



Bruxelas, 26.10.2018  
COM(2018) 706 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**A aplicação das regras de concorrência da União ao setor agrícola**

{SWD(2018) 450 final}

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## A aplicação das regras de concorrência da União ao setor agrícola

### 1. INTRODUÇÃO

1. Nos termos do artigo 225.º, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 («Regulamento OCM»)<sup>1</sup>, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 31 de dezembro de 2017, um relatório sobre a aplicação de medidas relativas ao setor agrícola, nomeadamente no que respeita à aplicação dos artigos 209.º, 210.º e 169.º, 170.º e 171.º do Regulamento OCM.
2. O presente relatório baseia-se no contributo das autoridades nacionais de concorrência («ANC»), dos Estados-Membros e de organizações que foram enviados à Comissão, estudos da Comissão Europeia sobre organizações de produtores dos setores do azeite, culturas arvenses e carne de bovino (2017) e organizações interprofissionais (2016).
3. O «setor agrícola» cobre os produtos indicados no artigo 1.º, n.º 2, e no anexo I do Regulamento OCM.
4. O relatório cobre o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e meados de 2017, no que se refere às derrogações das regras de concorrência previstas no Regulamento OCM e entre 1 de janeiro de 2012 e meados de 2017 no que se refere à descrição dos inquéritos antitrust (o «Período»)<sup>2</sup>. O documento de trabalho dos serviços da Comissão contém informações adicionais sobre as derrogações e os inquéritos antitrust.

#### 1.1. Regras de concorrência da União

5. **O artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)** proíbe acordos entre operadores de mercado independentes, que sejam suscetíveis de restringir a concorrência. Aqui se incluem, nomeadamente, acordos de fixação de preços que eliminem os incentivos à melhoria da produção e que constituam infrações graves. Nos termos do artigo 101.º, n.º 3, do TFUE, os acordos estão isentos da proibição do artigo 101.º, n.º 1, se gerarem benefícios económicos objetivos que se sobreponham aos efeitos negativos de uma restrição da

---

1 Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, JO L 347 de 20.12.2013, p. 671.

2 Para o período compreendido entre 2004 e 2011 ver [report on competition law enforcement and market monitoring activities by the European competition authorities in the food sector](#) (relatório sobre a aplicação da lei de concorrência e as atividades de controlo do mercado pelas autoridades europeias de concorrência no setor alimentar).

concorrência, por exemplo, por contribuírem para a melhoria da produção ou distribuição de produtos, enquanto proporcionam aos consumidores uma boa parte do benefício daí resultante. A restrição também tem de ser indispensável e a concorrência não pode ser eliminada. Os participantes avaliam, eles próprios, se as condições do artigo 101.º do TFUE se encontram cumpridas<sup>3</sup>.

6. O setor agrícola também pode beneficiar de isenções nos termos das regras gerais de concorrência, por exemplo, o denominado Regulamento de isenção por categoria de especialização (RICE)<sup>4</sup>. Se as partes produzirem ou transformarem produtos conjuntamente e as quotas de mercado combinadas das partes não forem superiores a 20 % do mercado relevante para os produtos transformados, o RICE permite a venda conjunta desses produtos. Isto é relevante, por exemplo, para cooperativas, que estão frequentemente envolvidas em atividades de transformação.
7. O **artigo 102.º do TFUE** proíbe empresas que detenham uma posição dominante num determinado mercado de abusar dessa posição, por exemplo, cobrando preços abusivos ou limitando a produção.

## **1.2. Aplicação das regras de concorrência da UE ao setor agrícola**

8. O TFUE concede um estatuto especial ao setor agrícola. Nos termos do artigo 42.º do TFUE, as regras de concorrência da União aplicam-se à produção e comércio de produtos agrícolas apenas na medida do determinado pelo Parlamento Europeu e o Conselho, no âmbito do artigo 43.º, n.º 2, do TFUE e tendo em atenção os cinco objetivos do artigo 39.º do TFUE. Os objetivos são aumentar a produtividade, garantir um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilidade dos mercados, segurança dos abastecimentos e preços razoáveis para os consumidores. O Tribunal de Justiça Europeu reconhece a precedência da política agrícola comum sobre os objetivos do Tratado no âmbito da concorrência<sup>5</sup>. Reconhece que a manutenção de uma concorrência efetiva é um dos objetivos da política agrícola comum e da organização comum dos mercados<sup>6</sup>.

---

3 Para orientação, ver as diretrizes da Comissão Europeia de 2004 sobre a aplicação do artigo 81.º, n.º 3, CE (agora artigo 101.º, n.º 3, do TFUE).

4 Regulamento (UE) n.º 1218/2010 da Comissão, de 14 de dezembro de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a certas categorias de acordos de especialização, JO L 335/43 de 18.12.2010.

