II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 8 septembre 1977

relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE

(IV/312-366 — Cobelpa/VNP)

(Les textes en langue française et en langue néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

(77/592/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 85,

vu le règlement n° 17 du 6 février 1962 [1], et notamment ses articles 3, 4 et 5,

vu les notifications présentées les 30 et 31 octobre 1962 à la Commission par la Vereeniging van Nederlandsche Papierfabrikanten (VNP) à Haarlem, Pays-Bas, et par l'Association des fabricants de pâtes, papiers et cartons de Belgique (Cobelpa) à Bruxelles, Belgique, conformément à l'article 5 du règlement n° 17 précité, et concernant l'échange d'informations dans le domaine des statistiques et des prix ainsi que le respect mutuel des conditions de commercialisation du papier d'impression et d'écriture,

vu la décision de la Commission du 4 juin 1976 d'engager la procédure,

après avoir entendu les entreprises et associations d'entreprises intéressées, conformément aux dispositions de l'article 19 paragraphe 1 du règlement n° 17 précité et à celles du règlement n° 99/63/CEE du 25 juillet 1963 [2],

vu l'avis du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes, recueilli, conformément à l'article 10 du règlement n° 17 précité, le 18 avril 1977,

[1] JO n° 13 du 21. 2. 1962, p. 204/62.
[2] JO n° 127 du 20. 8. 1963, p. 2268/63.

I. LES FAITS

considérant que les faits peuvent être résumés comme suit :

1. Les entreprises concernées — Structure du marché

1 Les associations belge et néerlandaise de l'industrie du papier, Cobelpa et VNP, ont notifié, respectivement le 31 et le 30 octobre 1962, à la Commission des « pratiques concertées » entre entreprises belges et néerlandaises qui fabriquent du papier d'impression et d'écriture. Les entreprises actuellement intéressées sont les suivantes :

a) en Belgique :

— SA Papeteries de Belgiques, Bruxelles,
— SA Intermills, La Hulpe,
— SA Papeteries de Virginal, Virginal ;

b) aux Pays-Bas :

— Kon. Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV, Amsterdam,
— Gelderland-Tielens Papierfabrieken BV, Nimègue,
— NV Papierfabrieken Van Houtum & Palm, Apeldoorn,
— Papierfabriek Huiskamp & Sanders NV, Eerbeek,
— Kon. Nederlandsche Papierfabriek NV, Maastricht.

2 Les plus importants producteurs belges et néerlandais de papier d'impression et d'écriture figurent parmi ces entreprises qui assurent, dans chacun de ces deux pays, 80 à 90 % de la production nationale [la production annuelle belge — à l'exclusion du papier journal — s'élève à environ 360 000 tonnes et la production néerlandaise à environ 480 000 tonnes (1)].

Le marché du papier d'impression et d'écriture est caractérisé par le fait qu'il recouvre une variété de qualités différentes de papier. Abstraction faite du papier journal dont il n'est pas question dans la présente affaire, il y a lieu de distinguer les papiers « sans bois » et ceux « avec bois », c'est-à-dire les papiers produits uniquement à partir de « pâtes chimiques » (où les fibres sont obtenues par un traitement chimique du bois), et ceux qui sont produits en tout ou en partie à l'aide de « pâtes mécaniques » (c'est-à-dire par un défibrage mécanique du bois). Une deuxième distinction se réfère à la surface du papier en cause, qui peut être « couché » ou « non couché », c'est-à-dire revêtu ou non d'une mince couche de produits destinés à rendre la surface du papier plus lisse et, le cas échéant, plus blanche. C'est ainsi que les producteurs ont pris l'habitude de distinguer, parmi tous les papiers d'impression et d'écriture, le groupe des papiers « sans bois » et « non couchés » destinés à la grande consommation. Pour l'essentiel, ces papiers comprennent les cahiers d'écoliers, le papier LFC (liasses et formulaires en continu, pour la ménacographie) et les autres papiers sans bois non couchés de grande consommation (voir point 4 deuxième alinéa).

En ce qui concerne le papier d'impression et d'écriture en général, la consommation annuelle apparente de la Belgique peut être estimée à 455 000 tonnes et celle des Pays-Bas à 591 000 tonnes (2).

3 Les exportations belges et néerlandaises sont essentiellement destinées aux États membres de la CEE, les Pays-Bas étant le principal acheteur de la Belgique (environ 41 000 tonnes). Les exportations néerlandaises à destination de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (environ 44 000 tonnes), qui était à l'origine le premier client des Pays-Bas, sont dépassées depuis plusieurs années par les exportations néerlandaises à destination de la république fédérale d'Allemagne (3).

(1) Moyenne des années 1974/1975.
Source : OSCE (statistiques industrielles).

(2) Moyenne des années 1974/1975.
Source : OSCE (statistiques industrielles et Nimexe).

(3) Moyenne des années 1974/1975.
Source : OSCE (statistiques Nimexe).

