

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

16 de Junho de 2011\*

No processo T-210/08,

**Verhuizingen Coppens NV**, com sede em Bierbeek (Bélgica), representada por J. Stuyck e I. Buelens, advogados,

recorrente,

contra

**Comissão Europeia**, representada por A. Bouquet e S. Noë, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da decisão C (2008) 926 final da Comissão, de 11 de Março de 2008, relativa a um processo de aplicação do artigo 81.º [CE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo COMP/38.543 – Serviços de mudanças internacionais), bem como a título subsidiário, um pedido de anulação ou de redução da coima aplicada à recorrente,

\* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: S. Papasavvas, exercendo funções de presidente, N. Wahl e A. Dittrich (relator), juízes,

secretário: J. Plingers, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Maio de 2010,

profere o presente

## Acórdão

### Factos

#### *Objecto do litígio*

- 1 Nos termos da decisão C(2008) 926 final da Comissão, de 11 de Março de 2008, relativa a um processo de aplicação do artigo 81.º [CE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo COMP/38.543 – Serviços de mudanças internacionais) (a seguir «decisão»), cujo resumo se encontra publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* de 11 de Agosto de 2009 (JO C 188, p. 16), a recorrente, Verhuizingen Coppens NV, num cartel no mercado dos serviços de mudanças internacionais na Bélgica, fixando de forma directa e indirecta os preços, repartindo uma parte desse mercado e manipulando o processo de apresentação de propostas. A Comissão das Comunidades

Europeias explica que o cartel vigorou durante quase 19 anos (de Outubro de 1984 a Setembro de 2003). Os seus membros fixaram preços, apresentaram propostas fictícias (denominadas «orçamentos de conveniência», a seguir «OC») aos seus clientes, e ressarciram-se reciprocamente das propostas recusadas, através de um sistema de compensações financeiras (a seguir «comissões»).

### *Recorrente*

- 2 A antecessora da recorrente foi criada há cerca de 30 anos pelo Sr. Coppens. Esta sociedade foi objecto de uma entrada em numerário para o capital da Verhuizingen Coppens (a seguir «Coppens») no momento da criação desta, em Maio de 1998. De acordo com a decisão, o Sr. Coppens toma todas as decisões respeitantes à sociedade. Antes de Maio de 1998, fazia-o na qualidade de único proprietário e, desde 1998, fá-lo na qualidade de administrador-delegado. No decurso do exercício encerrado em 30 de Setembro de 2006, a Coppens realizou um volume de negócios mundial consolidado de 1 046 318 euros.

### *Procedimento administrativo*

- 3 Nos termos da decisão, a Comissão instaurou o processo por iniciativa própria, porquanto dispunha de informação que indicava que determinadas empresas belgas, que actuavam no sector dos serviços de mudanças internacionais, participaram em acordos susceptíveis de serem abrangidos pela proibição prevista no artigo 81.º CE.
- 4 Assim, nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos [81.º] e [82.º] do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), foram realizadas, em Setembro de 2003, investigações nas instalações da Allied Arthur Pierre NV, da Interdean NV, da

Transworld International NV e da Ziegler SA. Na sequência dessas investigações, a Allied Arthur Pierre apresentou um pedido de imunidade ou de redução da coima, nos termos da Comunicação da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (JO 2002, C 45, p. 3). A Allied Arthur Pierre admitiu a sua participação nos acordos sobre as comissões e sobre os OC, enumerou os concorrentes implicados, nomeadamente um concorrente anteriormente desconhecido dos serviços da Comissão, e entregou documentos que corroboravam as suas declarações orais.

- 5 Por força do disposto no artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º [CE] e 82.º [CE] (JO 2003, L 1, p. 1), foram dirigidos, por escrito, diversos pedidos de informação às empresas implicadas nos acordos anticoncorrenciais, a concorrentes e a uma organização profissional. No dia 18 de Outubro de 2006, a comunicação de acusações foi adoptada e enviada a várias empresas. Todos os seus destinatários responderam às acusações. Os respectivos representantes, com excepção dos da Amertranseuro International Holdings Ltd, da Stichting Administratiekantoor Portelje, da Team Relocations Ltd e da Trans Euro Ltd, alegaram o seu direito de acesso aos documentos constantes do processo da Comissão, que apenas se encontravam acessíveis nas instalações desta. Foi-lhe dado o acesso entre os dias 6 e 29 de Novembro de 2006. A audição ocorreu em 22 de Março de 2007.
- 6 Em 11 de Março de 2008, a Comissão adoptou a decisão.