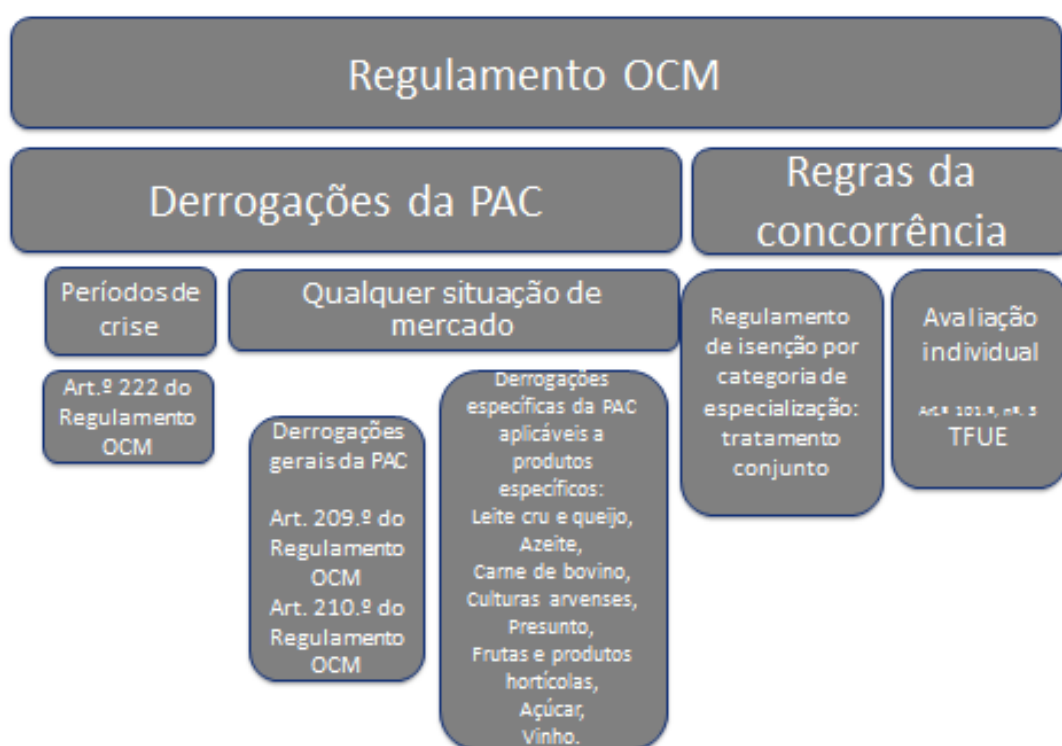
5 Acórdão de 29 de outubro de 1980, *Maizena*, 139/79, EU:C:1980:250, n.º 23, Acórdão de 5 de outubro de 1994, *Alemanha vs. Conselho*, C-280/93, EU:C:1994: 367, n.º 61, Acórdão de 19 de setembro de 2013, *Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoïsis Paknou*, C-373/11, EU: C: 2013: 567, n.º 39 e mais recentemente no Acórdão de 14 de novembro de 2017, *APVE e Outros*, - 671/15, EU:C:2017:860, n.º 37.

6 Acórdão de 9 de setembro de 2003, *Milk Marque e National Farmers' Union*, C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, n.º 57, Acórdão de 14 de novembro de 2017, *APVE e Outros*, - 671/15, EU:C:2017:860, n.ºs 37 e 48.

## 2. DERROGAÇÕES AO ARTIGO 101.º, N.º 1, DO TFUE

9. As regras de concorrência da União aplicam-se à produção e comércio de produtos agrícolas, salvo se o Regulamento OCM referir o contrário (artigo 206.º do Regulamento OCM). O Regulamento OCM inclui derrogações à aplicação do artigo 101.º do TFUE, que se aplicam a alguns ou a todos os setores agrícolas ou relacionados com situações específicas.
10. O gráfico infra descreve o quadro das regras de concorrência e derrogações antes de 1 de janeiro de 2018<sup>7</sup>.

**Gráfico 1**  
**Regras de concorrência antes de 1.1.2018**



11. Muitas destas derrogações aplicam-se ao trabalho de organizações de produtores reconhecidas (OP), cujas atividades são descritas no artigo 152 do Regulamento

<sup>7</sup> O Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), (UE) n.º 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum, (UE) n.º 1307/2013 que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum, (UE) n.º 1308/2013 que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e (UE) n.º 652/2014 que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal (JO L 350 de 29.12.2017, p. 15), «Regulamento Omnibus», alterou o artigo 152.º do Regulamento OCM de modo a incluir uma derrogação explícita às regras da concorrência para as OP/APO em todos os setores.

OCM; outras aplicam-se a agricultores e a associações de agricultores (artigo 209.º), e o artigo 210.º do Regulamento OCM aplica-se à cooperação vertical na cadeia de abastecimento entre organizações interprofissionais reconhecidas.

12. No que se refere especificamente ao setor das frutas e produtos hortícolas, em relação às atividades de uma OP, o artigo 160.º do Regulamento OCM exige que os membros produtores comercializem toda a sua produção através da OP. Nos termos do artigo 11 do Regulamento Delegado (UE) 2017/891 da Comissão<sup>8</sup>, a principal atividade das OP no setor das frutas e produtos hortícolas diz respeito à concentração do abastecimento e colocação no mercado de produtos dos seus membros. Num caso recente referente às OP de frutas e produtos hortícolas, o Tribunal de Justiça Europeu afirmou que, sob certas condições, o artigo 101.º do TFUE pode não se aplicar a determinadas atividades (por exemplo, planeamento de volumes, adoção de uma política de preços) dessas OP<sup>9</sup>. Os relatórios anuais dos Estados-Membros demonstram que as OP/AOP comercializaram cerca de 50 % do total da produção de frutas e produtos hortícolas na UE em 2015.
13. O reconhecimento das OP e das AOP é uma prerrogativa dos Estados-Membros. Atualmente, na UE há mais de 1700 OP reconhecidas e 60 APO no setor das frutas e produtos hortícolas. Esta situação deve-se ao facto de o cofinanciamento pela UE de programas operacionais ser atribuído a OP reconhecidas. No setor do leite há cerca de 300 OP reconhecidas e 7 APO. Há cerca de 1200 OP reconhecidas e nove APO noutros setores sobretudo de carnes, azeite e cereais<sup>10</sup>.
14. Embora o presente relatório seja limitado ao período mencionado no n.º 4, importa mencionar **dois desenvolvimentos recentes**.
15. Primeiro, o Tribunal de Justiça Europeu decidiu no acórdão Endives<sup>11</sup> que práticas como a coordenação do volume e políticas de preços, bem como trocas de informação sensível do ponto de vista comercial entre as organizações de produtores (OP) e as suas associações (AOP), se encontram proibidas ao abrigo do artigo 101.º do TFUE. O Tribunal também considerou que, sob certas condições, o artigo 101.º do TFUE pode não se aplicar no âmbito de OP reconhecidas e de associações de organizações de produtores (APO) às atividades realizadas por uma determinada OP/AOP. As práticas usadas têm de ser **estritamente necessárias e proporcionadas** para a realização dos objetivos atribuídos às OP/AOP pela legislação da UE.