4 Presque un tiers des importations de la Belgique et des Pays-Bas proviennent de pays tiers et environ les trois quarts de celles-ci proviennent de pays scandinaves (Finlande, Norvège, Suède). Les importations belges et néerlandaises en provenance de Scandinavie représentent respectivement 5 % et presque 10 % de la consommation apparente (3). (Selon les déclaration des entreprises intéressées, la concurrence scandinave est plus sensible sur le plan de la qualité que sur celui des prix.)

Dans le domaine des papiers d'impression et d'écriture sans bois non couchés de grande consommation, la production annuelle belge s'élève à 49 000 tonnes [dont plus de 5 % sont exportés à destination des Pays-Bas et plus de 15 % à destination d'autres pays] (4). La production annuelle néerlandaise dans ce secteur s'élève à 109 000 tonnes [dont presque 15 % sont exportés à destination de la Belgique et environ 30 % à destination d'autres pays] (4).

2. Les « pratiques concertées »

5 a) Les « pratiques » notifiées, qui, suivant les déclarations faites par les intéressés dans leurs observations écrites sur les griefs retenus contre eux, ne sont plus appliquées, concernaient en premier lieu l'échange de données statistiques et d'informations générales, la communication réciproque des prix, des conditions générales de vente, de livraison et de paiement (y compris les remises, les majorations et réductions de prix et les ristournes) ainsi que la participation à des groupes de travail chargés de normaliser les qualités et d'harmoniser les nomenclatures.

6 À l'origine, les pratiques notifiées avaient également pour objet l'adaptation des prix et des conditions de vente à ceux des producteurs du pays importateur. Les producteurs étrangers pouvaient pratiquer des prix légèrement inférieurs à ceux du marché national afin d'en faciliter la pénétration. Cobelpa (par lettre du 29 décembre 1975) et VNP (par lettre du 12 décembre 1975) avaient toutefois indiqué, sur demande, que les pratiques concertées ne comportaient plus, depuis longtemps déjà, une telle adaptation des prix. Par contre, dans ces mêmes lettres, les deux associations avaient confirmé que, à l'exception de l'adaptation des prix, les pratiques notifiées avaient été maintenues.

7 Ces pratiques portaient également sur le respect mutuel des circuits de distribution établis en Belgique et aux Pays-Bas. En même temps, la

(4) Moyenne des années 1974/1975.
Source : Groupement français des fabricants de papiers d'impression et d'écriture (statistiques spéciales établies sur demande de plusieurs entreprises européennes de ce secteur).

préservation des normes de qualité nationales déjà introduites en Belgique et aux Pays-Bas devait être assuré par le respect des circuits de distribution. Les producteurs belges et néerlandais avaient fixé ces circuits de distribution sur leurs marchés nationaux respectifs en concluant des accords collectifs avec les grossistes qui d'ailleurs ont fait l'objet d'autres notifications effectuées par Cobelpa et VNP respectivement.

8 Les accords en question avaient créé le statut d'« acheteur reconnu », conféré aux seuls grossistes remplissant toutes les conditions d'agrément (connaissances techniques et expérience professionnelle, réalisation d'un chiffre d'affaires déterminé et maintien en stock d'une quantité et d'un choix de produits déterminés). Les producteurs s'étaient engagés à approvisionner exclusivement ces grossistes et à leur accorder certains avantages en matière de prix (consistant essentiellement en une remise de commerce de gros et en une ristourne annuelle calculée sur le chiffre d'affaires global). Les grossistes avaient accepté en contrepartie de collaborer avec les producteurs et de respecter certaines règles concernant la formation des prix. (L'accord existant entre les producteurs et les grossistes belges a pris fin le 30 juin 1976 pour être remplacé par un nouvel arrangement.)

9 b) Les notifications ne contenaient pas d'indication sur la coopération particulière qui s'est installée, pendant un certain temps, dans le domaine des papiers d'impression et d'écriture sans bois non couchés de grande consommation, entre les producteurs les plus importants (Papeteries de Belgique, Intermills, Van Gelder Zonen, Kon. Nederlandsche Papierfabriek). Ces producteurs s'étaient arrangés pour échanger chaque mois, par l'intermédiaire de Cobelpa et de VNP, leurs chiffres de production et de vente ventilés de façon précise par sorte de papier et par pays destinataire.

C'est ainsi que, à trois reprises (en janvier, juillet et août 1973) Cobelpa a envoyé au Groupement français de fabricants de papiers d'impression et d'écriture (GFPIE), qui centralise les données pour le secteur des papiers sans bois non couchés de grande consommation, des formulaires contenant, en plus des chiffres globaux pour la Belgique, les chiffres individuels de production et de vente des Papeteries de Belgique et d'Intermills pour ces papiers. Ces formulaires contenaient au bas deux cases à cocher au choix par l'utilisateur. Dans chaque cas, les Papeteries de Belgique et Intermills ont coché la case indiquant qu'elles étaient d'accord pour que leurs chiffres soient communiqués à titre de réciprocité aux autres fabricants. À la suite de cela, et jusqu'au mois de janvier 1975 compris, Cobelpa a transmis au GFPIE les chiffres globaux pour la Belgique, accompagnés des chiffres individuels des Papeteries de Belgique et d'Intermills, en utilisant toutefois un formulaire différent qui n'indiquait plus la possibilité de transmettre ces chiffres. Depuis, les déclarations de Cobelpa se font par télex et ne comportent plus que les chiffres globaux pour la Belgique (production, ventes internes, exportations vers chacun des États membres de la CEE et en dehors de la CEE).

