II

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

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 26 de Novembro de 1986

relativa a um processo em aplicação do artigo 85º do Tratado CEE

(IV/31.204 — MELDOC)

(Apenas faz fé o texto em língua neerlandesa)

(86/596/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

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

Tendo em conta o Regulamento nº 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85º e 86º do Tratado [1], com a última redacção que lhe foi dada pelo Acto de Adesão de Espanha e de Portugal, e, nomeadamente, os seus artigos 3º e 4º,

Tendo em conta o Regulamento nº 26 do Conselho, de 4 de Abril de 1962, relativo à aplicação de determinadas regras de concorrência à produção e ao comércio de produtos agrícolas [2], alterado pelo Regulamento nº 49 do Conselho [3], e, nomeadamente, os seus artigos 1º e 2º,

Tendo em conta a decisão da Comissão, de 25 de Setembro de 1985, de iniciar um processo relativo a este caso,

Tendo dado às empresas em causa a oportunidade de se pronunciarem sobre as acusações formuladas pela Comissão, nos termos do nº 1 do artigo 19º do Regulamento nº 17 e do Regulamento nº 99/63/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1963, relativo às audições referidas nos nºs 1 e 2 do artigo 19º do Regulamento nº 17 do Conselho [4],

Após consulta do Comité Consultivo em matéria de acordos, decisões e práticas concertadas e abuso de posições dominantes,

Considerando que:

I. OS FACTOS

A. As partes

(1) As partes no presente caso são:

— Melkunie Holland BV (« MU »),

— Coöperatieve Melkproduktie Bedrijven « DOMO-Bedum » GA (« DOMO »),

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

— DMV Campina BV (« Campina »),

— Menken-Landbouw BV (« ML »).

(2) Todas as partes pertencem à indústria leiteira neerlandesa. Têm uma gama de produtos que difere de uma para outra e que se formou por influência da respectiva situação geográfica, estrutura organizativa e estratégia comercial. As quatro primeiras sociedades são cooperativas, ao passo que a quinta, a ML, é uma sociedade privada. Todas as partes exportam, em maior ou menor medida, os seus produtos.

B. Os produtos e o mercado

(3) Os produtos em questão são leite líquido e produtos lácteos líquidos, tanto frescos como de longa vida, tal como definidos no regulamento terminológico de 1958 do Comité de Comercialização do Leite (Produktschap voor Zuivel). Esta definição exclui o leite condensado, mas inclui a nata e o iogurte. Todas as quotas de mercado mencionados na presente decisão dizem respeito aos produtos abrangidos pela definição dada neste número.

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

(4) A estrutura do mercado ds produtos lácteos nos Países Baixos sofreu, tal como em outros Estados-membros, alterações dramáticas nas duas últimas décadas. Estas alterações relacionam-se tanto com a vertente da procura como com a vertente da oferta do mercado. Tal como em outros países, a indústria de lacticínios nos Países Baixos encontra-se fortemente organizada e está representada em numerosas instituições públicas.

(5) Os fornecedores tradicionais incluíam um largo número de sociedades regionais. A organização comum de mercado estabelecida pelo Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho (1), a inovação técnica e a concentração no comércio a retalho, levaram a absorções e fusões a nível regional tanto entre cooperativas como entre outras empresas privadas.

(6) Em 1960 existiam 247 fábricas de processamento de leite líquido nos Países Baixos. Ao longo dos anos este número diminuiu progressivamente até atingir 39 fábricas em 1984. O número de empresas de produtos lácteos — algumas delas são proprietárias de mais de uma fábrica de processamento — que em 1984 processavam menos de 60 000 toneladas de leite era de 14, representando uma quota de mercado de 10,95 %. A sua produção total ascendia a 184 000 toneladas em 1984. Os restantes 89,05 % são produzidos por 5 empresas, com uma produção total de 1 496 000 toneladas em 1984. Restam quatro quatro grandes cooperativas e algumas pequenas cooperativas e sociedades privadas. As quatro principais cooperativas são a MU, Campina, Coberco e Noord Nederland (da qual a DOMO faz parte).

(7) As entregas ao dmicílio de leite e de produtos lácteos costumavam representar a maior parte das distribuições mas actualmente não representam mais que cerca de 20 %. Desde 1970 nota-se o crescimento de grandes cadeias de supermercados, que representam cerca de 75 % da distribuição. Um factor importante que contribuiu para esta evolução foi a permissão legal das vendas de leite em supermercados. Estes grandes retalhistas têm normalmente ramificações nacionais e internacionais, o que é especialmente importante quanto ao leite de longa vida, que pode ser transportado a grande distância. A concentração do poder comercial neste sector do mercado é sublinhada pelo facto de duas cadeias de supermercados deterem mais de 50 % do mercado.

(8) Embora a população neerlandesa tenha aumentado notoriamente nos últimos vinte anos, o consumo total de leite pouco aumentou. Em contrapartida, a composição da gama de produtos sofreu importantes alterações: os consumidores neerlandeses viraram-se mais para os produtos lácteos e leite de longa vida, embora no passado se tivessem interessado mais pelo leite fresco.

(9) A evolução da produção desde 1960 é a seguinte:

(× 1 000 toneladas)

Produtos	1961	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Produtos frescos	1 363	1 357	1 346	1 340	1 351	1 370	1 373	1 381
Leite e produtos lácteos de longa vida	247	283	360	420	439	459	467	458
Leite de quinta	334	260	225	150	140	140	140	140
	1 944	1 890	1 931	1 910	1 930	1 969	1 980	1 979

A evolução, desde 1950, do consumo de leite *per capita* da população neerlandesa, por dia, é a seguinte:

(Em gramas)

Ano	Consumo leite	Produtos 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) A evolução demonstrada levou a uma inclinação da balança do poder no mercado em favor do lado da procura, ou seja, das grandes companhias de distribuição que operam nacional e internacionalmente. Os altos custos exigidos pela reorganização, concentração e investimentos em novas tecnologias, levaram à existência de um excesso de capacidade num mercado em que existe forte competição entre os produtores de leite para ganharem os favores dos grandes supermercados.

(11) *Importações*

Já em 1970 se verificavam exportações da Bélgica para os Países Baixos. Alguns anos mais tarde, tiveram início importações da Alemanha. Os

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

quadros seguintes mostram a evolução das importações da Bélgica e Alemanha a partir de 1971 até 1983.

QUADRO 1

Bélgica

(× 1 000 kg)

Ano	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

QUADRO 2

República Federal de Alemanha

(× 1 000 kg)

Ano	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 : Iogurte, leitelho (ou leite batido), leite coalhado, leite acidificado.

(2) 04.01-21 : Leite desnatado.

(3) 04.01-25 : Leite inteiro e leite semidesnatado.

Regras sobre preços mínimos

(12) O leite líquido é um dos produtos que estão sujeitos, nos Países Baixos, a preços mínimos. A competência para a fixação dos preços mínimos foi delegada por Decreto Real de 2 de Março de 1973 (1) no Comité de Comercialização do Leite e que é um organismo semipúblico. O preço mínimo é aplicável ao nível do consumidor final : leite inteiro e semidesnatado, pasteurizado e embalado numa empresa leiteira neerlandesa, não pode ser vendido ao consumidor final a preço inferior ao preço mínimo. Este último foi fixado a nível de tal modo alto que as importações se tornaram compensadoras. Um sistema de preços diferente aplica-se aos outros tipos de leite que não o leite pasteurizado que acabamos de descrever. O leite inteiro e semidesnatado esterilizado e o leite importado não podem ser vendidos ao consumidor final a preço inferior ao preço de compra por litro, majorado de uma margem de 0,08 florins, mais o IVA sobre o total de ambos.

(13) Os preços mínimos são ajustados duas ou três vezes por ano de acordo com as mudanças nos preços da matéria-prima e outros custos. O preço mínimo para o leite fresco inteiro normalizado embalado com um teor de matérias gordas de 3,2 %, aplicável a partir de 13 de Março de 1973, foi fixado em 0,69 florins por litro. Os ajustamentos de preços posteriores resultaram de diversos factores, tais como o aumento do preço das matérias-primas, os preços de intervenção das autoridades da CEE e o aumento do IVA. A evolução do preço mínimo mostra que este preço aumentou mais lentamente que o custo de vida em geral. As duas ocasiões em que o preço mínimo foi reduzido, 13 de Setembro e 18 de Outubro de 1983, foram resultado de decisões da própria indústria leiteira.