### *Decisão*

- 7 A Comissão afirma que os destinatários da decisão, entre os quais a recorrente, participaram num cartel no mercado dos serviços de mudanças internacionais na Bélgica, ou imputa-lhes a responsabilidade por esse cartel, decisões e práticas concertadas. Os participantes no cartel fixaram os preços, repartiram entre si clientes e manipularam a apresentação de propostas em concursos, pelo menos entre 1984 e 2003. Cometaram, por isso, uma infracção única e continuada ao artigo 81.º CE.

- 8 Segundo a Comissão, os serviços em causa incluem tanto a mudança de bens de pessoas singulares, que são particulares ou trabalhadores de uma empresa ou de uma instituição pública, como a mudança de bens de empresas ou de instituições públicas. Estas mudanças caracterizam-se pelo facto de a Bélgica constituir o seu ponto de origem ou de destino. Atendendo, igualmente, a que todas as empresas de mudanças internacionais em questão se situam na Bélgica e a que os acordos, decisões e práticas concertadas tiveram lugar na Bélgica, a Comissão considerou que o centro geográfico dos acordos, decisões e práticas concertadas era a Bélgica.
  
- 9 O volume de negócios acumulado dos participantes no cartel dos serviços de mudanças internacionais na Bélgica foi avaliado pela Comissão em 41 milhões de euros no ano de 2002. Uma vez que esta avaliou a dimensão do sector em cerca de 83 milhões de euros, a quota acumulada das empresas em causa foi fixada em aproximadamente 50%.
  
- 10 A Comissão explica que o cartel visava, nomeadamente, fixar e manter preços elevados e repartir, concomitante ou sucessivamente, o mercado de diversas formas: acordos sobre preços, acordos sobre a repartição do mercado através de um sistema de orçamentos fictícios (os OC) e acordos sobre um sistema de compensações financeiras para as propostas recusadas ou em caso de não apresentação de propostas (as comissões).
  
- 11 A Comissão entende que, entre 1984 e o início dos anos 90, o cartel funcionava com base em acordos escritos de fixação de preços. Paralelamente, foram introduzidas as comissões e os OC. Uma comissão era um elemento oculto do preço final que o consumidor devia pagar, sem receber uma prestação equivalente. De facto, aquela representava uma quantia que a empresa de mudanças que obtinha o contrato para a mudança internacional devia aos concorrentes que não tinham obtido o contrato, quer aqueles tivessem também apresentado uma proposta quer se tivessem abstido de o fazer. Tratava-se, assim, de uma espécie de compensação financeira para as empresas de mudanças que não tinham obtido o contrato. Os participantes no

cartel facturavam-se reciprocamente comissões sobre as propostas recusadas ou que se tinham absterido de apresentar, invocando serviços fictícios, e o montante dessas comissões era facturado aos clientes. A Comissão afirma que essa prática deve ser considerada uma fixação indirecta de preços para os serviços de mudanças internacionais na Bélgica.

- 12 Os participantes neste cartel cooperavam, igualmente, para apresentar os OC, que levavam os clientes, isto é, os empregadores que pagavam a mudança, a crer, erradamente, que podiam escolher segundo critérios baseados na concorrência. Um OC consistia num orçamento fictício entregue ao cliente ou à pessoa que se mudava por uma empresa de mudanças que não tinha a intenção de realizar a mudança. Com a entrega do OC, a empresa de mudanças que pretendia ganhar o contrato (a seguir «empresa solicitante») fazia com que a instituição ou a empresa em causa recebesse vários orçamentos, quer directa quer indirectamente, por intermédio da pessoa que pretendia mudar-se. Para este efeito, a empresa solicitante indicava aos seus concorrentes o preço, a taxa de seguro e as despesas de armazenagem a que estes deviam facturar o serviço. Esse preço, mais elevado do que o preço pedido pela empresa solicitante, era seguidamente indicado no OC. De acordo com a Comissão, como o empregador, normalmente, escolhia a empresa de mudanças que oferecia o preço mais baixo, as empresas implicadas na mesma mudança internacional sabiam, em princípio, antecipadamente qual delas poderia ganhar o contrato para essa mudança.