De même, VNP a transmis les chiffres individuels de Van Gelder Zonen et de Kon. Nederlandsche Papierfabriek jusqu'au mois de janvier 1975 compris et par la suite seulement les chiffres globaux pour les Pays-Bas. Pendant cette période, la Kon. Nederlandsche Papierfabriek a coché dans sept cas, sur les formulaires contenant ses chiffres mensuels, la case indiquant qu'elle était d'accord pour que ses chiffres soient communiqués à titre de réciprocité aux autres fabricants (janvier à avril et juin à août 1974). En outre, la VNP, dans deux lettres des 22 et 30 octobre 1974 transmettant les chiffres mensuels de Van Gelder Zonen et Kon. Nederlandsche Papierfabriek pour le mois de septembre 1974, a précisé que ces tableaux devaient « servir à l'échange de chiffres individualisés entre les fabricants de papiers sans bois non couchés de grande consommation qui ont consenti à un tel échange ».

Il y a lieu de remarquer que les intéressés ont mis fin à la communication « à titre de réciprocité » de chiffres individualisés après avoir constaté que d'autres entreprises, qui étaient censées participer à cet échange d'informations détaillées, n'étaient pas disposées à les imiter. Ensuite, pendant un certain temps, il ont continué à joindre aux chiffres globaux par pays des chiffres individualisés leur servant de « justificatifs ». Ce n'est qu'au début de l'année 1975, quand ils ont appris que la Commission avait commencé d'examiner cette pratique, qu'ils ont cessé d'envoyer des chiffres individualisés.

10 Actuellement, c'est donc sur le plan du rassemblement de statistiques à diffuser sous une forme globalisée et ne faisant plus apparaître des chiffres concernant des entreprises individuelles qu'une certaine coopération subsiste entre les entreprises et associations intéressées.

11 c) Cobelpa et VNP ont fait valoir que les pratiques comportant une coopération plus poussée dans le cadre du Benelux auraient été dépassées par les événements depuis longtemps déjà. Le marché aurait évolué de telle façon que

toutes les mesures de rationalisation, de normalisation et de distribution prises au niveau de Benelux auraient perdu une grande partie de leur raison d'être.

12 En face de la vive concurrence émanant des autres producteurs du Marché commun, les entreprises intéressées auraient été amenées à prendre des mesures de restructuration importantes, en réduisant la gamme de leurs produits. Ainsi, tout en enregistrant des succès sur certains marchés étrangers, elles auraient dû céder des parties considérables de leurs marchés nationaux à leurs concurrents établis dans d'autres pays de la Communauté européenne. Une pareille réorientation de leur production n'aurait pas été nécessaire si les entreprises intéressées avaient été en mesure de restreindre de manière sensible la concurrence.

13 D'une manière générale, les parts de marchés considérables prises en Belgique et aux Pays-Bas par les concurrents étrangers accuseraient une tendance à l'accroissement et seraient nettement plus élevées que dans d'autres États membres, tels que la république fédérale d'Allemagne et la France. On devrait en conclure que les pratiques notifiées n'auraient en aucune manière empêché le commerce entre États membres de se développer.

14 i) Quant à la question de savoir si la communication de chiffres individualisés « à titre de réciprocité », à partir de 1973, était couverte par les notifications faites en 1962 par Cobelpa et VNP, les intéressés ont fait valoir que l'échange de statistiques était mentionné expressément parmi les pratiques concertées faisant l'objet de ces notifications. Même si l'on voyait dans le projet — non suivi d'effet — d'échanges de statistiques individuelles un accord contraire à l'article 85, cet accord se situerait dans le cadre de la notification.

15 ii) Dans le domaine des prix, l'échange d'information pratiqué dans le passé se serait limité à la communication des prix admis par les autorités nationales en Belgique et aux Pays-Bas, dans le cadre des législations sur les prix existant dans ces pays. (Bien entendu, les producteurs belges et néerlandais ont la faculté légale de pratiquer des prix ou des remises au-dessous du niveau des prix admis conformément à la législation en cause.) Dans aucun cas, des informations sur les prix effectivement pratiqués par les entreprises intéressées n'auraient été échangées.

À ce sujet, il convient de mentionner les lettres échangées pour réaliser l'information sur les prix (y compris les remises, les majorations et réductions de prix et les ristournes). Notamment, celles qui caractérisent la situation en Belgique emploient à plusieurs reprises des termes tels qu'ils sont repris ci-après :

« ... Quelques précisions relatives au marché belge et aux prix qui y sont pratiqués ... » (lettre du 19 octobre 1973).

« ... La hausse appliquée dans cette série a été de 1,20 franc belge, quoique ce chiffre n'ait pas été officiellement déposé ; ... » (lettre du 19 octobre 1973).