---

8 JO L 138 de 25.5.2017, p. 4.

9 Ver n.º 15 infra.

10 Dados de 2016. Os dados baseiam-se nos relatórios dos Estados-Membros para o setor das frutas e produtos hortícolas e para o setor do leite. Para outros setores, os dados correspondem a valores preliminares baseados nas respostas dos Estados-Membros ao pedido da Comissão de abril de 2017.

11 Acórdão de 14 de novembro de 2017, *APVE e Outros*, C-671/15, EU:C:2017:860, n.º 43 segs. O caso referia-se a disposições do Regulamento (UE) n.º 1234/2007.

16. Segundo, a partir de 1 de janeiro de 2018, o artigo 152.º do Regulamento OCM, com as alterações introduzidas pelo Regulamento Omnibus, prevê a derrogação do artigo 101.º do TFUE para **OP/AOP reconhecidas**. Para estar abrangida pela derrogação, a OP/AOP tem de integrar pelo menos uma atividade dos membros produtores (por exemplo, transporte, armazenamento), exercer genuinamente a atividade, concentrar o abastecimento e colocar os produtos dos seus membros no mercado.

## **2.1. Derrogações gerais às regras de concorrência no Regulamento OCM**

### *2.1.1. Artigo 209.º do Regulamento OCM*

17. O artigo 209.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento OCM, que vigora desde 1962 com uma redação similar, é uma derrogação geral do artigo 101.º, n.º 1, do TFUE para os agricultores que trabalham juntos. Os acordos **não devem** i) colocar em risco os objetivos do artigo 39.º do TFUE, ii) implicar uma obrigação de praticar um determinado preço e iii) excluir a concorrência. Dado que os agricultores avaliam, eles mesmos, a aplicabilidade da derrogação ao acordo sem informarem os Estados-Membros ou a Comissão, esta última não dispõe de dados sobre a frequência com que os agricultores invocaram o benefício desta derrogação. Nos inquéritos relacionados com a concorrência, as partes raramente remetem para o artigo 209.º do Regulamento OCM.
18. A autoridade da concorrência nos **Países Baixos** tratou do artigo que precedeu o artigo 209.º do Regulamento OCM, o artigo 176.º do Regulamento n.º 1234/2007, em dois inquéritos. Num destes, em 2012, a Autoridade Nacional da Concorrência («ANC») multou um grupo de produtores agrícolas, grossistas e transformadores por um acordo que limitava a produção de cebolas para pickles. As partes do acordo também partilharam informação de preços de modo a alinhar os preços e obter o nível de preço mais elevado. A fim de apoiar o acordo, compraram diversos produtores de cebolas concorrentes que, depois da aquisição, deixariam de produzir cebolas para pickles. As partes alegaram que o acordo poderia estar abrangido pela derrogação, porque era necessário aumentar a produtividade e a produção bem como obter preços razoáveis. A ANC concluiu que a derrogação não se aplicava porque 1) as partes não eram parte de uma organização de mercado nacional, 2) as quotas de produção anuais destinavam-se a aumentar os preços acima do nível competitivo e o acordo não contribuiu para assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores, e 3) os acordos implicavam cobrar um preço idêntico.

### *2.1.2. Artigo 210.º do Regulamento OCM – Acordos de organizações interprofissionais*

19. Nos termos do artigo 210.º do Regulamento OCM, as organizações interprofissionais reconhecidas podem contar com uma derrogação do artigo 101.º, n.º 1, do TFUE. Têm de notificar os seus acordos à Comissão e se a Comissão não os considerar incompatíveis com as regras da União no prazo de 2 meses depois da receção de uma notificação integral, o artigo 101.º, n.º 1, do TFUE não se aplica. O acordo não pode

implicar um preço ou a fixação de uma quota, nem ocasionar uma divisão do mercado ou criar outras distorções concorrenciais. A Comissão recebeu **duas notificações** de organizações interprofissionais ao abrigo deste artigo.

20. Em janeiro de 2015, a Comissão não objetou a um acordo do *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)* que estabeleceu tabelas de preços para determinadas características do leite. Como o preço do leite depende da sua composição e qualidade, as organizações regionais da CNIEL publicam os valores para as diversas especificações técnicas do leite com base em diferentes parâmetros (por exemplo, teor de gordura, origem do leite com base no tipo de bovino, critérios de saúde e higiene) que levam a bónus ou penalizações relativamente ao preço base. Os produtores de leite e os compradores podem voluntariamente referir nos seus contratos as tabelas publicadas para a aceitação de um bónus ou penalização em relação ao preço base do leite.
21. Em junho de 2017, a Comissão não objetou ao acordo da organização interprofissional francesa *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)* que estabelecia um preço indicativo para as batatas. O preço indicativo baseia-se nos dados agregados de como os agricultores foram remunerados no passado relativamente a determinadas variedades de batatas. A publicação desta informação visa aumentar o conhecimento da cadeia de abastecimento. Os produtores de batatas e os compradores podem voluntariamente referir o preço indicativo publicado nos seus contratos individuais.
22. Atualmente, existem **128 organizações interprofissionais reconhecidas** em nove Estados-Membros da União Europeia, encontrando-se uma vasta maioria destas organizações interprofissionais em França e Espanha (65 e 27 organizações interprofissionais, respetivamente). A maioria das organizações interprofissionais opera no setor do vinho e das frutas e produtos hortícolas<sup>12</sup>.