- 13 Além disso, a Comissão realça que o preço pedido pela empresa solicitante podia ser mais elevado do que aquele que, de outro modo, seria pedido, porque as outras empresas implicadas na mesma mudança apresentavam OC nos quais figurava um preço indicado pela empresa solicitante. A título de exemplo, no considerando 233 da decisão, a Comissão cita uma mensagem de correio electrónico interna da Allied Arthur Pierre, de 11 de Julho de 1997, que refere: «[O] cliente pediu dois (OC), por

isso podemos pedir um preço elevado.» Portanto, a Comissão refere que a apresentação de OC aos clientes constituía uma manipulação do processo de apresentação de propostas, de modo a que os preços indicados em todas as propostas fossem deliberadamente mais elevados do que o preço da empresa solicitante, e, em todo o caso, mais elevados do que seriam num ambiente concorrencial.

- 14 A Comissão sustenta que estes procedimentos perduraram até 2003. No seu entender, estas actividades complexas tinham um mesmo objectivo de fixação dos preços e de repartição do mercado e de, deste modo, falsear a concorrência.
- 15 Em conclusão, a Comissão adoptou o dispositivo da decisão, cujo artigo 1.º dispõe o seguinte:

«As seguintes empresas infringiram o artigo 81.º, n.º 1, [CE], fixando de forma directa e indirecta os preços dos serviços de mudanças internacionais na Bélgica, repartindo uma parte desse mercado e manipulando o processo de apresentação de propostas durante os períodos indicados:

[...]

i) [Coppens], de 13 de Outubro de 1992 a 29 de Julho de 2003;

[...]»

- 16 Consequentemente, no artigo 2.º, alínea k), da decisão, a Comissão aplicou à recorrente uma coima de 104 000 euros.

- 17 Para calcular o montante das coimas, a Comissão aplicou, na decisão, a metodologia exposta nas suas orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2, alínea a), do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2, a seguir «orientações de 2006»).

### **Tramitação processual e pedidos das partes**

- 18 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de Junho de 2008, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 19 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu dar início à fase oral do processo. Na audiência de 5 de Maio de 2010, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral.
- 20 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular o artigo 1.º da decisão, na parte de que a recorrente é destinatária;
  - anular o artigo 2.º da decisão, na parte de que a recorrente é destinatária;
  - a título subsidiário, reduzir substancialmente o montante da coima a aplicar, fixando-o no limite máximo de 10% do seu volume de negócios realizado no mercado dos serviços de mudanças internacionais;

— em qualquer caso, condenar a Comissão nas despesas.

21 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

### **Questão de direito**

22 A recorrente aduz dois fundamentos principais e um fundamento subsidiário com vista à supressão ou redução da coima.

23 O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 81.º, n.º 1, CE.

24 Este fundamento divide-se em três partes. Em primeiro lugar, a recorrente, invocando o papel limitado que desempenhou, contesta a conclusão de que participou num cartel complexo. Em segundo lugar, põe em causa a determinação da duração da sua participação no cartel. Em terceiro lugar, acusa a Comissão de não ter apreciado o peso relativo da sua participação.