« ... Nous vous annonçons que, sur leur marché, les fabricants belges ont appliqué, à partir du 1er novembre 1973, une hausse de prix de 1,20 franc belge par kilogramme pour les sortes de grande consommation ; ... » (lettre du 29 novembre 1973).

« ... En complément de notre information du 8 février, nous vous apportons quelques précisions sur les prix actuellement pratiqués en Belgique :

I. par un fabricant allemand : (depuis le 14 janvier) ... ;

II. par un fabricant belge : (depuis le 1er janvier 1974) ...

(*) Coralux et Cora
Les réductions habituelles pour quantités sont appliquées pour 3, 5, 10 et 20 tonnes assorties par une tonne minimum par teinte dans la gamme des nuances standards et dans les formats 56 × 88 et 61 × 86 ou sous-multiples. L'assortiment peut comprendre les deux qualités.

(**) Emballage par 500 ramettes + 1,80 aux 1 000 ramettes ; intercalaires de couleur toutes les 100 feuilles : + 6 %.

Destinataires : Exportateurs vers la Belgique » (lettre du 11 février 1974).

16 iii) En ce qui concerne le respect mutuel des circuits de distribution établis (grossistes ayant le statut d'« acheteurs reconnus »), les intéressés font valoir que cette pratique aurait perdu largement sa signification économique, compte tenu du développement de nouvelles structures de distribution intervenu depuis la notification effectuée en 1962. En effet, à côté du réseau des grossistes, des circuits parallèles se seraient créés sous forme d'intermédiaires (agents) agissant pour le compte des fabricants et écoulant une partie importante de leur production, surtout auprès des industries de transformation. Dans le cadre du Benelux, environ 55 % des importations totales du secteur « papier » seraient écoulées par ces agents.

3. Déclarations faites par les intéressés dans le cadre de la procédure d'instruction

17 a) Par lettres de la Commission du 23 septembre 1975 (à Cobelpa) et du 24 septembre 1975 (à VNP), les intéressés avaient été informés que leurs notifications avaient fait l'objet d'un examen de routine. Ils avaient été avertis que, à l'issue de cet examen, un doute avait surgi quant à la question de savoir si les conditions dans lesquelles les pratiques notifiées s'exerçaient à l'origine continuaient d'exister. Au cas où leurs notifications seraient devenues sans objet, ils étaient invités à en informer la Commission.

18 Ensuite, selon une réponse intérimaire de la VNP datée du 6 octobre 1975, des consultations ont eu lieu entre les entreprises et associations intéressées. La Commission a été informée du résultat de ces consultations par lettres du 12 décembre 1975 (VNP) et du 29 décembre 1975 (Cobelpa). Comme mentionné ci-dessus au point 6, Cobelpa et VNP ont fait savoir à cette occasion que, dans l'ensemble, les pratiques notifiées avaient été maintenues, à l'exception de celle visant à l'adaptation des prix.

Dans sa communication des griefs du 21 juin 1976, la Commission avait tenu compte de ces informations, en concentrant ses critiques sur les pratiques restées en vigueur, d'après les déclarations faites par les intéressés mêmes.

19 b) Dans leurs observations écrites sur les griefs retenus contre eux, les intéressés ont souligné que les pratiques notifiées, compte tenu de l'évolution du marché européen, avaient perdu leur raison d'être. Ils ont déclaré qu'elles seraient abandonnées dans la mesure où cela n'avait déjà été fait. De plus, ils ont renoncé à développer verbalement leurs points de vue dans le cadre de l'audition prévue par l'article 7 du règlement n° 99/63/CEE.

En même temps, Cobelpa et VNP ont demandé à la Commission de bien vouloir leur confirmer que, eu égard aux assurances données par les intéressés d'avoir mis fin aux pratiques incriminées, il n'y avait pas lieu pour la Commission de poursuivre la procédure engagée dans la présente affaire ;

II. L'APPRÉCIATION

20 considérant que l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE déclare incompatibles avec le marché commun et interdit tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun ;

21 considérant que les intéressés, par lettres du 12 décembre 1975 (VNP) et du 29 décembre 1975 (Cobelpa), ont informé la Commission qu'ils avaient renoncé à la pratique visant à l'adaptation des prix ; qu'ils ont fait savoir par ces mêmes lettres, après avoir disposé d'un délai de plus de deux mois pour se consulter entre eux, qu'ils continueraient les autres pratiques notifiées en 1962 ;

22 considérant que la déclaration faite en septembre 1976 par les intéressés, dans leurs observations écrites sur les griefs, à savoir que les pratiques continuées fin 1975 avaient également perdu leur raison d'être et seraient donc abandonnées, amène la Commission à admettre que ces pratiques ont cessé ; que cette déclaration laisse néanmoins subsister quelques doutes quant à la manière dont les intéressés pourraient être amenés à se comporter ultérieurement ; qu'en outre, dans leurs observations écrites, les intéressés ont laissé entendre qu'aucune des pratiques incriminées par la Commission n'était, à leur avis, incompatible avec l'article 85 du traité CEE ; qu'il importe en conséquence de leur indiquer les limites tracées par cet article à la coopération entre eux dans le domaine couvert auparavant par les notifications ;