## **2.2. Derrogações específicas para o setor no Regulamento OCM**

### *2.2.1. Negociações contratuais*

23. Durante o período abrangido pelo presente relatório, nos quatro setores — *azeite, carne de bovino e certas culturas arvenses e leite e produtos lácteos* — o Regulamento OCM previu a possibilidade de as OP negociarem contratos de abastecimento para a venda dos respetivos produtos dos seus membros. As medidas tinham em comum o reforço da posição de negociação dos agricultores em relação aos seus parceiros a jusante, mas as condições e as atividades autorizadas ao abrigo destas disposições diferem.
24. Desde 2012, nos termos do artigo 149.º do Regulamento OCM no **setor do leite**, as OP reconhecidas, sujeitas a limitações quantitativas, podem estabelecer negociações

---

12 Relatórios anuais dos Estados-Membros e estudo da Arcadia/LEI Wageningen.

contratuais sem estarem obrigadas a concentrar o abastecimento e a colocação dos produtos dos seus membros no mercado ou integrar uma atividade de melhoramento da eficiência dos seus produtores. Uma OP pode negociar um preço para a entrega de leite cru aos transformadores. A implementação desta disposição foi descrita nos relatórios da Comissão de 2014 e 2016<sup>13</sup>. Nove Estados-Membros comunicaram entregas de leite cru em 2016 ao abrigo de contratos resultantes de uma negociação coletiva. O volume negociado coletivamente ascendia a 22,8 milhões de toneladas, correspondentes a 15 % das entregas totais de leite na UE em 2016. A derrogação específica para o setor do leite constante do artigo 149.º continua a ser aplicável.

25. Desde 2014, os artigos 169.º, 170.º e 171.º do Regulamento OCM permitem a venda conjunta e atividades relacionadas com as vendas de produtos agrícolas nos setores do **azeite, da carne de bovino e das culturas arvenses** por produtores através de OP reconhecidas. Sob reserva de limitações quantitativas, a OP pode negociar contratos de abastecimento desde que concentre o abastecimento e coloque os produtos dos seus membros no mercado. Deve ainda de integrar pelo menos uma atividade dos seus membros produtores, com probabilidade de gerar ganhos de eficiência significativos. Em 2015, a Comissão aprovou orientações sobre a aplicação destas disposições<sup>14</sup>. As orientações foram revogadas com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018 pelo Regulamento (UE) n.º 2017/2393. Embora as derrogações referentes ao azeite, à carne de bovino e a determinadas culturas arvenses tenham sido revogadas, continuam a ser juridicamente relevantes para as atividades realizadas antes das alterações do Regulamento Omnibus que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018.
26. De modo a beneficiar da derrogação para estes três setores, a OP deve comunicar à autoridade competente do seu Estado-Membro o volume do produto abrangido pelas negociações. O Estado-Membro deve informar a Comissão. Desde a entrada em vigor do Regulamento OCM, a Comissão não recebeu tais comunicações.
27. Em 2017, a Comissão lançou um estudo sobre as Organizações de Produtores e as suas atividades nos três setores. Os **resultados** mostram que existem muito mais OP/AOP não reconhecidas do que OP/AOP reconhecidas. O número total de OP e AOP reconhecidas e não reconhecidas é de cerca de 1 400 entidades no setor do azeite, cerca de 800 no setor da carne de bovino e cerca de 1 600 no setor das culturas arvenses.
28. Os **resultados** também mostram que cerca de dois terços das OP e das AOP realizam negociações contratuais e que, virtualmente, todas as OP e AOP que o fazem também realizam, pelo menos, uma das atividades que reforçam a eficiência exigidas pelos artigos 169.º a 171.º do Regulamento OCM; as atividades que reforçam a eficiência mais comuns são o controlo de qualidade, a distribuição/transporte e a

---

13 [https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_en).

14 Comunicação da Comissão JO C 431, de 22.12.2015, p. 1.



aquisição de insumos. As OP realizam estas atividades que reforçam a eficiência sobretudo por considerarem que estas atividades melhoram a sua posição nas negociações com os compradores. Nenhuma OP cumpriu os requisitos administrativos (reconhecimento e notificação dos volumes negociados) para beneficiar da derrogação.

2.2.2. *Outras derrogações do setor, incluindo medidas de prevenção e gestão de crises*