A organização do pequeno Meldoc

(14) Foi neste contexto que três sociedades tomaram a iniciativa, em 1974, de cooperarem. Formaram o cartel designado por pequeno Meldoc. Este acordo foi concluído em 24 de Setembro de 1974 entre a MU, DOMO e Coberco. A cooperação prevista limitava-se ao nível nacional. Ao abrigo do acordo, que foi notificado às autoridades neerlandesas e aprovado por estas, as vendas de leite líquido e de produtos lácteos eram sujeitas a um sistema de quotas. As quotas deviam ser periodicamente ajustadas e foram elaboradas regras para os casos em que as vendas reais divergissem das quotas atribuídas. O segundo principal elemento do acordo era um sistema de colocação em comum dos lucros provenientes da distribuição aos pequenos retalhistas. Foram criados dois comités, de três membros cada : um comité administrativo para gerir a acordo e um comité comercial para elaborar regras de coordenação das vendas.

(15) As três associadas representavam, em 1974, aproximadamente 45 % da indústria neerlandesa de leite para consumo, o que equivalia a 39 % das vendas no mercado neerlandês.

(16) As importações nos Países Baixos de leite belga de longa vida em embalagens plásticas haviam começado já em 1970. Nenhum dos membros do Meldoc tinha instalações para a produção desse leite. Não obstante, observavam cuidadosamente a evolução da situação relativa ao leite de longa vida em embalagens plásticas, incluindo as importações provenientes da Bélgica que baixavam o preço do

(1) *Staatsblad* 52.

leite fesco de origem neerlandesa. A fim de controlarem o mercado neerlandês do leite de longa vida, os três associados no Meldoc concluíram em Deventer, em 15 de Janeiro de 1975, um acordo com a De Volharding W.A., Nijkerk (« Volnij »), concedendo-lhe o direito exclusivo de produzir o seu leite em embalagens plásticas para o mercado neerlandês. Em compensação, os membros do Meldoc obtiveram o direito de participar em todas as decisões da administração da Volnij e na sua execução, e a actividade objecto do acordo deveria ser gerida no interesse comum dos membros associados. Meldoc comprometeu-se a fornecer à Volnij leite inteiro a preços razoáveis. O acordo foi alterado em Dezembro de 1977, sendo limitados os direitos exclusivos de produção da Volnij. Acima deste limite, os membros do Meldoc tinham liberdade de produzir, eles próprios, leite em embalagens plásticas, ou de comprarem fornecimentos a terceiros. Em 1981, a Volnij fundiu-se com a Coberco.

A organização do grande Meldoc

(17) O alargamento da organização do « pequeno Meldoc » para o « grande Meldoc », através da entrada da Campina e da ML, foi inteiramente preparado através do memorando com data de 27 de Janeiro de 1978 intitulado « Documento para discussão sobre a cooperação entre Meldoc, Campina e Menken Landbouw relativamente à venda de leite líquido nos Países Baixos ». O memorando enumerava um certo número de características do mercado neerlandês do leite líquido, tais como a constante concorrência em matéria de preços e o aumento de dimensão dos descontos, a concentração crescente do comércio retalhista e a evolução dos circuitos de distribuição, a estagnação das vendas de leite líquido e a posição cada vez mais forte dos fornecedores belgas.

(18) O « Documento para discussão » apontava um certo número de vantagens da cooperação, tais como a possibilidade de realizar acções concertadas, incluindo a montagem de « uma ofensiva massiva contra a concorrência e a organização de uma penetração conjunta no estrangeiro ». Também referia a vantagem de enfraquecer o poder de compra dos seus clientes, que deixariam de ser capazes de pôr os fornecedores uns contra os outros através da procura constante do melhor preço. Outra virtude da cooperação mencionada no documento era o facto de os concorrentes nacionais e estrangeiros passarem a ter menor capacidade para adquirir, manter ou ampliar posições no mercado.

A página 13 continha uma passagem em que se considerava que o aspecto da relação de forças face aos clientes era o aspecto mais crucial da cooperação. Face aos retalhistas e ao consumidor final, a cooperação deveria permanecer tão discreta quanto possível. Contudo, a penetração de concorrentes estrangeiros no mercado nacional de leite fresco poderia vir a exigir a alteração desta estratégia.

O documento prosseguia : « É desde já claro que a concentração crescente dos retalhistas e o aumento da penetração da concorrência estrangeira no nosso mercado nacional farão aumentar a necessidade de mais interligações no seio da indústria leiteira. »

(19) As características do mercado, tal como descritas no « Documento para discussão », foram apresentadas como razões para se chegar a um « acordo de cartel ». O facto de os futuros associados estarem conscientes de que a sua cooperação poderia dar origem a objecções do ponto de vista da Comunidade é comprovado pelo capítulo autónomo do « Documento para discussão » dedicado às vantagens e desvantagens da cooperação relativamente ao governo e à Comunidade. Numa reunião realizada em 27 de Fevereiro de 1978, foi discutida a questão das importações do estrangeiro e acordou-se em que deveriam ser feitas tentativas no sentido de estabelecer conversações sobre o assunto com produtores belgas. Em memorando escrito em data indeterminada de Maio-Junho de 1979 lê-se : « Em 19 de Dezembro de 1978, o grupo encarregado da política comercial decidiu, após discussões que duraram um ano, atribuir carácter vinculatório ao quarto projecto do acordo de cooperação. (O verdadeiro nome deste acordo é « Acordo de Base de Cooperação da Indústria Leiteira » ; o acordo sobre quotas teve efeitos retroactivos a 25 de Dezembro de 1977).

(20) Os acordos de cooperação entre a organização pequeno Meldoc e a Campina e a ML no sentido de formarem a organização grande Meldoc foram fixados no « Acordo Básico de Coperação da Indústria de Lacticínios » (a seguir denominado « Acordo de Base ».

(21) O Acordo de Base previa que as partes prosseguiriam uma política comercial comum, ao abrigo da qual determinariam colectivamente a sua política de preços e condições de venda para o leite líquido e os produtos lácteos. A fim de permanecerem competititivas, as partes devem também ter por objectivo, dizia o Acordo de Base, manter os seus preços de custo tão baixos quanto possível. Com esta finalidade, deviam prosseguir uma política de produção e distribuição comum, nos termos da qual seria encorajada uma partilha da produção, haveria coordenação e concentração das compras e promover-se-ia a nomalização e o intercâmbio de produtos. Os membros dividiram entre si os custos do escritório Meldoc, que funcionava como o centro de actividades do cartel.

As partes comprometer-se-iam a concentrar as suas vendas num território atribuído a cada uma. Os territórios de venda, que correspondiam, *grosso modo,* aos limites provinciais, estavam assinalados em mapa anexo ao Acordo. Declarava-se expressamente que cada uma das partes tinha perante as outras a obrigação de proteger o seu volume de vendas contra estranhos.

O Acordo de Base também previa quotas, que se baseavam nos níveis de vendas das partes em 1977. As quotas podiam ser ajustadas de tempos a tempos, de acordo com as vendas reais. As quotas, ou parte delas, podiam ser transferidas para outra parte, mas tinham que, em primeiro lugar, ser oferecidas a todas as partes colectivamente. Uma parte que excedesse ou não preenchesse a sua quota pagaria ou receberia uma compensação. Estas disposições sobre quotas foram fixadas em acordo suplementar anexo ao Acordo de Base. O acordo sobre quotas foi assinado por um prazo de seis anos, a partir de 25 de Dezembro de 1977 até ao final de 1983 ou por volta disso, com possibilidade de prorrogações por períodos de um ano. As partes podiam retirar-se do acordo, mediante pré-aviso de um ano.

A proporção do mercado neerlandês abastecido pela organização Meldoc cresceu de 68 % em 1978 para mais de 90 % em 1983. O aumento da quota de mercado deve-se, sobretudo, a posteriores absorções e fusões.

Criou-se um Comité em que cada parte era representada pelo membro do seu pessoal responsável pela política comercial relativa ao leite líquido. O Comité estava encarregado, nos termos do Acordo de Base, de aplicar e fazer respeitar o Acordo de Base e podia elaborar novos acordos adicionais. As normas elaboradas pelo Comité constavam de um acordo suplementar anexo ao Acordo de Base. O Acordo de Base nunca foi assinado pelas cinco associadas no Meldoc e, por este motivo, não tinha que ser notificado às autoridades neerlandesas ao abrigo da Lei da Concorrência *(Wet Economische Mededinging, artikel 2).* No momento em que chegaram a acordo, as cinco partes representavam uma quota de mercado de 68 %, que aumentou para mais de 90 % em 1983.