23 considérant qu'il ne saurait être question, dans ces circonstances particulières, de constater qu'il n'y a pas lieu pour la Commission de poursuivre la procédure engagée dans la présente affaire ;

24 considérant que les comportements des entreprises intéressées avaient pour objet de restreindre et de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun ; que ces comportements font ressortir l'existence d'accords entre entreprises ou, à tout le moins, comme les intéressés l'ont reconnu eux-mêmes, de pratiques concertées ; que ces accords (ou pratiques concertées) doivent être considérés comme des accords entre entreprises au sens de l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE pour les raisons exposées ci-dessous ;

L'échange de tableaux statistiques

25 considérant que la collecte et l'exploitation de données numériques en vue d'établir des statistiques sur la production et les ventes de l'industrie incombent, en vertu des dispositions législatives, aux offices statistiques et aux associations professionnelles en collaboration avec les entreprises ; que dès lors rien ne s'oppose que des associations professionnelles nationales qui représentent les mêmes intérêts dans différents pays échangent entre elles ces mêmes données statistiques illustrant la situation de la production et des ventes de la branche industrielle concernée sans identifier les entreprises concernées ;

26 considérant que les mêmes principes s'appliquent aux cas dans lesquels la ventilation globale de ces chiffres par produits et par périodes va au-delà des statistiques officielles ; que les entreprises participant à un tel échange doivent néanmoins s'attendre à l'attention particulière de la Commission au cas où l'évolution sur les marchés en cause amènerait à penser qu'une répartition tacite de marchés ou une concertation en matière de prix a pu avoir lieu ;

27 considérant que les entreprises individuelles (en l'occurrence les Papeteries de Belgique, Intermills, Van Gelder Zonen et Kon. Nederlandsche Papierfabriek), qui pendant les années 1973 et 1974 acceptaient d'échanger mensuellement certains chiffres de production et de ventes ventilés en détail par sortes de papiers et par pays destinataires (chiffres qui sont normalement strictement confidentiels), franchissaient le pas qui sépare l'échange d'information légal d'un comportement ayant pour objet de restreindre et de fausser la concurrence ; qu'elles aboutissaient ainsi à établir un système de solidarité et d'influences réciproques débouchant sur une coordination de leurs activités économiques ; qu'elles substituaient de la sorte à certains risques inhérents à la concurrence une coopération de fait, aboutissant à des conditions de concurrence qui n'auraient pas correspondu aux conditions normales du marché ; qu'un tel comportement n'est pas couvert par la communication de la Commission concernant la coopération entre entreprises [1], et notamment par le paragraphe II.1 de cette communication ;

28 considérant que l'effet immédiat d'un tel échange, à savoir l'amélioration de la transparence du marché, ne change rien à cette appréciation ; que le traité CEE veut un régime où la concurrence ne soit pas faussée ; qu'un tel régime est incompatible avec une situation de marché créée artificiellement et dans laquelle une transparence et une stabilité anormales tendent à paralyser le comportement concurrentiel des agents économiques participants et éliminent ainsi certains risques inhérents à la concurrence ; que c'est d'autant plus vrai lorsque la transparence du marché améliorée artificiellement risquait de profiter, comme dans le cas présent, uniquement aux vendeurs et pas aux acheteurs ;

La communication réciproque des prix et des conditions de remises, de majoration et de réduction de prix, de ristournes ainsi que des conditions générales de vente, de livraison et de paiement

29 considérant que cet échange d'information ne pouvait lui aussi s'expliquer que par le souci de coordonner le comportement des entreprises intéressées sur le marché et de créer des conditions de concurrence qui ne correspondaient pas aux conditions normales du marché, en substituant, en fait, la coopération aux risques de la concurrence en matière de prix ; que les entreprises participant à cet échange d'information étaient tout naturellement amenées, lorsqu'elles exportaient, à définir leur politique en matière de prix en fonction du comportement des entreprises qui — dans des conditions de production comparables dans l'ensemble — produisaient et vendaient dans le pays destinataire et qui, parce qu'elles sont plus proches des utilisateurs et parce qu'elles disposent de liens traditionnels avec les distributeurs nationaux, étaient naturellement avantagées ; que cela explique également que seuls les prix pratiqués par les entreprises sur leur marché intérieur étaient échangés et que les bénéficiaires des informations en matière de prix étaient les exportateurs étrangers qui s'intéressaient à ce marché ;

30 considérant que les entreprises qui désiraient exporter pouvaient certes se procurer les listes de prix de leurs concurrents dans le pays destinataire par personne interposée, mais que ce procédé aurait été sensiblement plus compliqué tout en demandant bien plus de temps ; qu'on peut donc considérer la communication spontanée de toutes les informations importantes en matières de prix comme une modification artificielle des conditions de concurrence, visant à établir un système de solidarité et d'influences réciproques entre concurrents ; que cette consta-

[1] JO n° C 75 du 29. 7. 1968, p. 3.