29. Os artigos 150.º e 172.º do Regulamento OCM permitem que as OP acordem **adaptar a oferta à procura** a fim de garantir o valor acrescentado e a qualidade de certos produtos. Para o abastecimento de **queijos DOP/IGP<sup>15</sup>**, a *França* aplicou a gestão de abastecimento a **oito** e a *Itália* a **quatro queijos** ao abrigo da aplicação do artigo 150.º do Regulamento OCM. Uma possibilidade similar para o abastecimento de presunto DOP/IGP só foi, até agora, usada pela **Itália**, artigo 172.º do Regulamento OCM. Para o **vinho**, a *França* (**17 casos**) e a *Espanha* (**1 caso**) notificaram a Comissão terem previsto regras de comercialização para o regulamento do abastecimento de acordo com o artigo 167.º do Regulamento OCM.
30. No **setor do açúcar**, o Regulamento Delegado (UE) 2016/1166 da Comissão<sup>16</sup> permite aos transformadores de açúcar e aos produtores de açúcar de beterraba acordar partilhar o valor e as perdas entre si, sob certas condições. A cláusula relativa à partilha de valor é opcional e só deve ser acordada entre um transformador de açúcar (ou seja, sem cooperação de diversos transformadores) e produtores de beterraba ao mesmo tempo. As partes não podem fixar os preços da beterraba. A partilha de valor é amplamente utilizada, ou seja, em 35 de 42 acordos interprofissionais<sup>17</sup>, relativamente aos quais a Comissão obteve informação.
31. O artigo 33.º do Regulamento OCM prevê a possibilidade das **organizações de produtores no setor das frutas e produtos hortícolas implementarem diversas medidas ao abrigo dos programas operacionais, nomeadamente planeamento da produção e medidas de crise**. Estas medidas são cofinanciadas pela UE. Em 2015, a assistência financeira da UE para medidas de crise ascendeu a 50 milhões de EUR.
32. Numa situação de grave desequilíbrio do mercado, o artigo 222.º do Regulamento OCM permite **acordos de OP/AOP reconhecidas e organizações interprofissionais** em todos os setores agrícolas por um período limitado de seis meses, que pode ser prorrogado uma vez. Tais medidas de crise para, por exemplo, retirar produtos do mercado foram autorizadas pela Comissão durante a crise do leite

---

15 «DOP» significa «denominação de origem protegida» e «IGP» significa «indicação geográfica protegida».

16 Regulamento Delegado (UE) 2016/1166 da Comissão, de 17 de maio de 2016, no que respeita às condições de compra da beterraba no setor do açúcar a partir de 1 de outubro de 2017.

17 Estes são acordos entre os produtores de beterraba ou a sua organização e os transformadores de açúcar ou as suas organizações a celebrar antes de um contrato de entrega individual, artigo 125.º do Regulamento OCM.

entre abril de 2016 e abril de 2017. A Comissão não recebeu qualquer informação de que esta autorização tenha sido utilizada.

### 2.3. Artigo 101.º, n.º 3, do TFUE

33. Os acordos entre produtores independentes, por exemplo, sobre quantidades e vendas podem ser isentados ao abrigo do artigo 101.º, n.º 3, do TFUE, se as condições descritas no n.º 5 supra se encontrarem satisfeitas.
34. Em 2013, a **ANC na Letónia**, num inquérito *ex officio*, avaliou um acordo de tratamento conjunto por duas cooperativas de laticínios que incluiu a fixação do preço do leite cru ao abrigo da lei de concorrência nacional (equivalente ao artigo 101.º, n.º 3, do TFUE). A ANC concluiu que o acordo podia estar isento, dado terem sido satisfeitas todas as condições.
35. Em 2013, a **ANC em França** iniciou um inquérito baseado numa queixa e multou cinco matadouros de suínos por acordarem as quantidades de carne de porco a comprar a produtores de suínos. O objetivo era baixar os preços pagos aos produtores. A ANC também multou os matadouros por enviarem instruções de preços aos seus membros. Além disso, sete matadouros, uma associação de matadouros e uma federação de compradores em mercado de leilão foram multados por terem acordado coletivamente sobre um preço base a pagar aos produtores. Relativamente à última infração, as partes alegaram que o seu acordo podia estar isento ao abrigo do artigo 101.º, n.º 3, do TFUE. A ANC concluiu que, mesmo que as partes pudessem demonstrar que a fixação do preço base tinha contribuído para melhorar a produção de carne, as outras condições não tinham sido satisfeitas porque um preço base fixo não promovia o progresso económico e a prática não permitia aos consumidores obter uma parcela justa de qualquer benefício resultante.

## 3. INQUÉRITOS DAS AUTORIDADES DA CONCORRÊNCIA NO SETOR AGRÍCOLA

36. No período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e meados de 2017 (o «Período»), as autoridades europeias da concorrência<sup>18</sup> concluíram cerca de **126 inquéritos** e estão em curso cerca de **41 inquéritos**, o que leva a um total de **167 inquéritos**. O número mais elevado de inquéritos foi realizado pelas ANC na **Áustria** (24), na **Dinamarca** (22), na **Grécia** (21) e pela **Comissão Europeia** (22).

### 3.1. Principais categorias de produtos investigadas

37. Os inquéritos das autoridades da concorrência abrangem um vasto conjunto de produtos agrícolas, mas as categorias de produtos seguintes foram as mais investigadas: **leite e laticínios** (34 %), **carne** (19 %), **frutas e produtos hortícolas**

---

18 As «Autoridades da Concorrência» abrangem as autoridades nacionais de concorrência da UE e da Comissão Europeia.

(12 %) e **cereais** (10 %). Também foram realizados inquéritos nas categorias das **sementes, óleos e gorduras** (5 %), **açúcar** (5 %) e **arroz** (2 %).

38. As infrações detetadas pelas autoridades da concorrência que levaram a sanções pecuniárias dizem respeito a diversos produtos agrícolas, incluindo: **leite e produtos lácteos** (26 %), **frutas e produtos hortícolas** (22 %), **carne em geral** (16 %), **sementes, óleos e gorduras** (10 %), **outros produtos, por exemplo, vinagre natural, vinho, cereais, algodão, açúcar** (26 %).