*Argumentos das partes*

- 25 Quanto à primeira parte do fundamento, a recorrente sublinha que é acusada, unicamente, do estabelecimento de OC. No considerando 296 da decisão, a Comissão reconheceu, expressamente que a Coppins é a única empresa que não participou no acordo sobre as comissões. A Comissão também não demonstrou que a recorrente tinha conhecimento deste último acordo. Por conseguinte, a conclusão a que a Comissão chegou no considerando 345 da decisão, de que a recorrente participou em todos os comportamentos em causa, é inexacta. Além disso, a recorrente alega que os acordos relativos aos OC não têm, em si mesmos, um objectivo ou um efeito restritivo da concorrência. Com efeito, era impossível à recorrente conhecer todos os concorrentes aos quais o cliente podia pedir um orçamento, pelo que a recorrente não estava em condições de saber se podia facturar preços mais elevados. Assim, a mudança só era efectivamente realizada pela recorrente em cerca de 23% dos casos nos quais pediu orçamentos a outros membros do cartel.
- 26 Na réplica, a recorrente invoca, igualmente, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 30 de Junho de 1966, LTM (56/65, Colect., p. 337), de 9 de Julho de 1969, Völk (5/69, Colect., p. 295), e de 28 de Fevereiro de 1991, Delimitis (C-234/89, Colect., p. I-935), a fim de pôr em causa a aplicabilidade do artigo 81.º CE.
- 27 A Comissão sustenta que pouco importa que a concorrência seja falseada por OC ou por comissões, pois que se trata, em ambos os casos, de uma distorção da concorrência que geralmente implica um aumento dos preços para o cliente. Tal significa que as várias formas assumidas pelo cartel podem ser consideradas uma violação única e continuada do artigo 81.º CE. A Comissão observa que a recorrente não nega que tinha conhecimento da existência do acordo sobre as comissões. A infracção verificada no caso em apreço não é abrangida pela regra *de minimis*, dado que os participantes detêm uma posição conjugada muito importante no mercado das mudanças internacionais.

*Apreciação do Tribunal Geral*

- 28 No que diz respeito à primeira parte do fundamento, está apurado que a participação activa da recorrente no cartel se cingia ao estabelecimento de OC (v. considerando 173 e 296 da decisão). Com efeito, segundo as constatações da Comissão, a Coppens é a única empresa que não participou no acordo sobre as comissões.
- 29 Contudo, a recorrente contesta ter participado numa infracção única e continuada. A este respeito, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência, uma empresa que participou numa infracção multiforme às regras da concorrência através de comportamentos que lhe são próprios, que integram os conceitos de acordo ou de prática concertada com um objectivo anticoncorrencial, na acepção do artigo 81.º, n.º 1, CE, e que visam contribuir para a realização da infracção, no seu conjunto, pode ser igualmente responsável relativamente a todo o período em que participou na referida infracção, pelos comportamentos postos em prática por outras empresas no âmbito da mesma infracção durante quando se prove que a empresa em questão tinha conhecimento dos comportamentos infractores dos outros participantes, ou que, razoavelmente, os podia prever e estava pronta a aceitar o risco (acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Julho de 1999, Comissão/Anic Partecipazioni, C-49/92 P, Colect., p. I-4125, n.ºs 87 e 203). Assim, para que uma empresa possa ser considerada responsável por uma infracção única e continuada, é necessário que tenha tido conhecimento (provado ou presumido) dos comportamentos infractores dos restantes participantes na infracção.
- 30 Além disso, há que realçar que a simples identidade de objecto entre um acordo no qual participou uma empresa e um cartel global não basta para imputar a esta empresa a participação no cartel global. Efectivamente, apenas se a empresa, quando participou nesse acordo, teve ou deveria ter tido conhecimento de que, ao fazê-lo, se integrava no cartel global é que a sua participação no acordo em questão pode constituir a expressão da sua adesão ao mesmo cartel global (acórdão do Tribunal Geral de 20 de Março de 2002, Sigma Technologie/Comissão, T-28/99, Colect., p. II-1845, n.º 45).