tation n'est pas infirmée par l'existence de législations nationales sur les prix en Belgique et aux Pays-Bas ; qu'en fait les intéressés avaient communiqué, à plusieurs reprises, les prix effectivement pratiqués sur les marchés, qui n'étaient pas obligatoirement identiques aux prix admis en vertu des dispositions législatives ; que, dans ces circonstances, l'organisation de l'échange d'informations sur les prix constituait un accord ayant pour objet de restreindre et de fausser le jeu de la concurrence dans le marché commun ;

Le respect mutuel des circuits de distribution établis

31 considérant que ce comportement avait pour objet de restreindre la concurrence d'une façon indirecte ; qu'il visait à limiter les effets de la concurrence au niveau du négoce ; qu'il devait empêcher les producteurs étrangers d'approvisionner des commerçants qui ne possédaient pas le statut « d'acheteurs reconnus » au sens du système d'agrément appliqué à l'époque par les producteurs nationaux ; qu'on évitait ainsi que ces commerçants ne tentent de pénétrer sur les marchés réservés aux commerçants agréés en répercutant sur les consommateurs une partie des remises qui leur auraient été accordées par les producteurs étrangers ; que la pratique se révèle donc avoir été un moyen de contenir artificiellement les ventes des producteurs étrangers sur le marché national ;

32 considérant que le fonctionnement de ce système de commercialisation organisée n'était nullement entravé par l'existence d'un important réseau d'agents vendant pour le compte des producteurs étrangers ; que ces agents, remplissant le rôle de représentants de commerce, devaient strictement suivre, en matière de prix, les instructions qui leur étaient données par les fabricants dont ils vendaient les produits, donc par ceux qui participaient au système de solidarité et d'influences réciproques évoqué ci-dessus ;

Influence sur le commerce entre États membres

considérant que ces accords, qui avaient pour objets de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, étaient susceptibles d'affecter le commerce entre États membres ;

33 considérant que l'échange mensuel de chiffres détaillés de production et de ventes entre les quatre entreprises les plus importantes du Benelux était susceptible, dans les circonstances décrites ci-dessus (voir point 27), de détourner les courants d'échanges commerciaux de leurs cours naturel, d'entraver l'interpénétration économique voulue par le traité et de porter atteinte au fonctionnement harmonieux d'un marché unique entre les États membres ;

34 considérant que la communication réciproque des prix et de leurs éléments constitutifs (remises, etc.) ainsi que des conditions générales de vente, de livraison et de paiement, renforçaient les entreprises intéressées dans leur tendance à coopérer ; qu'elles étaient ainsi conduites à définir leur politique en matière de prix et de vente en fonction de celle des producteurs nationaux respectifs, et cela d'une façon contraire au système de concurrence voulu par le traité CEE ; que ce comportement influençait lui aussi artificiellement les courants naturels des échanges commerciaux ;

35 considérant que le respect des circuits de distribution établis dans le pays destinataire avait pour conséquence, lorsque les producteurs exportaient dans d'autres pays du Benelux, qu'ils refusaient de vendre aux commerçants qui n'étaient pas agréés en qualité d'« acheteurs reconnus » dans le pays destinataire ; que les conditions dans lesquelles les échanges commerciaux entre États membres s'effectuaient s'en trouvaient également modifiées et restreintes de manière artificielle ;

36 considérant qu'il faut enfin constater que des entreprises appartenant à deux États membres ont participé aux accords incriminés ; que ces accords, considérés simultanément, tendaient à réduire sensiblement la liberté du commerce communautaire ; que les différentes restrictions et distorsions doivent être envisagées dans leur contexte économique et juridique ; que les divers éléments du comportement des entreprises intéressées étaient susceptibles de produire ensemble dans le cadre du système de solidarité et d'influence réciproques qu'elles avaient établi un effet cumulatif, ce qui amène à conclure que le commerce pouvait en être sensiblement affecté ;

37 considérant que, quantitativement, ce risque devient manifeste lorsque l'on considère que, rien que dans le domaine des papiers d'impression et d'écriture sans bois non couchés de grande consommation, l'industrie belge, dont la production annuelle est d'environ 49 000 tonnes et dont les exportations totales représentent plus de 20 % de cette quantité, exporte plus de 5 % de sa production vers les Pays-Bas ; que, inversement, l'industrie néerlandaise, dont la production annuelle dans le secteur cité est d'environ 109 000 tonnes et dont les expor-

tations totales s'élèvent à environ 45 % de cette quantité, exporte presque 15 % de sa production vers la Belgique ; qu'il est impossible de chiffrer le développement qu'auraient connu ces échanges s'ils n'avaient pas été entravés par les accords restrictifs en matière de prix et de politique de vente, mais qu'il est certain qu'un comportement concurrentiel normal n'aurait pas manqué d'exercer, compte tenu notamment de la sensibilité de la demande au niveau des prix, son influence habituelle sur l'orientation et l'intensité des échanges ;