### 3.2. Entidades sob investigação

39. São as seguintes as entidades sob investigação a cargo das autoridades da concorrência: **transformadores** (36 %), **retalhistas** (15 %), **outros tipos de associações** (11 %), **produtores agrícolas**, (9 %), **grossistas** (9 %), **organizações de produtores agrícolas** (9 %), **associações gerais de agricultores** (9 %), **outros** (7 %), **associações de organizações de produtores** (4 %).
40. São as seguintes as entidades objeto de decisões em que as autoridades da concorrência encontraram uma infração às regras de concorrência: **transformadores** (39 %), **retalhistas** (26 %), **grossistas** (12 %), **outros tipos de associações** (7 %), **produtores agrícolas** (5 %), **organizações de produtores agrícolas** (4 %), **outros** (4 %), **associações de organizações de produtores** (3 %).
41. Os transformadores são as entidades mais frequentemente representadas nos inquéritos. Por exemplo, em 2014, a ANC na **Alemanha** multou os três maiores transformadores de açúcar alemães por constituírem um «cartel territorial», que significava que limitariam as suas vendas de açúcar na Alemanha às suas respetivas áreas de vendas locais. Também acordaram sobre os preços e as quantidades a vender. O objetivo era obter os preços mais elevados possíveis. Em dois outros processos *ex officio* em 2012 e 2013, as ANC em **França** e na **Alemanha** multaram, respetivamente, 17 e 22 grandes fábricas de farinha por acordarem conjuntamente sobre os preços de venda, as quantidades que venderiam e a que clientes cada fábrica limitaria as vendas. Noutro exemplo, num processo *ex officio* de 2012, a ANC na **Grécia** multou os transformadores (empresas privadas, cooperativas e uma associação de transformadores) de carne de aves por, entre outros, estabelecerem conjuntamente os preços de venda dos seus produtos e impedirem a importação de frango.

### 3.3. Principais fontes dos inquéritos

42. Quanto à **origem dos inquéritos**, as autoridades da concorrência iniciaram a maioria dos inquéritos no seguimento de **queixas** (de fornecedores, concorrentes ou consumidores). As autoridades iniciaram outros procedimentos por sua própria iniciativa depois de tomarem conhecimento de potenciais práticas anticoncorrenciais através da informação do mercado.

### 3.4. Tipos de queixas

43. Os queixosos são variados e essencialmente incluem: **produtores agrícolas (23 %), transformadores (19 %), outros (15 %), organizações de produtores agrícolas (13 %), pessoas singulares (7 %), grossistas (5 %), retalhistas (5 %), outros tipos de associações (5 %), associações agrícolas de organizações de produtores (3 %), autoridades locais (3 %), associações gerais de agricultores (2 %).**
44. Isto mostra que os produtores agrícolas por si só ou em associação constituem a fonte mais importante de queixas. Os inquéritos apenas levaram a conclusões de infrações em cerca de um quarto dos inquéritos cobertos por este relatório. Esta proporção é inferior nos inquéritos desencadeados por queixas de produtores agrícolas: dos **25 inquéritos** iniciados na sequência de queixas apresentadas pelos produtores agrícolas, apenas **4 inquéritos** levaram à adoção de uma decisão de infração. Os produtores agrícolas tornam frequentemente as suas queixas públicas no momento em que as apresentam às autoridades da concorrência e, conseqüentemente, comprometem a oportunidade das autoridades de obter prova das respetivas infrações.
45. As autoridades da concorrência identificaram diversas práticas que eram diretamente prejudiciais para os agricultores. Por exemplo, com base numa queixa, a **ANC em Espanha** multou os compradores que tinham acordado pagar preços mais baixos aos produtores de leite cru e que tinham dividido entre si os produtores. Noutro exemplo, com base numa queixa, a **ANC em França** multou os compradores de suínos vivos por terem acordado sobre as quantidades que tinham planeado comprar aos produtores tendo em vista a redução dos preços dos animais. As ANC intervieram para atenuar as condições de exclusividade impostas por cooperativas dominantes sobre os produtores. Nesses casos, as autoridades da concorrência permitiram aos produtores fornecer a diversas cooperativas transformadoras leite cru (na Suécia) e açúcar de beterraba (em França), alargando assim as opções dos produtores de obter preços mais elevados e permitindo-lhes aumentar a sua produção (por exemplo, beterrabas para açúcar no momento da remoção das quotas).

### 3.5. Resultado dos inquéritos

46. Os inquéritos antitrust no setor agrícola que foram encerrados durante o Período em apreço levaram a quatro diferentes tipos de resultados:
- decisões de infração com multas**, isto é, as autoridades da concorrência obrigaram uma entidade a suspender a prática infratora e a pagar uma sanção pecuniária (cerca de metade dos casos concluídos);
  - decisões de infração sem multas**, isto é, as autoridades da concorrência obrigaram uma entidade a suspender a prática infratora sem sanção pecuniária (alguns dos casos concluídos);
  - decisões de compromisso**, isto é, as autoridades da concorrência não decidiram se havia uma infração e adotaram uma decisão que torna o compromisso oferecido pela entidade sob investigação legalmente