(22) Tanto a Campina como a ML declararam que não tinham outra alternativa senão entrar no Meldoc. Referindo-se à evolução do mercado, a ML argumentou que a sua própria existência correria perigo se não houvesse aproveitado a oportunidade e aceite a cooperação com o Meldoc. A Campina argumentou que uma das principais razões para entrar no Meldoc era a sua incapacidade de resistir à concorrência do pequeno Meldoc em actuação concertada com a Volnij, a qual era, com a Campina, o único fornecedor neerlandês de leite de longa vida em embalagens plásticas sobrevivente. Este tipo de leite era muito mais importante no Sul, onde a sua parte no mercado total de leite para consumo era de 35 %, contra 8 % nas restantes partes dos Países Baixos. Era particularmente difícil resistir à concorrência da Volnij, dado que esta sociedade era apoiada pelo Meldoc. A Campina também enfrentava a concorrência dos fornecedores belgas de leite que detinham uma importante quota de mercado (cerca de 20 %) quota que era de cerca de 3 % no resto dos Países Baixos. Estas circunstâncias, conjugadas com problemas internos de natureza mais estrutural, impeliram a Campina a juntar-se ao Meldoc em vez de ficar sozinha. A Campina declarou não ter conhecimento, aquando da adesão ao Meldor, que esta forma de cooperação pudesse dar azo a problemas face às regras de concorrência da CEE. Contudo, a cópia supramencionada do « Documento para discussão » de que dispõe a Comissão, obtida durante a inspecção às instalações da Campina, sugere o contrário. Na página 7, ao fazer-se referência a conselhos jurídicos sobre questões de direito da concorrência, há uma nota manuscrita que diz : « As quotas são um assunto perigoso, destruir tudo, conservar apenas uma cópia, procurar bem, conservar apenas um arquivo secreto por firma. »

O funcionamento do Acordo de Base

(23) O acordo deve ser analisado no contexto das evoluções do mercado acima descritas e à luz dos objectivos globais das partes. Como se demonstrou, os produtores de leite neerlandeses do Meldoc acrdaram numa resposta coordenada à ameaça à sua posição no mercado que representavam as importações de outros Estados-membros. Assim, o acordo deve ser lido em conjugação com o Documento para discussão (ver nºs 17-19) e outras provas documentais, como o memorando referido no nº 27 que declara que a protecção do mercado neerlandês contra entradas de leite do exterior era um dos objectivos iniciais da política do cartel.

(24) Funcionavam muitos comités e grupos de trabalho no âmbito do grande Meldoc. A partir de 1978 até ao fim de Julho de 1984 realizaram-se cerca de 175 reuniões, a maior parte das quais do grupo de trabalho sobre o comércio de leite fresco e do Comité de Direcção do Leite Líquido. As ordens de trabalho abrangiam um vasto leque de assuntos relacionados com as áreas de cooperação acordadas.

(25) As importações de leite de longa vida da Bélgica foram profundamente discutidas no Meldoc. Num memorando escrito em 18 de Fevereiro de 1980 foi avançada uma série de possíveis contramedidas para reduzir as importações da Bélgica, tais como a utilização de ameaças de incursão no mercado belga a fim de obter acordos sobre preços, os quais beneficiariam sobretudo a Volnij e a Campina (na ocasião os únicos produtores neerlandeses de leite de longa

vida em embalagens plásticas). Outras ideias consistiam em minar as margens de lucro do leite em garrafas de plástico na Bélgica, vendendo leite neerlandês a preços mais reduzidos no mercado belga, em conquistar uma quota do mercado belga do leite de longa vida com leite neerlandês de longa vida em embalagens de cartão (embora houvesse talvez que suportar perdas), em contactar compradores neerlandeses de leite belga, em tentar aumentar as vendas de leite pasteurizado e de productos lácteos (a quota de mercado do leite fresco e produtos lácteos na Bélgica era, na ocasião, inferior a 10 %), ou em adquirir uma participação numa fábrica de produtos lácteos belga e « usá-la para influenciar o mercado (tanto negativa como positivamente) ».

As minutas da reunião do Comité de Direcção do Leite Líquido de 22 de Fevereiro de 1980 indicavam no ponto 6, « Importações em embalagens plásticas da Bélgica », que o melhor processo era « minar ainda mais as margens do leite provenientes dos Países Baixos » e, continuavam, « deveria constituir-se um fundo e encarregar-se um especialista de comercialização independente de pôr os belgas em tal estado que eles venham cá conversar. »

(26) O sentimento dos membros do Meldoc de que era do seu interesse comum fazer alguma coisa para forçar a diminuição da quota dos belgas no mercado neerlandês foi também expresso num memorando de 2 de Maio de 1980 intitulado « Alguns "cabeçalhos" sobre as vendas de leite em embalagens de plástico ». O memorando de 2 de Junho de 1980 acima referido declarava que quaisquer custos resultantes da expansão da produção neerlandesa de leite de longa vida em garrafas de plástico deveriam ser repartidos.

A discussão encerrou-se na reunião do Comité de Direcção do Leite Líquido de 6 de Junho de 1980, em que se decidiu tentar bloquear as vendas belgas nos Países Baixos. O Meldoc tentaria conquistar, ele próprio, o crescimento nesse segmento. Acordou-se agir conjuntamente no sentido de atrair o crescimento previsto de 10-15 milhões de litros por ano, quer através de compromissos de venda quer de repartição das perdas.

(27) Em 1981 apareceram as primeiras importações de leite de longa vida *UHT* da Alemanha. Pensava-se que a longo prazo o leite *UHT* superaria o leite de longa vida em garrafas de plástico e que os fornecedores estrangeiros conquistariam uma quota crescente do mercado longa vida. O grupo Meldoc temia que esta tendência viesse a afectar, a longo prazo, a sua própria posição no mercado de leite fresco e de produtos lácteos. Por conseguinte, os membros acordaram em realizar eles próprios entregas especiais de leite *UHT*. As discussões sobre as disposições a adoptar partiram do princípio que os objectivos da política inicialmente acordada pelos associados se manteriam. Estes objectivos foram formulados em documento de 29 de Dezembro de 1982, como segue :

« a) Defesa das margens do leite pasteurizado ;

b) Protecção contra maiores penetrações de leite de longa vida do estrangeiro ;

c) A longo prazo (quando tiver sido conseguido um volume de vendas substancial) chegar a uma distribuição equilibrada da produção, de forma a suprimir as compensações financeiras. »

(28) O acordo previa que os fornecedores do leite *UHT* fossem compensados, pelos outros membros, das suas perdas. A diferença entre o preço de venda à saída do armazém e um « preço de custo Meldoc » acordado foi posto em comum e foi repartida entre os membros na seguinte proporção : MU 26 %, DOMO 16 %, Coberco 22 %. Campina 29 % e ML 7 %. Acordou-se que a Melkunie deveria adiantar o dinheiro para compensar os outros fornecedores até as contas serem feitas. O esquema abrangia leite inteiro *UHT* e leite de coco desnatado (memorando de 1 de Fevereiro de 1982).

(29) As perdas sofridas com as entregas de *UHT* da Campina à Aldi (uma grande cadeia alemã de supermercados que também opera nos Países Baixos) atingiram em 1982 o total de 947 858 florins. Para 1983, os números referentes às entregas da Campina e da Coberco à Aldi e da ML à Edah (cadeia de supermercados) foram os seguintes :

(Em FL)

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

(30) Os resultados da política do Meldoc de protecção do seu volume de vendas contra fornecedores estrangeiros são descritos, quanto aos anos 1980-1982, numa nota com data de 24 de Outubro de 1983, nos seguintes termos:

« Nestes anos prosseguimos uma política de substituição das importações em garrafas de plástico por leite *UHT* em embalagens de cartão. Uma política não destituída de resultados, embora só levada a cabo através de ferozes diminuições de preço. Uma das razões mais importantes para este política foi reduzir ao mínimo as possibilidades de a Bélgica e a Alemanha penetrarem no mercado de leite fresco, em que éramos vulneráveis por causa dos altos preços. »

Numa reunião do grupo de trabalho Meldoc encarregado do leite longa vida, em 5 de Maio de 1983, os resultados da política comum quanto ao leite de longa vida foram resumidos da seguinte forma:

« Podemos dizer que os belgas, em especial, perderam imenso terreno. Se contarmos com o aumento das vendas à Aldi, então os alemães também foram atingidos em alguma medida. A conclusão — após discussão — é que nos próximos anos é necessário dispor de capacidades para produzir cerca de 100-125 milhões de litros de leite *UHT* em embalagens de cartão. »

(31) Nos grupos de trabalho sobre comercialização também tiveram lugar consultas intensivas entre os membros do Meldoc. A informação que se trocou não respeitava apenas ao leite de longa vida, mas também ao leite fresco e aos produtos lácteos. Um documento com data de 24 de Maio de 1982 declara, a respeito da política geral da Meldoc, que, ao decidirem o nível dos preços, os parceiros deviam respeitar aos posições uns dos outros. Os preços propostos foram de facto discutidos em pormenor pelos grupos de trabalho. O relatório sobre a 11ª reunião do Comité de Direcção do Leite Líquido declara no ponto 3, a respeito da lista nº 55 de conclusões do grupo de trabalho comercial: « Têm-se efectuado sempre as devidas consultas sobre a comunicação de preços aos clientes uns dos outros ». Um último exemplo das trocas pormenorizadas de pontos de vista que tiveram lugar sobre comunicação de preços é a lista nº 15 de conclusões da reunião dos grupos de trabalho encarregados do leite de longa vida e do leite fresco de 17 de Janeiro de 1984. Vários importantes clientes são examinados, um de cada vez, e é discutida a situação quanto aos preços a eles comunicados.

