



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas,

C(2001)

VERSÃO PÚBLICA

**DECISÃO DA COMISSÃO
de 21.11.2001**

**que declara uma concentração compatível com o mercado comum e com o
funcionamento do Acordo EEE**

**(Processo N° COMP/M. 2498 - UPM-KYMMENE/HAINDL e
Processo N° COMP/M. 2499 - NORSKE SKOG/ PARENCO/ WALSUM)**

**Decisão da Comissão
de 21.11.2001
que declara uma concentração compatível com o mercado comum
e com o funcionamento do Acordo EEE**

**(Processo N° COMP/M.2498 - UPM-KYMMENE / HAINDL
Processo N° COMP/M.2499 - NORSKE SKOG / PARENCO / WALSUM)**

(A versão em língua inglesa é a única que faz fé)

(Texto com relevância para efeitos do EEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ("Acordo EEE") e, nomeadamente, o seu artigo 57º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) n° 4064/89 do Conselho de 21 de Dezembro de 1989 relativo ao controlo das operações de concentração de empresas,¹ com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n° 1310/97² e, nomeadamente, o n° 2 do seu artigo 8º,

Tendo em conta a decisão da Comissão, de 23 de Julho de 2001, de dar início a um processo no presente caso,

Tendo sido dada às empresas em causa a oportunidade de expressarem as suas opiniões sobre as objecções levantadas pela Comissão,

Tendo em conta o parecer do Comité Consultivo em matéria de concentração de empresas³,

Tendo em conta o relatório final do Auditor⁴,

1 JO L 395 de 30.12.1989, p. 1.; versão corrigida JO L 257, 21.9.1990, p. 13

2 JO L 180 de 09.07.97, p. 1.

3 JO C [...], [...] 2001, p. [...].

4 JO C [...], [...] 2001, p. [...].

CONSIDERANDO O SEGUINTE:

1. Em 20 de Junho de 2000, a Comissão foi notificada de um projecto de concentração, através da qual a empresa finlandesa UPM-Kymmene (a seguir denominada "UPM") tenciona adquirir o controlo exclusivo da empresa alemã Haindl'sche Papierfabriken KGaA ("Haindl") mediante a aquisição da totalidade das acções da Haindl. No mesmo dia, a Comissão foi notificada de uma segunda concentração, que consiste na revenda de duas das seis fábricas da Haindl ("Haindl-2"), a fábrica de Parenco, nos Países Baixos, e a fábrica de Walsum, na Alemanha, pela UPM-Kymmene à empresa de fabrico de papel norueguesa Norske Skog.
2. Após análise da notificação, a Comissão concluiu que a operação notificada era abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n° 4064/89 (seguidamente designado "Regulamento das Concentrações"), suscitando sérias dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum e com o funcionamento do Acordo EEE.
3. No seguimento de uma investigação aprofundada do caso, a Comissão chegou à conclusão de que a concentração projectada não criará uma posição colectiva dominante susceptível de afectar significativamente a concorrência efectiva no mercado comum e o funcionamento do Acordo EEE.

I. AS PARTES

4. A UPM-Kymmene é a sociedade gestora de participações sociais de um grupo empresarial que desenvolve principalmente actividades na indústria dos produtos florestais, em três áreas principais: papéis para impressão (papel de jornal, papel para revistas e papel fino), transformação (materiais de transformação), e produtos de madeira (madeira serrada e contraplacado).
5. A Haindl é uma empresa familiar com actividades na indústria do papel. O grupo Haindl possui ainda a companhia aérea regional, Augsburg Airways, que será transferida para os anteriores accionistas da Haindl antes de ser concluída a operação em questão ou, o mais tardar, em 31 de Dezembro de 2001.
6. A Norske Skog é uma empresa com actividades na indústria dos produtos florestais. A sua principal actividade é a produção e venda de papel para impressão com pasta mecânica de madeira (papel de jornal e papel para revistas).

II. A OPERAÇÃO E A CONCENTRAÇÃO

7. A aquisição projectada do controlo da Haindl processar-se-á em duas etapas. Numa primeira etapa, a UPM-Kymmene adquirirá a totalidade do capital da Haindl. A segunda fase consiste na revenda de duas das seis fábricas da Haindl pela UPM-Kymmene ao produtor de papel norueguês Norske Skog, realizando-se esta operação em simultâneo com a aquisição do controlo da Haindl pela UPM-Kymmene (operações complementares). As duas fábricas referidas são a de Walsum, na Alemanha e a de Parenco, nos Países Baixos, seguidamente designadas por "Haindl-2", sendo as restantes quatro fábricas designadas por "Haindl-4". Tal como foi estruturada, a operação permite que a primeira transacção seja efectuada de forma independente, mas a segunda transacção fica dependente da primeira.
8. A UPM-Kymmene adquirirá a totalidade das acções da Haindl. A Norske Skog adquirirá todas as acções da fábrica de Parenco e todos os activos da de Walsum. Por

consequente, cada uma das operações notificadas constitui uma concentração, na acepção do nº 1, alínea b) do artigo 3º do Regulamento das Concentrações.