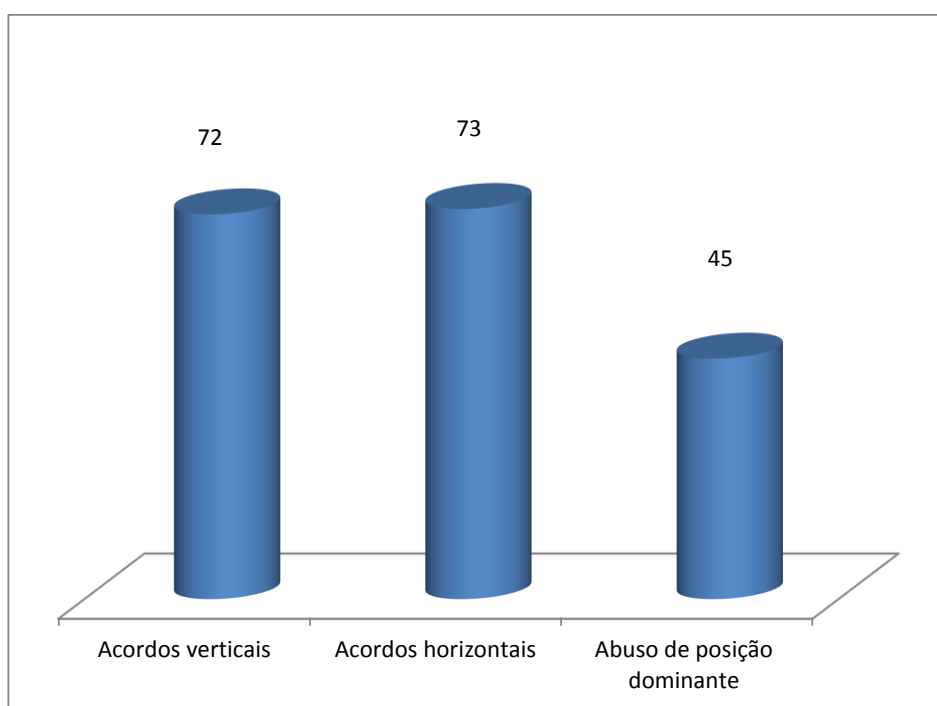
vinculativo, removendo assim potenciais dúvidas (alguns dos casos concluídos);

- d. **encerramento sem decisão**, isto é, encerramento do processo pelas autoridades da concorrência durante a fase preliminar do inquérito devido a falta de provas (entre estes inquéritos as rejeições de queixas terão de ser tidas em conta), porque eram necessários esforços desproporcionados para cumprir o requisito do ónus da prova ou por causa da necessidade de estabelecer prioridades (cerca de metade dos casos concluídos).

### 3.6. Tipos de infrações investigados

**Figura 1**

**Principais tipos de infrações investigadas no período de 01/2012-06/2017<sup>19</sup>**



47. As autoridades europeias de concorrência investigaram os **acordos verticais** (38 % dos inquéritos durante o Período), isto é, acordos entre entidades que operam a diferentes níveis da produção. Nomeadamente, os acordos investigados pela ANC entre transformadores e retalhistas estabelecem um preço de retalho mínimo; por exemplo, na **Eslováquia**, para um caso referente a produtos lácteos e, na **Bulgária**, para três casos referentes a óleo de girassol. Na **Áustria**, a ANC concluiu 23 inquéritos a acordos entre transformadores e retalhistas sobre os preços de retalho mínimos sobre produtos de farinha, carne e laticínios. Em alguns outros casos, as autoridades da concorrência concluíram que a infração não era provável e, por

19 O número total de inquéritos realizados pelas autoridades da concorrência não coincide com o número dos principais tipos de infrações detetadas porque alguns inquéritos abrangem mais de um tipo de infração (por exemplo, acordo vertical e horizontal).

consequente, encerraram o inquérito. Por exemplo, a ANC na **Croácia** iniciou um inquérito baseado numa queixa referente a um acordo entre os representantes dos produtores de leite e os transformadores de leite, relativamente ao cálculo do preço de compra do leite. A ANC concluiu que as negociações e os acordos relativos aos preços de compra do leite não eram considerados problemáticos ao abrigo das regras de concorrência.

48. As autoridades europeias de concorrência investigaram **acordos horizontais**, isto é, acordos entre dois ou mais concorrentes ou potenciais concorrentes (**38 %**), por exemplo, acordos entre produtores que estabelecem o preço de um produto agrícola. Por exemplo, num inquérito ex officio, a ANC em **Chipre** concluiu que uma associação agrícola de organizações de produtores infringiu as regras de concorrência fazendo com os seus agricultores, membros da associação, acordos de distribuição de leite de vaca cru que incluíam condições específicas para a determinação do preço do leite cru. Noutros casos, as autoridades da concorrência concluíram que a infração não era provável e, por conseguinte, encerraram o inquérito. Por exemplo, a ANC na **Polónia** encerrou o seu inquérito a uma queixa devido a falta de provas de que as alterações simultâneas e relativamente rápidas mudanças de preços (nomeadamente a redução) de maçãs industriais por transformadores tenham resultado de um acordo de fixação de preços.
49. As autoridades da concorrência investigaram também **acordos simultaneamente verticais e horizontais**, porque envolviam diversos níveis da cadeia de abastecimento e envolviam em cada nível diversos, se não todos, os concorrentes. Por exemplo, em 2015 a **Comissão Europeia** procedeu a um exame ex officio dos acordos em que as associações nacionais de produtores agrícolas haviam declarado publicamente ter chegado a um acordo com as associações nacionais de transformadores e as associações nacionais de retalhistas em **França**. Os acordos destinavam-se a subir os preços de alguns produtos lácteos e de carne e excluía fornecimentos de produtores de outros Estados-Membros obrigando os retalhistas a adquirir 100 % dos produtos relevantes em França. A intervenção da Comissão permitiu que as prateleiras dos supermercados franceses não fossem reservadas aos produtos franceses, impedindo assim um ciclo prejudicial de retaliações para todos os produtores no mercado interno, e os processos foram encerrados. Diversas ANC investigaram acordos similares.
50. As autoridades da concorrência investigaram ainda uma potencial **conduta abusiva por operadores dominantes (24 %)**. Estes abusos envolveram sobretudo estratégias para excluir concorrentes, tais como obrigações de exclusividade, obrigações de compra mínima, recusas de abastecimento e os denominados abusos de exploração, tais como obrigações contratuais injustificadas. Nalguns casos, as ANC concluíram que as empresas dominantes abusavam das suas posições dominantes, por exemplo, ao recusarem fornecer os seus produtos a certos consumidores. Por exemplo, em 2012, com base numa queixa, a ANC na **Finlândia** propôs uma multa a uma cooperativa de laticínios, por abusar da sua posição dominante ao vender leite fresco

a preços artificialmente baixos. A ANC concluiu que a motivação da cooperativa para baixar os preços era expulsar todos os outros transformadores do mercado, inclusive pequenas explorações leiteiras, para que o transformador dominante se tornasse o único transformador de leite no mercado, permitindo-lhe então aumentar os preços novamente.