- 31 Ora, há que constatar que a Comissão não demonstrou que a recorrente, quando participou nos acordos sobre os OC, tinha conhecimento das actividades anticoncorrenciais das outras empresas relativamente às comissões, ou que podia, razoavelmente, prevê-las. Com efeito, a Comissão admite explicitamente que, no que diz respeito ao conhecimento, por parte da recorrente, dos comportamentos infractores dos outros participantes, a decisão não assenta em elementos de prova específicos. A Comissão alega que a recorrente não nega que teve conhecimento do acordo sobre as comissões e não indicou em que medida estava informada sobre o comportamento dos outros participantes na infracção. Porém, a recorrente não tem qualquer obrigação de tomar a iniciativa de indicar em que medida estava informada sobre o comportamento dos outros participantes na infracção, uma vez que o ónus da prova recai sobre a Comissão. Esta deve fazer primeiro a prova de um facto para que a recorrente possa contestá-lo. De resto, na audiência, a recorrente salientou, expressamente, a pedido do Tribunal Geral, que não tinha conhecimento dos acordos sobre as comissões. Por conseguinte, a Comissão não satisfaz o ónus da prova.
- 32 Nestas circunstâncias, a Comissão não podia considerar que a recorrente tinha participado numa infracção única e continuada.
- 33 No tocante às consequências a retirar desta conclusão, há que salientar que o facto de o dispositivo da decisão não mencionar o carácter único e continuado da infracção não é relevante. Efectivamente, importa realçar, em primeiro lugar, que a prática decisória da Comissão não é uniforme a este respeito. Embora a Comissão tenha concluído, expressamente, pelo carácter único e continuado da infracção no dispositivo de algumas das suas decisões [v., por exemplo, artigo 1.º da decisão C(2006) 4180 final da Comissão, de 20 de Setembro de 2006, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 81.º [CE] e do artigo 53.º do Acordo EEE (processo COMP/F 1/38.121– Junções), cujo resumo está publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* de 27 de Outubro de 2007 (JO L 283, p. 63)], não o fez noutras decisões, como, por exemplo, na presente decisão. Ora, o alcance da anulação não pode depender da escolha, por parte da Comissão, de incluir ou não essa conclusão no dispositivo da decisão.

- 34 Em segundo lugar, importa recordar que o dispositivo de um acto é indissociável da sua fundamentação, de modo que deve ser interpretado, se necessário, tendo em conta os fundamentos que conduziram à sua adopção (v. despacho do Tribunal Geral de 30 de Abril de 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comissão, T-387/04, Colect., p. II-1195, n.º 127 e jurisprudência referida). Se é verdade que apenas o dispositivo de uma decisão é susceptível de produzir efeitos jurídicos, não é menos verdade que as apreciações formuladas nos fundamentos de uma decisão podem ser sujeitas à fiscalização da legalidade pelo juiz da União, na medida em que, enquanto fundamentos de um acto que causa prejuízo, constituam o suporte necessário do dispositivo desse acto ou quando estes fundamentos forem susceptíveis de modificar a substância do que foi decidido no dispositivo do acto em questão (v., acórdão do Tribunal Geral de 1 de Julho de 2009, KG Holding e o./Comissão, T-81/07 a T-83/07, Colect., p. II-2411, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 35 Ora, resulta, claramente, dos fundamentos da decisão, e nomeadamente dos seus considerandos 307 e 345, que a Comissão considera que a recorrente é responsável pela sua pretensa participação numa infracção única e continuada. Além disso, o facto de, não obstante a participação limitada da recorrente, a Comissão ter determinado, de forma a ter em conta a gravidade da infracção na qual a recorrente participou, uma taxa de 17 % do valor das vendas, ou seja, a taxa única aplicada a todas as empresas em causa, só pode ser explicado pelo facto de considerar que aquela participou numa infracção única e continuada. Por último, verifica-se que esta característica da infracção influenciou, igualmente a apreciação da duração da participação na infracção (v. considerando 380 da decisão e acórdão do Tribunal Geral com data de hoje, Gosselin/Comissão, T-208/08, publicado na presente Colectânea, n.º 167).
- 36 Por conseguinte, apesar de a participação no sistema dos OC poder, por si só, constituir uma infracção ao artigo 81.º CE susceptível de ser punida com uma coima, importa, como pede a recorrente, anular o artigo 1.º, alínea i), e o artigo 2.º, alínea k), da decisão.
- 37 Tendo em conta as considerações precedentes, não há que conhecer das outras partes do presente fundamento nem dos outros fundamentos invocados pela recorrente.

## Quanto às despesas

- <sup>38</sup> Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, de acordo com os pedidos da recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

- 1) **O artigo 1.º, alínea i), e o artigo 2.º, alínea k), da decisão C (2008) 926 final da Comissão, de 11 de Março de 2008, relativa a um processo de aplicação do artigo 81.º CE e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo COMP/38.543 – Serviços de mudanças internacionais), são anulados.**
  
- 2) **A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**

Papasavvas

Wahl

Dittrich

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Junho de 2011.

Assinaturas

II - 3728