(32) Em 1983 ocorreu a evolução que o grupo Meldoc tanto temera a longo dos anos: importações de leite fresco. Em 29 de Julho, foi convocada uma reunião especial do Comité de Política para discutir o problema das importações de leite fresco. O relatório da reunião resumiu a alocução do presidente do seguinte modo:

« A grande margem sobre o leite líquido nos Países Baixos torna atraente para a concorrência estrangeira (especialmente da Bélgica e Alemanha) a entrada nesse mercado. »

São referidos alguns exemplos das importações da Bélgica e Alemanha.O leite importado é de qualidade aceitável para o consumidor e é vendido abaixo do preço de consumo mínimo neerlandês.

(33) Antes e depois da reunião de 29 de Julho de 1983, tomaram-se um certo número de medidas específicas para diminuir a onda de importações de leite fresco. Estas medidas são discutidas a seguir e é feita referência a um memorando da Organização Meldoc, de 24 de Outubro de 1983, intitulado « Alguns factos e antecedentes relativos às reduções de preços de 12 de Setembro e 17 de Outubro de 1983 », que descrevia a situação e as medidas tomadas para lhe fazer face. Tanto quanto a Comissão pôde verificar, estas medidas consistiam em persudir a Ziko [1] a não importar leite fresco da Alemanha Ocidental, em tentativas de aproximação aos fornecedores belgas para os induzir a deixar de fornecer os clientes neerlandeses e em *dumping* de leite no mercado belga.

(34) Descontente como estava com os descontos que recebia da MU, a Ziko preparava-se, a título de experiência, para fazer uma encomenda de leite inteiro e semidesnatado da Alemanha. Uma nota sobre a 151º reunião do pessoal de vendas da MU, de 28 de Março de 1983, reconheceu o perigo de outros clientes passarem também a importar da Alemanha. O fornecedor alemão em perspectiva foi abordado várias vezes e a MU esclareceu-o de que os fornecimentos de leite inteiro e semidesnatado para o mercado neerlandês iriam pressionar as margens de grandes empresas leiteiras neerlandesas.

(35) O caso Ziko foi discutido em várias reuniões Meldoc, tais como as do Comité de Direcção do Leite Líquido, em 6 de Maio e 3 de Junho de 1983. As minutas de várias reuniões mostram claramente que no Meldoc havia um consenso no sentido de tentar impedir a Ziko de começar a importar da Alemanha.

[1] A Ziko é uma sociedade de comercialização, com sede em Eindhoven, que funciona como uma organização central de compra de leite e produtos lácteos para os seus membros.

(36) A MU fez um contrato de vários anos com a Ziko relativamente a leite fresco e produtos lácteos. A cláusula 1 deste contrato diz:

« Todos os membros da Ziko enumerados concordam em comprar as variedades básicas de leite fresco e de produtos lácteos à Melkunie Holland para todos os mercados. »

Que o propósito expresso do contrato com a Ziko em impedir as importações é sublinhado pela seguinte passagem do memorando da Organização Meldoc, de 24 de Outubro de 1983 : « Entretanto, o grupo Ziko ameaçava importar da Alemanha. Através de um desconto suplementar, conseguimos levá-lo a assinar um contrato de compra multi-anual. »

(37) O fornecedor alemão da Ziko em perspectiva, a Naarmann, tinha recebido material de embalagem para os fornecimentos à Ziko. A MU explicou numa carta à Comissão que depois da Ziko ter decido não receber leite fresco inteiro ou semidesnatado da Naarmann, a MU reembolsou à Ziko os custos que ela pagara à Naarmann pela embalagem. Estes custos foram repartidos pelos membros do Meldoc. As contas de 1983 contêm uma rubrica de 26 289 florins — para « reembolso papel Alemanha » — que foi dividido entre eles.

« Dumping » (1) na Bélgica

(38) Em finais de Maio de 1983, a Edah começou a vender leite fresco inteiro e semidesnatado em grande parte das suas sucursais no Sul dos Países Baixos. O leite inteiro da Bélgica era vendido a menos 0,10 florins por litro que o leite inteiro neerlandês. O Meldoc tentou, por três vezes, sem sucesso, conseguir que os fornecedores belgas cessassem as suas entregas. O memorando de 24 de Outubro de 1983 declarava que os fornecedores belgas tinham mostrado algum interesse no início, mas que mais tarde, devido a diferenças de opinião, tinham decidido que não se justificava continuar as tentativas.

(39) Durante o Verão, as importações de leite belga continuaram a subir. Um relatório provisório elaborado pela MU, em 27 de Setembro de 1983, referia que as importações de leite fresco e quelquer perda de parte do mercado eram inaceitáveis. Dois dias mais tarde, em 29 de Setembro, realizou-se uma reunião extraordinária do Comité de Direcção sobre o aumento das importações. Foram discutidas várias medidas para moderar as importações. Foi decidido, entre outras coisas, que a Campina podia comprar 10 milhões de kg de leite na Bélgica, com a intenção de levar os belgas a conversações.

(40) Uma nota interna escrita da MU, de 29 de Setembro de 1983, dizia que se tinham feito vários acordos quanto às importações belgas, sendo um deles relativo ao início de uma campanha de *« dumping »* de leite de longa vida na Bélgica. Os associados reservaram para este efeito 10 milhões de litros em garrafas de plástico e 5 milhões de litros em embalagens de cartão.

O objectivo de tudo isto consistia em pressionar fortemente as margens belgas sobre o leite de longa vida.

(41) Um memorando interno da Campina, de 18 de Outubro de 1983, afirmava que o preço de custo dos produtos objecto de *« dumping »* no mercado belga seria reembolsado em consulta com o Meldoc.

Um segundo memorando, de 24 de Outubro de 1983, dizia que tinha sido decidido tentar vender o mínimo possível de leite de longa vida na Bélgica no maior número possível de locais, « ou seja, operar uma larga dispersão para causar o máximo de descida nos preços ». Também dizia que se deveria evitar dar a impressão de que a indústria leiteira neerlandesa estava a actuar concertadamente.

(42) O leite foi facturado aos clientes belgas (Delhaize, Dial e CFC) pela Mona-Belgium, uma sucursal da Melkunie Holland. A Mona comprou o leite à Melkunie, que por sua vez adquirira a maior parte à Coberco e à Campina. A Coberco e a Campina entregavam o leite directamente aos clientes belgas mas facturaram-no à Melkunie. A Comissão possui provas documentais de todas estas transacções entre a Melkunie e a Mona e depois a Delhaize, Dial ou CFC.

(43) A Comissão obteve uma lista bastante completa dos preços cobrados pelo leite fornecido aos retalhistas belgas, em 1983, em cada fase. Os fornecimentos de leite inteiro em garrafas plásticas à Melkunie pela Volnij podem servir como exemplo. A Melkunie pagou 103 florins/100 litros por este leite. A Melkunie cobrou à Mona 80,93 florins/100 litros, ou seja, 22,07 florins menos do que pagara à Volnij. A Mona vendeu o leite à Dial e Delhaize por 82,45 e 83,22 florins/100 litros, ou seja 20,55 florins ou 19,78 florins abaixo do preço facturado pela Volnij no começo da transacção.

(44) Estes fornecimentos ainda se verificavam aquando das visitas de inspecção às firmas pela Comissão.

(1) *« Dumping »* é utilizado aqui com um sentido diferente do significado do Regulamento (CEE) nº 2176/84 do Conselho. É utilizado porque foi empregue pelos próprios membros do cartel. Para evitar mal-entendidos, será colocado entre aspas.

Um memorando da Melkunie, de 13 de Junho de 1984, mostra que as vendas com prejuízo de leite neerlandês no mercado belga ainda continuavam. Depois de a Coberco/Volnij ter deixado de produzir leite em garrafas plásticas a partir de 1 de Junho de 1984, a Campina e Melkunie continuaram por conta própria com os fornecimentos.