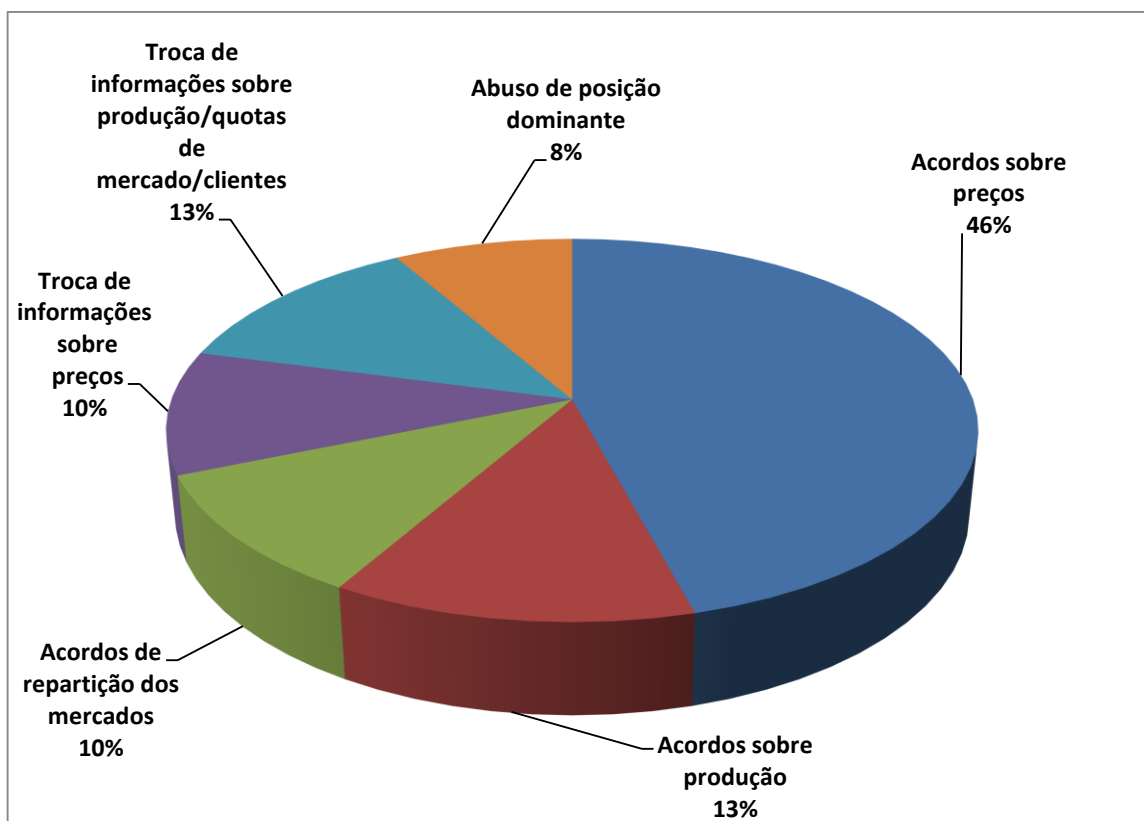
51. Todos os casos de conduta abusiva por operadores dominantes detetados pelas autoridades da concorrência são referentes ao setor do leite e produtos lácteos.
52. Algumas vezes, os processos foram encerrados devido a falta de provas. Por exemplo, a ANC na **Suécia** encerrou um inquérito devido a falta de provas referentes à queixa de que uma empresa dominante estava a pagar aos retalhistas para não venderem os produtos dos concorrentes.

### **3.7. Tipos de infrações detetadas**

53. Os tipos de infrações detetadas pelas autoridades da concorrência podem ser classificados da seguinte forma: **acordos sobre preços (46 %), acordos sobre produção (13 %), troca de informações sobre produção, quotas de mercado e clientes (13 %), acordos de repartição dos mercados (10 %), troca de informações sobre preços (10 %), abusos da posição dominante**, envolvendo estratégias para excluir concorrentes, como preços predatórios, abatimentos exclusivos, preços excessivos e injustos (**8 %**). Num certo número de casos, as autoridades da concorrência concluíram que havia diversas infrações ao mesmo tempo.

### **Figura 2**

**Principais tipos de infrações detetadas pelas autoridades da concorrência durante o período 01/2012-06/2017**



### 3.8. Consultas e acompanhamento das atividades

54. Além disso, as autoridades da concorrência prestam aconselhamento sobre a aplicação das regras de concorrência. No Período, as ANC receberam 46 **pedidos de aconselhamento** no setor agrícola. Os pedidos vêm de operadores, mas também das autoridades, por exemplo, sobre a nova legislação.
55. Um trabalho importante das ANC consiste também no acompanhamento das atividades. Durante o Período, as ANC realizaram 53 **atividades de acompanhamento e outras conexas** referentes à aplicação das regras de concorrência no setor agrícola. Esse trabalho inclui habitualmente inquéritos setoriais, aprovação de relatórios e ações de sensibilização.