38 considérant que ces constatations ne sauraient être infirmées par le fait que dans d'autres pays de la Communauté l'industrie nationale couvre traditionnellement une plus grande partie des besoins intérieurs ; que ce phénomène s'explique normalement par la plus grande variété de produits spécialisés qui peuvent être fabriqués à l'intérieur des pays en question, vu l'envergure de leurs économies nationales ;

39 considérant que, aux termes de l'article 85 paragraphe 3, les dispositions de l'article 85 paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables :

— à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,

— à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises

et

— à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées

qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans

a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs ;

b) donner à ces entreprises la possibilité, pour une partie subtantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence ;

40 considérant que l'échange d'informations statistiques individualisées qui avait été convenu entre les quatre entreprises les plus importantes (Papeteries de Belgique, Intermills, Van Gelder Zonen, Kon. Nederlandsche Papierfabriek) tombe sous le coup de l'article 85 paragraphe 1 ; qu'il y a donc lieu de statuer sur l'applicabilité à son égard du paragraphe 3 dudit article ;

considérant que, en vertu de l'article 4 paragraphe 1 du règlement n° 17/62/CEE, une décision d'application de l'article 85 paragraphe 3 ne peut être rendue aussi longtemps que l'accord en question n'a pas été notifié ; que l'accord sur l'échange d'informations statistiques individualisées n'a pas été notifié complètement à la Commission ; que, ne fût-ce que pour cette raison, le comportement en cause ne peut être exempté ; que cependant, même s'il avait été notifié, il ne pourrait être exempté pour les raisons exposées ci-dessous ;

41 considérant que les conditions préalables pour qu'une exemption puisse être accordée en application de l'article 85 paragraphe 3 en faveur de cet échange de statistiques entre les entreprises n'étaient pas réunies ; que l'accord visé ne contribuait ni à améliorer la production ou la distribution des produits en cause, ni à promouvoir le progrès technique ou économique au sens de l'article 85 paragraphe 3 ; qu'une amélioration éventuelle des possibilités de planification de la part des entreprises intéressées, soit sur le plan de la production soit sur celui de la distribution, telle qu'elle aurait pu résulter de l'échange mensuel de statistiques individualisées, n'était pas suffisant en soi pour remplir cette condition de l'article 85 paragraphe 3 ;

considérant que ne peut être considéré comme une amélioration visée par cet article tout avantage résultant d'un accord de ce genre et qui faciliterait les activités de production ou de distribution des entreprises intéressées ; que, de tout évidence, de tels avantages résultent normalement de tels accords, de sorte que si l'on considérait ces avantages comme une « amélioration », il faudrait admettre que les accords dont ils découlent sont d'une manière générale couverts par l'article 85 paragraphe 3, vu que les restrictions inhérentes devraient, dans cette hypothèse, être considérées comme indispensables pour atteindre le but poursuivi ; que la notion de « l'amélioration » au sens de l'article 85 paragraphe 3 ne saurait être définie d'une façon aussi subjective, en fonction de l'appréciation de leur intérêt par les entreprises ; que les objectifs de l'article 85 exigent que l'on interprète la notion d'« amélioration » d'une façon telle que l'accord en cause doive nécessairement comporter des avantages objectifs sensibles et qui soient susceptibles le compenser les désavantages concurrentiels qui y sont liés ; que tel n'est pas le cas d'un accord sur l'échange de statistiques individualisées qui tend à paralyser le comportement concurrentiel des entreprises participantes ;

considérant, en outre, qu'une partie équitable des avantages qui éventuellement auraient pu résulter de l'accord en cause n'aurait pas été réservée aux utilisateurs ; que, en effet, cet

accord visait à créer artificiellement une situation de marché dont la transparence et la stabilité anormales ne pouvaient profiter qu'aux producteurs et non aux acheteurs ;

42 considérant que l'accord sur la communication réciproque des prix et des conditions de remises, de majoration et de réduction des prix, de ristournes ainsi que des conditions générales de vente, de livraison et de paiement ne remplissait pas non plus les conditions préalables pour pouvoir bénéficier d'une exemption en application de l'article 85 paragraphe 3 ; que cette communication réciproque ne contribuait ni à améliorer la production ou la distribution des produits en cause, ni à promouvoir le progrès technique ou économique au sens défini par l'article 85 paragraphe 3 ; que cet accord avait pour but sous-jacent de contribuer à la stabilisation des prix pendant les périodes de mauvaise conjoncture ; que l'on peut certes admettre qu'il est légitime pour un industriel de mener une politique des prix offrant à son entreprise une rentabilité qui lui assure les bases financières saines nécessaires au renouvellement de ses installations de production et à l'expansion dont elle a besoin pour faire face à un éventuel accroissement de la demande ; que, toutefois, ces objectifs ne sauraient être légitimement poursuivis, dans le cadre d'un régime de concurrence qui ne soit dans le cadre d'un régime de concurrence qui ne soit pas faussée, voulu par le traité CEE, par l'établissement d'un système de solidarité et d'influences réciproques débouchant sur une coordination des entreprises intéressées en matière de politique des prix ; que les avantages éventuels qui découlent d'un tel système sur le plan de la rentabilité ne constituent pas une « amélioration » au sens de l'article 85 paragraphe 3, c'est-à-dire qu'ils ne sauraient être considérés comme des avantages objectifs sensibles et qui soient susceptibles de compenser les désavantages concurrentiels qui y sont liés ;

considérant au surplus qu'une partie équitable des avantages qui éventuellement auraient pu résulter de l'accord sur la communication des prix et des autres conditions de vente n'aurait pas été réservée aux utilisateurs ; que, en effet, cet accord visait à assurer une stabilisation des prix dont ne pouvaient profiter que les producteurs et non les utilisateurs ;