(45) Um documento elaborado para a 135ª reunião do Comité de Direcção, de 2 de Março de 1984, declara, relativamente aos fornecimentos de leite de longa vida à Delhaize, que :

— a Volnij e a Campina forneceram, respectivamente, cerca de 100 000 e 50 000 litros de leite inteiro em garrafas de plástico por semana,

— a factura foi feita pela Mona-Belgium sob a responsabilidade do departamento de leite líquido da MU, e

— que o contrato de fornecimento vigorava de 1 de Dezembro de 1983 até cerca de 1 de Junho de 1984.

As minutas da reunião informavam que tinha sido decidido apresentar uma proposta sobre a distribuição destes custos na reunião seguinte. Os custos envolvidos eram de cerca de 687 500 florins.

(46) Um documento de 4 de Abril de 1984 intitulado « Decisões Suplementares quanto ao acerto de contas de 1983 » contém a seguinte passagem :

« Fornecimentos aos clientes belgas

Foram feitos os seguintes acordos relativamente aos fornecimentos da Coberco (Volnij), Campina e Melkunie a clientes belgas :

a) São abrangidos o leite de longa vida em garrafas de plástico e o leite UHT ;

b) O período de fornecimento é de Novembro de 1983 a princípios de Junho de 1984 ;

c) As quantidades máximas são limitadas a 10 milhões de litros em garrafas de plástico e 5 milhões de litros de UHT ;

d) Os fornecedores serão compensados da diferença entre o custo e os preços de venda (média de cerca de 15 cêntimos/litro).

Para 1983 devem ser acertadas as contas dos fornecimentos de Novembro/Dezembro ».

(47) As contas das actividades do Meldoc foram guardadas e processadas no computador da MU. Durante a investigação na MU foi encontrado um registo de 117 577,79 florins, sob a referência « memo 4.01.02 » e intitulada « Leite esterilizado Meldoc Bélgica », na página 6 da contabilidade para processamento feito no dia 12 de Março de 1984 relativamente às contas até 31 de Dezembro de 1983. Esta soma representava o prejuízo com o *dumping* de leite neerlandês de longa vida no mercado belga. O controlador financeiro da MU (responsável perante o Director das Operações de Leite Líquido e que representou a MU em vários grupos de trabalho Meldoc) já tinha cobrado uma percentagem desta soma nas contas da Melkunie.

(48) Nas respostas à carta da Comissão de 6 de Junho de 1984, os associados na Meldoc negaram terem tido a intenção de partilhar os custos das operações com prejuízo no mercado belga, embora admitindo que essa distribuição tinha sido discutida em reuniões. As minutas da 139ª reunião do Comité de Direcção, de 2 de Junho de 1984, que também discutiu as inspecções da Comissão, informava que devido aos desenvolvimentos comerciais previsíveis e às inspecções pela Comissão Europeia, todas as partes sentiam que era necessário ser-se cauteloso relativamente à repartição dos custos e que : « a proposta, feita na altura pelo presidente quanto a contribuições colectivas para prejuízos prováveis nas vendas da Melkunie a clientes belgas, acabou por ser abandonada. »

(49) Na sua defesa por escrito, e durante a audição, os associados da Meldoc declararam que a sua acção no mercado belga, tal como descrito no número anterior, constituira uma reacção a supostas práticas anti-concorrenciais que ocorreram no mercado belga. Embora admitissem que a sua reacção às importações belgas pudesse ser abrangida pelo nº 1 do artigo 85º do Tratado, os sócios do Meldoc consideravam que nessas circunstâncias a imposição de multas seria inadequada.

(50) O documento de trabalho nº 3, de 21 de Março de 1983, para uma reunião do Grupo encarregado da Política, em 30 de Março de 1983, tratava da política de cooperação para o período de 1984-1985. Os membros do Comité de Direcção do Leite Líquido assistiram à reunião. O documento dizia ser « necessário fortalecer e expandir a razoável posição concorrencial dos membros em relação ao estrangeiro ». Para o fazer, os membros deveriam esforçar-se por reduzir os preços de custo, renovar a sua gama e melhorar as relações com grandes clientes. Quanto às importações belgas, que o memorando diz serem então de 5 milhões de litros de produtos lácteos anualmente, observava : « As nossas medidas defensivas na Bélgica consistem em pressionar aí os

preços, que geralmente já estão a níveis baixos, através de comunicações de preços ferozmente redutoras e em fornecer cerca de 200 000 litros de leite longa vida por semana, até ao próximo dia 1 de Junho. O prosseguimento desta acção e os meios de a pôr em prática (custo de cerca de 15 cêntimos/litro) estão a ser discutidos ». Referindo-se às importações da Alemanha pela Pollfood que só fornecia grandes clientes, o documento dizia que se tinha formado nesse segmento de mercado uma pressão nos preços de intensidade « irresponsável » e que « as tácticas que utilizámos até agora, de lhes darmos o mínimo de margem » deveriam ser adaptadas. Continuava: « As reacções à concorrência devem, como tem acontecido até agora, continuar a ser discutidas em conjunto, decididas e, se necessário, financeiramente repartidas. Devem ser aplicadas, tanto quanto possível, sob a responsabilidade directa de um ou vários membros ».

(51) O documento de trabalho recomendava que se devia prosseguir com o esforço para recuperar as vendas de leite longa vida e de produtos lácteos, perdidas sobretudo para os fornecedores belgas (cerca de 130 milhões de litros em garrafas de plástico). As importações estrangeiras eram calculadas no documento em cerca de 100 milhões de litros por ano, sendo a concorrência de preços com os fornecedores alemães de leite UHT extremamente feroz. Os membros deveriam esforçar-se por que a capacidade de cada um fosse utilizada ao máximo e que só decidissem expandir-se após consulta dos parceiros.

II. APRECIAÇÃO JURÍDICA

A. Artigo 2º do Regulamento nº 26

(52) As actividades da organização do grande Meldoc são relativas à produção e comercialização de produtos agrícolas mencionados no Anexo II do Tratado [1]. Estes produtos são abrangidos pelos artigos 1º e 2º do Regulamento nº 26, cujo artigo 1º estabelece que os artigos 85º a 90º do Tratado se aplicam a acordos relativos a estes produtos, enquanto o artigo 2º estabelece as excepções à aplicação do artigo 85º a acordos relativos a esses produtos. A primeira frase do nº 1 do artigo 2º declara que o nº 1 do artigo 39º do Tratado não se aplica a acordos, decisões e práticas concertadas relativas ao comércio de produtos que façam parte integrante de uma organização nacional de mercado ou que sejam necessários à realização dos objectivos enunciados no artigo 39º do Tratado. A segunda frase do nº 1 do artigo 2º estabelece que, nomeadamente, o nº 1 do artigo 85º não se aplicará a acordos, decisões e práticas concertadas de agricultores, associações de agricultores ou associações dessas associações pertencentes a um único Estado-membro, que se relacionem com a produção ou venda de produtos agrícolas ou a utilização de instalações comuns de armazenagem, de tratamento ou de transformação de produtos agrícolas, e segundo os quais não exista qualquer obrigação de praticar um determinado preço, a menos que a Comissão considere que, desse modo, a concorrência é excluída ou que os objectivos do artigo 39º do Tratado são postos em perigo.

(53) As organizações nacionais de mercado na indústria leiteira foram substituídas pela organização comum de mercado, cujas regras são fixadas pelo Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho [2]. De acordo com essas regras, o acordo, que institui a organização do grande Meldoc, não pode ser abrangido pela primeira excepção, constante da primeira frase do nº 1 do artigo 2º do Regulamento nº 26.

(54) Além disso o acordo que instituiu o grande Meldoc também não é necessário para a realização dos objectivos fixados no artigo 39º do Tratado CEE. O terceiro considerando do Regulamento nº 26 mostra que esta excepção só se aplicaria se o nº 1 do artigo 85º do Tratado pusesse em perigo a possibilidade de se atingirem os objectivos da política agrícola comum no respectivo sector. Além disso, os meios que podem ser utilizados no sector leiteiro para se atingirem os objectivos da política agrícola comum definidos no artigo 39º do Tratado, são estabelecidos pelo Regulamento (CEE) nº 804/68. Isto é válido, especialmente, no âmbito das medidas de apoio aos preços. Mesmo que subsista uma certa margem para a iniciativa privada no âmbito do Regulamento (CEE) nº 804/68 quanto aos meios para se atingirem os objectivos do artigo 39º do Tratado, as actividades dos membros do Meldoc neste caso (envolvendo um sistema de quotas, um sistema de compensação, consultas sobre as vendas e preços e acções específicas destinados a impedir as importações de outros Estados-membros) resultam numa tentativa de estabelecer um mecanismo privado de intervenção, muito diferente da intervenção prevista no Regulamento (CEE) nº 804/68 e que deve ser normalizada « a fim de não entravar a livre circulação dos produtos considerados no interior da Comunidade » (quarto considerando). O acordo do grande Meldoc procurou proteger da concorrência as posições de mercado das partes, especialmente relativamente a outros Estados-membros. Não se pode, portanto, dizer que seja necessário para a realização dos objectivos definidos no artigo 39º do Tratado, cujos meios são fixados, neste sector, pelo Regulamento (CEE) nº 804/68.

