al cártel, sino que también era el principal asociado en la organización Meldoc. Tenía el mayor interés en cerrar el mercado neerlandés de leche fresca debido a su parte en el mercado de la leche fresca comparada con los otros miembros de Meldoc y jugó el papel principal en la operación « dumping » en el mercado belga. Melkunie era también principalmente responsable del acuerdo con Ziko.

(81) Merece también especial consideración al determinar el nivel de las multas el hecho de que DOMO y Coberco eran junto con Melkunie los miembros fundadores del cártel Meldoc. Coberco, junto con Campina, tiene una responsabilidad adicional en la operación « dumping » en el mercado belga en cooperación con Melkunie. Las pruebas demuestran que ML tuvo una parte activa en el cártel pero en un papel menos central que los miembros restantes.

(82) Finalmente, una importante consideración en la determinación de las multas debe ser el obstáculo deliberado a la realización de uno de los objetivos más importantes del Tratado, la integración de la economías de los Estados miembros. Al bloquear las importaciones de leche más barata procedente de Bélgica y Alemania, el cártel tiene un efecto claramente adverso sobre los intereses de los consumidores.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN :

Artículo 1

El acuerdo constitutivo del gran Meldoc en la medida en que dio lugar a la combinación de consultas sobre ventas y precios, un sistema de cuotas con un esquema de compensación y acciones contra las importaciones constituye una infracción al apartado 1 del artículo 85 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

[1] Repertorio del TJCE 1983 p. 1825.

Artículo 2

Las empresas que forman parte de la organización del gran Meldoc deberán abstenerse del comportamiento descrito en el artículo 1.

Artículo 3

Se imponen las siguientes multas a las empresas a continuación mencionadas en relación con la infracción expuesta en el artículo 1 :

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

Tales multas deberán pagarse dentro de los tres meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión en la cuenta de la Comisión de las Comunidades Europeas :

a) Cuenta nº 54.16.99.369 — Commissie van de Europese Gemeenschappen Brussel — ECU (para pago en ECUS),
Algemene Bank Nederland NV,
attentie de Heer F. Maane,
Vijzelstraat, 32,
Amsterdam,

b) Cuenta nº 41.60.95.518 (para pago en HFL),
Amrobank,
Rembrandtplein 47,
Postbus 1220,
Amsterdam 1000.

La multa devenga intereses de pleno derecho a partir de la expiración del plazo precitado, al tipo de interés aplicado por el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria a sus operaciones en ECUS, el primer día hábil del mes en curso en el cual la decisión sea adoptada, mejorado en tres puntos y medio, o bien 10.5 %.

En caso de pago en moneda nacional del destinatario, la conversión será realizada al tipo del día anterior al del pago.

Artículo 4

Son destinatarios de la presente Decisión :

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 Boutlaan 2,
NL — 5 600 AN Eindhoven ;
5. Menken-Landbouw BV
Rijksstraatweg 500,
NL — 2240 Wassenaat.

Esta Decisión es título ejecutivo en virtud del artículo 192 del Tratado CEE.

Hecho en Bruselas, el 26 de noviembre de 1986.

Por la Comisión

Peter SUTHERLAND

Miembro de la Comisión