43 considérant que les conditions préalables pour que l'accord sur le respect mutuel des circuits de distribution établis puisse bénéficier d'une exemption en application de l'article 85 paragraphe 3 n'étaient pas non plus réunies ; que cet accord ne contribuait ni à améliorer la production ou la distribution des produits dont il s'agit, ni à promouvoir le progrès technique ou économique au sens de l'article 85 paragraphe 3 ; que le passage obligatoire des importations par les grossistes agréés du pays d'importation (à raison de 45 %) pour le cas où elles n'auraient pas été effectuées directement par les agents des producteurs étrangers établis dans ce pays (lesquels assuraient le reste des importations, soit 55 %), pouvait certes contribuer à éviter une modification brusque des parts de marchés des producteurs intéressés ; que, toutefois, l'amélioration éventuelle des possibilités de planification qui en résulte pour ces derniers, soit sur le plan de la production soit sur celui de la distribution, ne peut pas être considérée comme une « amélioration » au sens de l'article 85 paragraphe 3 du fait qu'elle n'apporte pas d'avantages objectifs sensibles et qui soient susceptibles de compenser les désavantages concurrentiels qu'elle engendre ; que l'importance de ces désavantages résulte à suffisance du fait que l'accord empêchait les commerçants ne possédant pas le statut d'« acheteur reconnus » de pénétrer sur les marchés réservés aux commerçants agréés ;

considérant, enfin que l'accord sur le respect mutuel des circuits de distribution établis ne réservait pas aux utilisateurs une partie équitable des avantages qui pouvaient en résulter ; que cet accord empêchait les acheteurs de profiter éventuellement de prix réduits que les commerçants non agréés auraient eu tendance, afin de pénétrer sur les marchés en cause, à pratiquer en leur faveur en leur répercutant une partie des remises accordées par les producteurs étrangers,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

L'accord auquel ont participé, pendant les années 1973 et 1974, les entreprises SA Papeteries de Belgique, Bruxelles, SA Intermills, La Hulpe, Kon. Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV, Amsterdam, et Kon. Nederlandsche Papierfabriek NV, Maastricht, et en application duquel ces entreprises ont procédé à l'échange mensuel de leurs chiffres de production et de vente par sorte de papiers et par pays destinataires dans le secteur des papiers d'impression et d'écriture sans bois non couchés de grande consommation, et les accords auxquels, de 1958 au premier semestre de l'année 1976 inclus, les entreprises énumérées à l'article 3 ci-dessous ont participé dans le secteur des papiers d'impression et d'écriture (à l'exclusion du papier journal), et en application desquels

a) elles se sont communiqué réciproquement leurs prix, leurs conditions de remises, de majoration et de réduction des prix, de ristournes ainsi que leurs conditions générales de vente, de livraison et de paiement ;

b) elles ont mutuellement respecté leurs circuits de distribution fondés sur l'agréation de grossistes auxquelles elles accordaient le statut d'« acheteur reconnu »,

ont constitué des infractions aux dispositions de l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté économique européenne.

Article 2

Les demandes présentées à la Commission les 30 et 31 octobre 1962 par la Vereeniging van Nederlandsche Papierfabrikanten, de Haarlem, et par l'Association des fabricants de pâtes, papiers et cartons de Belgique, de Bruxelles, tendant à faire déclarer les dispositions de l'article 85 paragraphe 1 inapplicables à ces accords en application du paragraphe 3 dudit article, sont rejetées.

Article 3

La présente décision est destinée aux associations d'entreprises et aux entreprises suivantes :

— Association des fabricants de pâtes, papiers et cartons de Belgique, Bruxelles, Belgique,

— Vereeniging van Nederlandsche Papierfabrikanten, Haarlem, Pays-Bas,

— SA Papeteries de Belgique, Bruxelles, Belgique,

— SA Intermills, La Hulpe, Belgique,

— SA Papeteries de Virginal, Virginal, Belgique,

— Kon. Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV, Amsterdam, Pays-Bas,

— Gelderland-Tielens Papierfabrieken BV, Nimègue, Pays-Bas,

— NV Papierfabrieken Van Houtum & Palm, Apeldoorn, Pays-Bas,

— Papierfabriek Huiskamp & Sanders NV, Eerbeek, Pays-Bas,

— Kon. Nederlandsche Papierfabriek NV, Maastricht, Pays-Bas.

Fait à Bruxelles, le 8 septembre 1977.

Par la Commission

Raymond VOUEL

Membre de la Commission