[1] Lista referida no artigo 38º do Tratado, Capítulo IV.

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

(55) Dado que as duas condições para a excepção estabelecida no nº 1, primeira frase, do artigo 2º do Regulamento nº 26 não se encontram preenchidas, não é aplicável a excepção estabelecida na segunda frase. Com efeito, ela refere-se a um tipo específico de acordos abrangindo pela primeira frase e exige que seja satisfeita uma das duas condições para a excepção da primeira frase e que os acordos apresentem as características descrita na segunda frase (1).

Contudo, mesmo se as circunstâncias especiais descritas na segunda frase tivessem como intenção constituir uma excepção à parte, esta nova condição independente também não estaria preenchida. Dado que a ML é uma sociedade privada e não uma associação de agricultores, não se pode afirmar que o acordo Meldoc seja abrangido pela excepção do nº 1, segundo frase, do artigo 2º.

(56) Logo, as excepções previstas no artigo 2º do Regulamento nº 26º não são aplicáveis no presente caso e, portanto, não prejudicam a aplicação do artigo 85º do Tratado CEE.

B. Nº 1 do artigo 85º

(57) O nº 1 do artigo 85º proíbe, como incompatíveis com o mercado comum, « todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associações de empresas e todas as práticas concertadas que sejam susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-membros e que tenham por objectivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum, designadamente as que consistam em :

(a) fixar, de forma directa ou indirecta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transacção ;

(b) Limitar ou controlar a produção, a distribuição, o desenvolvimento técnico ou os investimentos ;

(c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento ;

... »

Acordo de Base

(58) O acordo que rege a cooperação entre os cinco membros que formam o « grupo do grande Meldoc », relativamente ao leite líquido e lacticínios, ou seja, o Acordo de Base de Cooperação da Indústria Leiteira, foi adoptado pelo Grupo encarregado da Política do Meldoc em 19 de Dezembro de 1978, no seu quarto projecto, e constitui um acordo, nos termos do nº 1 do artigo 85º. O Grupo encarregado da Política era composto por quadros superiores e dirigentes das cinco sociedades.

(59) O Acordo de Base contém numerosas cláusulas que restringem a concorrência, especialmente no âmbito das vendas, preços, produção, distribuição e mercados. A estreita cooperação é ainda demonstrada pelo grande número de reuniões que se realizaram da organização Meldoc.

As provas documentais reunidas pela Comissão, algumas das quais foram comentadas atrás (incluindo as minutas das reuniões do Comité de Direcção do Leite, o Grupo encarregado da Política e vários grupos de trabalho) provam que se procedeu a consultas regulares sobre todas as formas de cooperação supramencionadas.

(60) Realizaram-se, normalmente, consultas completas quanto à informação de preços aos clientes uns dos outros. As reuniões dos vários grupos de trabalho (longa vida e fresco) eram essencialmente dedicadas à coordenção de vendas e preços, aplicando, assim, o objectivo de uma política comercial comum.

Para além do impacto geral da fixação de quotas sobre a liberdade dos membros para decidirem quanto à redução ou aumento de produção, as restrições de produção efectivas referiam-se especialmente ao sector do leite longa vida. O aumento das importações de leite longa vida (em garrafas de plástico) da Bélgica e mais tarde de leite UHT da Bélgica e Alemanha levou à realização de acordos para aumentar a produção.

Os acordos sobre quotas repartiram o mercado entre os membros em termos quantitativos. O Acordo de Base implicava também uma repartição geográfica do mercado. O volume de vendas de cada membro estava sujeito a quotas. O aumento da proporção do mercado neerlandês fornecido pela organização Meldoc (de 70,2 % em 1978 para 91,4 % em 1983) e a proporção do mercado representada pelas vendas do Meldoc sujeitas a quotas (de 65,2 % em 1978 para 78 % em 1983) mostra que a cooperação Meldoc excluía ou restringia a concorrência a nível nacional. A concorrência era restringida não só devido à repartição de quotas, mas também devido às transferências financeiras entre as partes no caso de não atingirem ou excederem as quotas acordadas e devido às consultas sobre as quotas dos clientes de cada um e aos acordos relativos aos níveis de produção.

(1) Segundo relatório relativo à política de concorrência, ponto 75, e Caso 71/74 Frubo, (1975) Colectânea 563, onde só são mencionadas as condições referidas na primeira frase, como critérios para a excepção estabelecida no Regulamento nº 26.

Acções contra importações

(61) Ao apreciar o comportamento no mercado dos associados do Meldoc, torna-se evidente que o Acordo de Base não pode ser isolado das provas documentais anteriores e posteriores. Mesmo que o texto do Acordo de Base não contenha qualquer referência às importações ou exportações, prevê a obrigação específica de as partes protegerem os seus volumes de vendas contra terceiros. O documento para discussão, que contribuiu para a discussão sobre o Acordo de Base, já tinha reconhecido « a concentração cada vez maior de retalhistas » e uma « maior penetração do nosso mercado interno a partir do estrangeiro » como argumentos em favor de uma cooperação mais estreita. As vantagens da cooperação consistiam, entre outras, na possibilidade de adoptar uma acção comum, incluindo a preparação de « uma ofensiva massiva contra a concorrência e a organização de uma penetração conjunta no estrangeiro ». Como o mostram os factos, os associados do Meldoc protegeram os seus volumes de vendas contra terceiros através de uma acção comum para limitar as importações. Um dos documentos com data posterior à do Acordo de Base confirma, igualmente que este acordo não pode ser visto separadamente das provas posteriores, como o memorando de 29 de Dezembro de 1982, que declarava que a protecção do mercado nacional contra « mais entradas de leite longa vida proveniente do estrangeiro » se contava entre os objectivos da política inicial do cartel. Este documento foi elaborado a partir de uma discussão sobre acções conjuntas, realizada entre os associados do Meldoc, contra importações de leite UHT.

Importações de leite de longa vida

(62) Os associados do Meldoc queriam acabar com a concorrência do leite belga no mercado neerlandês devido à pressão sobre os seus preços causada pelo preço inferior do leite belga e porque receavam um desgaste das suas quotas do mercado de leite fresco. Para atingir este objectivo, foram realizadas várias acções conjuntas. Como se pode verificar no nº 31, os associados do Meldoc trocavam, regularmente, informações sobre comunicações de preços relacionadas com leite importado e sobre outras questões.

Estas medidas não só falsearam a concorrência entre os membros do cartel através de troca de informação sobre os preços e clientes e do respeito mútuo das partes de mercado, como também falsearam a concorrência entre o leite neerlandês e o leite estrangeiro.

(63) A decisão referida no nº 26 de bloquear as vendas belgas de leite de longa vida nos Países Baixos e conquistar o crescimento esperado neste segmento, é outro exemplo de uma decisão que falseou a concorrência. O sistema de entregas especiais de UHT foi também uma operação do Meldoc para falsear a concorrência nos Países baixos e eliminar a concorrência da Alemanha e da Bélgica. O sistema incluía ofertas selectivas a preços baixos aos clientes neerlandeses em questão, de modo a que não lhes valesse a pena importar o leite UHT mais barato. As perdas foram repartidas entre os membros. As citações referidas no nº 30 mostram que o grupo Meldoc considerou a sua acção como sendo um sucesso.

Importações de leite fresco

Ziko

(64) O contrato multi-anual que a MU celebrou com a Ziko tinha a intenção clara de evitar a perda de negócios para fornecedores alemães. Isto é bastante evidente na segunda citação do nº 36 afirmando que a MU reagiu à intenção da Ziko de comprar leite à Alemanha através da oferta de um desconto suplementar. Em contrapartida deste desconto suplementar, a Ziko estava preparada para assinar um contrato multi-anual que, como o mostra a citação do nº 36 impedia os distribuidores da Ziko de comprarem a qualquer outro fornecedor que não à MU, a gama « básica » de leite fresco e de produtos lácteos durante o contrato, excluindo assim outros fornecedores, especialmente alemães. O contrato da MU com a Ziko ajustava-se à política geral do grupo Meldoc que consistia em excluir do mercado neerlandês as importações de leite de longa vida e de leite fresco. As provas apresentadas nos nºs 35 e 36 mostram também que o grupo Meldoc considera como sendo do interesse comum que a MU assegurasse o contrato da Ziko. Não só o caso da Ziko foi discutido em várias reuniões do Meldoc, como o custo de reembolsar a Ziko da embalagem que tinha encomendado ao fornecedor alemão, e que era parte do preço que a MU pagou para conseguir o contrato, foi repartido entre os membros.

Conclui-se que o contrato da MU com a Ziko derivou do Acordo de Base que, entre outras coisas, visava a protecção da parte do mercado neerlandês dos membros do Meldoc contra a entrada de fornecedores de leite estrangeiros.

Acção no mercado belga

(65) As importações de leite belga e as medidas possíveis para impedir que elas crescessem ou para recuperar os negócios que os membros tinham perdido a favor de fornecedores belgas, eram assuntos habituais de discussão do Meldoc. Para além da acção dos membros do Meldoc contra as importações

belgas de leite de longa vida e de produtos lácteos nos Países Baixos, em 1983 também empreenderam acções conjuntas no mercado belga para obrigar os fornecedores belgas a parar com as entregas de leite fresco a clientes neerlandeses. Em 1983 a Edah começou a importar leite fresco belga e vários outros clientes seguiram este exemplo. Para forçar os fornecedores belgas a parar com estas exportações e evitar a perda de vendas no importante mercado de leite fresco, os membros do Meldoc decidiram montar um acção de *dumping* no mercado belga. As tentativas iniciais para parar com as importações através de conversações com os fornecedores belgas tinham falhado. O facto de a operação de *dumping* ser explicitamente dirigida contra as importações belgas é provado por vários documentos, incluindo os mencionados nos nºs 39 e 40. Estes documentos mostram também que se tratava de uma acção conjunta dos membros do Meldoc. A margem de prejuízo no leite objecto da acção de *dumping* era considerável, como se pode verificar pelos números dados no nº 43, o que foi abertamente admitido no memorando citado no nº 44, que falava de vendas com prejuízo. A extensão considerável destas vendas é demonstrada pelos números dados no nº 45. A agressividade e a natureza secretista da operação ressaltam das citações feitas no nº 41. O objectivo consistia na « descida máxima dos preços » e em evitar dar a impressão de que « a indústria leiteira neerlandesa está a agir concertadamente ». A Volnij canalizou as suas entregas para a Dial sob o nome de uma das marcas da Melkunie.

(66) A negação dos membros do Meldoc, em resposta às perguntas da Comissão, de que alguma vez tivessem tomado uma decisão de repartir o custo da operação no mercado belga, está em contradição com as provas. Primeiro, a intenção de dividir o custo das operações conjuntas é expressa em vários documentos em que essas operações são discutidas. As provas mostram que esta intenção era também consciente em casos específicos (como as entregas especiais de UHT e o caso da Ziko). A intenção de repartir o custo da acção contra as importações belgas de leite fresco é provada por :

a) As estimativas do déficit a ser suportado pelo Meldoc relativamente às entregas a clientes belgas dadas no documento referido no nº 45 ;

b) A referência a uma decisão de compensar os fornecedores, feita no documento intitulado « Decisões suplementares » referido no nº 46 ;

c) O facto de a Melkunie já se ter cobrado uma percentagem sobre 117 577,79 florins para o leite esterilizado Meldoc, distribuído na Bélgica, encontrado nos seus dados computorizados.

(67) Pode concluir-se, portanto, que a operação de *dumping* foi organizada pela Meldoc para limitar as importações de leite fresco provenientes da Bélgica, com o objectivo de repartir os custos da operação em proporções acordadas. O facto de os custos de operação não terem vindo a ser repartidos ou, pelo menos, a falta de provas em posse da Comissão de que tenham sido de facto repartidos, não diminui a gravidade da operação. Se os custos, não foram de facto partilhados, isto pode dever-se ao facto de a Comissão ter começado as investigações nas empresas. Embora a operação tenha sido decidida em conjunto por todos os membros do Meldoc, deve salientar-se que os cérebos foram a MU, a Coberco e a Campina. A MU porque teve o papel principal na organização da operação e a Coberco e a Campina porque, tal como a MU, forneceram o leite com que se praticou o *dumping* no mercado belga.

(68) As acções do Meldoc contra as importações, tal como descritas acima, não podem ser vistas como um simples comportamento acidental. A política de tomar uma posição comum face a qualquer concorrência, incluindo do estrangeiro, é manifestamente confirmada pelas provas mencionadas no nº 50 onde não só se diz que as acções à tomar contra a concorrência deviam ser discutidas e decididas em conjunto e, se necessário, o seu custo repartido, mas também que essa política deveria ser continuada nos anos de 1984-1985.

(69) Finalmente, o argumento apresentado pela defesa relativo às supostas práticas anti-concorrenciais no mercado belga não pode per aceite pela Comissão. Mesmo sendo verdade que as importações belgas nos Países Baixos tinham sido realizadas por meios desleais, baseadas em tais supostas prácticas anti-concorrenciais, esta circunstância não poderia, mesmo assim, constituir factor atenuante no processo de decisão quanto à imposição de multas. De outro modo, as empresas poderiam ser encorajadas a determinar por si próprias como reagir a comportamentos que infrigem as regras de concorrência da CEE e ignorar as regras que foram adoptadas especificamente para remediar esse comportamento. Os membros do Meldoc deveriam ter apresentado uma denúncia à Comissão nos termos do artigo 3º do Regulamento nº 17. Nunca o fizeram. Foi só no momento da apresentação da sua defesa contra as acusações da Comissão que esta questão, relativa às supostas práticas anti-concorrenciais no mercado belga, foi levantada.

Efeitos sobre o comércio entre os Estados-membros

(70) Foi estabelecido pelo Tribunal de Justiça que um acordo que abrange a totalidade do território de um Estado-membro « tem, pela sua natureza, o efeito de reforçar a compartimentação de mercados a nível nacional, impedindo assim a interpenetração económica que o Tratado pretende realizar e protegendo a producção nacional » (VHC — Decisão de 17. 10. 1972 — caso 8/72 [1]).

(71) Respondendo às acusações que lhe são feitas, o Meldoc considera que a decisão VCH se refere a um cartel entre comerciantes, o que não corresponde ao presente caso pois este diz respeito a um cartel entre produtores. Segundo a defesa, o princípio estabelecido na decisão do Tribunal é baseado no pressuposto de que os fornecedores estrangeiros dependem normalmente de distribuidores locais quando tentam penetrar num mercado estrangeiro. Uma situação em que a maioria dos distribuidores não tem liberdade de tomar decisões comerciais individualmente terá, quase inevitavelmente, um impacto sobre terceiros (especialmente produtores) do estrangeiro, dado que sofrerão da falta de independência entre os distribuidores. A defesa declara que este raciocínio não pode ser aplicado a um acordo entre produtores com carácter estritamente nacional, especialmente quando os produtores em questão não mantêm relações exclusivas com os seus compradores.

(72) O ponto de vista da defesa, tal como é resumido no número anterior, não pode ser aceite. Primeiro, a decisão do Tribunal no caso VCH não fornece qualquer fundamento para a distinção entre acordos entre comerciantes e outros acordos. Mais importante, contudo, é saber se um acordo que abrange a totalidade ou a maior parte do território de um Estado-membro é susceptível de aumentar, mais do que em outras circunstâncias, a dificuldade de penetração num mercado nacional. Desde 1978 o Meldoc abrangia praticamente a totalidade do território dos Países Baixos. A dimensão do cartel, juntamente com a obrigação de defender as vendas contra terceiros e a cooperação intensa em termos de vendas e de preços, têm imanente um efeito adverso sobre a possibilidade de fornecedores estrangeiros penetrarem no mercado neerlandês. Estes fornecedores são confrontados com um mercado que está dividido entre membros de um cartel que, ultimamente, cobria mais de 90 % do mercado do produto em causa, e que agiam em conjunto para defender os seus volumes de vendas. Além disso, a cooperação na informação de preços tem como efeito falsear a concorrência de qualquer outro fornecedor, incluindo os fornecedores estrangeiros.

(73) Um dos principais elementos da defesa do Meldoc consistia na distinção entre a acordo que estabelecia o grande Meldoc como um acordo de natureza estritamente nacional e os chamados « incidentes », referindo-se assim principalmente à acção no mercado belga entre Dezembro de 1983 e Junho de 1984. O argumento de que o cartel da Meldoc era de natureza estritamente nacional não pode ser defendido dado o que ficou dito no número anterior. Além disso, os elementos de prova mostram claramente que a distinção entre o acordo da Meldoc e os chamados incidentes é artificial. O documento para discussão mostra que parte do propósito do acordo do grande Meldoc consistia explicitamente em influenciar o comércio intracomunitário. O documento mostra que a cooperação pretendia deliberadamente, em parte, obstruir a entrada de leite estrangeiro. Referindo-nos ao que foi dito no nº 61 supra, pode concluir-se que o objectivo contratual e o rumo subsequente do comportamento mostram um empenhamento constante em falsear e restringir o concorrência de importações estrangeiras nos Países Baixos.

Nº 2 do artigo 4º do Regulamento nº 17

(74) Na sua defesa contra as acusações os membros do Meldoc argumentaram que o nº 2 do artigo 4º do Regulamento nº 17 se aplicava ao acordo que estabeleceu o grande Meldoc. Esta disposição isenta acordos, etc., da obrigação de notificação com vista à obtenção de uma isenção nos termos do nº 3 do artigo 85º quando as partes sejam empresas de um único Estado-membro e os acordos, etc., não digam respeito a importação ou à exportação entre Estados-membros. Contudo, ressalta do que se disse no nº 61 que a protecção do mercado neerlandês contra importações era um dos objectivos iniciais do Meldoc. Ao aplicar o acordo, o membros do Meldoc tomaram várias medidas com o objectivo explícito de limitar as importações. Assim, o acordo diz respeito às importações. O segundo parágrafo do nº 2 não se aplica, obivamente, porque o cartel Meldoc diz respeito a um acordo entre mais de duas empresas. Logo, a aplicação a este caso do nº 2 do artigo 4º do Regulamento nº 17 tem de ser rejeitada.

Nº 3 do artigo 85º

(75) Segue-se do número anterior que o acordo que estabeleceu o grande Meldoc não ficou insento da obrigação de notificação. Dado que não foi feita qualquer notificação, o acordo não pode beneficiar de isenção.

[1] Colectânea nº 8/72, p. 977.

Nº 2 do artigo 15º do Regulamento nº 17

(76) Nos termos do nº 2 do artigo 15º do Regulamento nº 17 do Conselho, a Comissão pode aplicar multas às empresas que, deliberada ou negligentemente, infringirem o disposto no nº 1 do artigo 85º do Tratado. Na determinação do montante das multas, ter-se-á em conta a gravidade e a duração da infracção. Na decisão do caso *Pioneer* em 7 de Junho de 1983 (Processos apensos 100 a 103/80) [1] o Tribunal de Justiça decidiu que ao determinar a gravidade de uma infracção deve ter-se em conta um grande número de factores, cuja natureza e importância podem variar segundo o tipo de infracção em questão e as circunstâncias específicas do caso. Esses factores podem incluir o volume e o valor das mercadorias relativamente às quais a infracção foi cometida, e a dimensão e poder económico das empresas, bem como a influência que as empresas conseguiram exercer no mercado. É importante ter em conta o contexto em que as infracções ocorreram. A esse respeito, a estrutura do mercado também deve ser tida em consideração.

(77) A posição especial da agricultura relativamente à aplicação das regras de concorrência da CEE reflete-se na adoptção do Regulamento nº 26 do Conselho. Além disso, a estrutura do mercado agrícola, incluindo o papel que o concorrência desempenha nesse mercado, é influenciada por numerosas regras comunitárias e nacionais. Isto aplica-se especialmente ao sector leiteiro.

(78) O facto de quatro das cinco sociedades que formam a Meldoc serem cooperativas merece especial atenção. Uma das características das cooperativas é o facto de pertencerem a agricultores que, a nível do seu rendimento, dependem directamente dos resultados dos negócios da sua cooperativa.

(79) Contudo, é preciso reconhecer que os membros do Meldoc tiveram de enfrentar uma situação difícil no mercado. A concentração de poder negocial do lado dos grandes retalhistas, a consolidação de absorções e fusões, as alterações importantes na composição da gama de produtos e a vulnerabilidade a importações, levaram os membros do Meldoc a cooperarem. A fazê-lo sem notificar a sua cooperação à Comissão, os membros do Meldoc assumiram o direito de regularem, eles próprios, o mercado neerlandês de leite e produtos lácteos. Na medida em que essa regulação viola o nº 1 do artigo 85º, tal comportamento nunca poderá, oviamente, ser aceite pela Comisão. Neste caso específico, a Comissão está, além disso, confrontada com graves violações das regras de concorrência da CEE. A repartição de mercados através de um sistema de quotas em combinação com uma cooperação nas vendas e preços a nível nacional e a protecção de mercados contra importações são infracções bem definidas. Outros factores a ter em consideração são a duração do cartel (desde 25 de Dezembro de 1977), o efeito adverso que teve no comércio intracomunitário, pelo menos a partir de 1980 bem como o conhecimento por parte dos membros do cartel de que a sua cooperação poderia violar as regras da concorrência da CEE (ver nºs 19 e 22).

(80) Quanto à contribuição relativa de cada membro do cartel para a infracção cometida, é evidente que a Melkunie é a principal responsável. Esta empresa não só foi uma das três que organizaram o cartel, como era também o maior membro da organização Meldoc. Tendo em conta a sua parte de mercado em leite fresco comparado com os outros membros do Meldoc, a Melkunie tinha o maior interesse em vedar o mercado neerlandês de leite fresco e teve o papel principal na execução da operação de *dumping* no mercado belga. A Melkunie foi também a principal responsável pelo acordo com a Ziko.

(81) O facto de a DOMO e Coberco serem, juntamente com a Melkunie, os membros fundadores do cartel Meldoc merece também consideração especial na determinação do montante das multas. A Coberco, juntamente com a Campina, também é responsável pela execução da operação de *dumping* no mercado belga, em cooperação com a Melkunie. As provas mostram que a ML participou activamente no cartel mas em menor escala do que os outros membros.

(82) Finalmente, uma consideração importante na determinação das multas consiste na obstrução voluntária à realização de um dos objectivos fundamentais do Tratado, a integração das economias dos Estados-membros. Ao bloquear as importações de leite mais barato proveniente da Bélgica e Alemanha, o cartel teve um efeito claramente prejudicial sobre os interesses do consumidor.

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

O acordo que institui o grande Meldoc, na medida em que deu origem à conjugação de um sistema de quotas com um esquema compensatório, a consultas sobre vendas e preços e acções contra importações, constitui uma infracção ao nº 1 do artigo 85º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.

[1] Colectânea 1983, p. 1825.

Artigo 2º

As empresas que participaram da organização do grande Meldoc abster-se-ão, do comportamento descrito no artigo 1º

Artigo 3º

São aplicadas as seguintes multas às empresas a seguir enumeradas, na sequência da infracção descrita no artigo 1º:

(1) Verenigde Coöperatieve Melkindustrie « Coberco »: 1 360 000 ECUs,
(2) DMV « Campina » B V: 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.

Estas multas serão pagas, no prazo de três meses a contar da data da notificação da presente decisão, à conta da Comissão das Comunidades Europeias em:

(a) Conta nº 54.16.99.369 — Commissie van de Europese Gemeenschappen Brussel — ECU (para pagamento em ECUs),
Algemene Bank Nederland NV,
van attendie ter de Heer F. Maane,
Vijzelstraat 32,
Amsterdam,

(b) Conta nº 41.60.95.518 (para pagamento em FL),
Amrobank,
Rembrandtplein 47,
Postbus 1220,
Amsterdam 1000.

A multa vencerá, de pleno direito, juros a contar do termo do prazo referido, à taxa de juros aplicada pelo Fundo Europeu de Cooperação Monetária às suas operações em ECUs no primeiro dia útil do mês durante o qual a presente decisão foi tomada, majorada de três pontos e meio, ou seja 10,5 %.

Em caso de pagamento em moeda nacional do destinatário, a conversão será efectuada à taxa do dia anterior ao do pagamento.

Artigo 4º

São destinatárias da presente decisão:

(1) Melkunie Holland BV,
De Bleek 1,
NL-3440 AE Woerden,

(2) Coöperatieve Melkproduktie Bedrijven « DOMO-Bedum »,
De Perk 30,
NL-9411 PZ Beilen,

(3) Verenigde Coöperatieve Melkindustrie « Coberco »,
Stationsplein 37,
NL-7200 AB Zutphen,

(4) DMV « Campina » BV,
Dirk Boutslaan 2,
NL-5600 AN Eindhoven,

(5) Menken-Landbouw BV,
Rijksstraatweg 500,
NL-2240 Wassenaar.

A presente decisão constitui título executivo, nos termos do artigo 192º do Tratado CEE.

Feito em Bruxelas, em 26 de Novembro de 1986.

Pela Comissão

Peter SUTHERAND

Membro da Comissão