III. DIMENSÃO COMUNITÁRIA

9. No caso da primeira operação, as empresas em causa registaram, em 2000, um volume de negócios agregado total, a nível mundial,⁵ de mais de 5 mil milhões de euros (UPM-Kymmene, 9,583 milhões de euros; Haindl, 1,490 milhões de euros). As duas empresas têm, cada uma, um volume de negócios a nível comunitário superior a 250 milhões de euros (UPM-Kymmene, 6,900 milhões de euros; Haindl, [...] euros), mas não realizam mais de dois terços do seu volume de negócios agregado a nível comunitário no mesmo Estado-Membro. A operação notificada tem, portanto, dimensão comunitária e constitui um caso de cooperação nos termos do artigo 57º do Acordo EEE.
10. No caso da segunda operação, as empresas em causa tinham um volume de negócios agregado total, a nível mundial,⁶ de mais de 2 500 milhões de euros em 2000 (Norske Skog, 3,284 milhões de euros; Haindl-2, [...] euros). O volume de negócios agregado de cada uma das partes a nível comunitário é superior a 100 milhões de euros (Norske Skog, [...] euros; Haindl-2, [...] euros). Cada uma das partes regista um volume de negócios superior a 25 milhões de euros em cada um de, pelo menos, três Estados-Membros, nomeadamente, [...] euros; o volume de negócios agregado total das partes é superior a 100 milhões de euros em cada um dos Estados-Membros referidos, mas as partes não realizam mais de dois terços do seu volume de negócios agregado a nível comunitário num só Estado-Membro. A operação notificada tem, portanto, dimensão comunitária e constitui um caso de cooperação nos termos do artigo 57º do Acordo EEE.

IV. COMPATIBILIDADE COM O MERCADO COMUM

11. As duas concentrações dizem respeito aos sectores económicos da pasta de papel e do papel para publicações. Os únicos mercados afectados são os do papel de jornal e do papel para revistas. Admitindo que existe um mercado distinto do papel *couché* sem pasta mecânica de madeira (WFC) para revistas, o mercado do papel WFC não é afectado, porque a Haindl não produz este tipo de papel.

MERCADOS DO PRODUTO RELEVANTES

1. Papel de jornal

12. O papel de jornal é utilizado principalmente na produção de jornais. Para fabricar papel de jornal é necessária pasta mecânica ou pasta reciclada representando pelo menos 65% em termos de peso. Existem diferentes qualidades de papel de jornal, consoante o papel seja, por exemplo, acabado ou calandrado, branco ou corado, e a brancura difere

5 Volume de negócios calculado nos termos do nº 1 do artigo 5º do Regulamento das Concentrações e da Comunicação da Comissão relativa ao cálculo do volume de negócios (JO C 66 de 02.03.98, p. 25).

* Foram suprimidas partes do presente texto a fim de garantir que não são divulgadas informações confidenciais; estas partes de texto são apresentadas entre parênteses rectos, com um asterisco.

6 Volume de negócios calculado nos termos do nº 1 do artigo 5º do Regulamento das Concentrações e da Comunicação da Comissão relativa ao cálculo do volume de negócios (JO C 66 de 02.03.98, p. 25).

consoante a qualidade. O peso do papel (gramagem) e a brancura são as principais variáveis. O papel de jornal comum tem, normalmente, uma gramagem de 40-52 g/m² e uma brancura de 57-60 de acordo com a norma ISO aplicável. O papel de jornal melhorado tem, normalmente, uma gramagem de 42-56g/m² e uma brancura de 61 ou mais de acordo com a norma ISO aplicável. O papel de jornal para utilizações específicas inclui o papel para listas telefónicas e livros de reduzida gramagem (28-40 g/m²) e elevada brancura ISO (63-80).

13. Numa decisão de 30 de Outubro de 1995⁷, a Comissão considerou que o papel de jornal constituía um único mercado de produto, tendo nomeadamente verificado que existia um elevado grau de substituibilidade do lado da procura e do lado da oferta⁸ entre as diferentes qualidades reconhecidas de papel de jornal, e que as diferenças de preço não eram significativas. Foi esta, também, a posição adoptada na Decisão 1994/641/CE, da Comissão, no âmbito do processo IV/M.1225 – *Enso/Stora*.⁹ A UPM-Kymmene afirma que esta posição continua a ser válida, facto que o estudo de mercado confirmou de modo geral. Para efeitos do presente processo, a Comissão considera, portanto, que existe um único mercado do produto para o papel de jornal.

2. Papel para revistas

14. O papel para revistas é produzido a partir de pasta mecânica, química e reciclada, e também de produtos químicos, cargas e pigmentos. Destina-se principalmente à produção de revistas, catálogos e material publicitário, utilizando sobretudo a fotogravura e a impressão *offset*. Existem três qualidades diferentes: os papéis não *couché* (papel supercalandrado, conhecido por SC-A ou SC-B), o papel *couché* mecânico em bobinas (denominado CMR), e o papel *couché* sem pasta mecânica de madeira em bobinas (denominado WFC). O papel *couché* mecânico em bobinas consiste, principalmente, em papel *couché* ligeiro, denominado LWC. As outras qualidades de papel *couché* mecânico são o papel *couché* de peso médio e o papel *couché* pesado (MWC e HWC, respectivamente), e o papel *couché* acabado mecanicamente (MFC) para revistas.
15. O papel de qualidade inferior é o SC-B, e o de qualidade superior é o WFC, que custa entre 30% a 40% mais do que o papel SC-B. As qualidades de papel *couché* mecânico (LWC) situam-se entre um e outro, em termos de qualidade e de preço. Tal como no caso do papel de jornal, a gramagem e a brancura são as principais variáveis em cada qualidade. A título de exemplo, o papel SC-B tem uma gramagem de 50-55 g/m² e uma brancura de 65-69%, de acordo com a norma ISO aplicável; a qualidade SC-A tem uma gramagem ligeiramente superior e uma brancura superior de 70-80%, de acordo com a norma ISO aplicável. O papel LWC é geralmente produzido em gramagens entre 55 g/m² e 65 g/m² e com uma brancura até 85%, ao passo que o papel WFC tem uma gramagem superior a 80 g/m² e uma brancura superior a 90%.
16. As partes consideram que as diferentes qualidades fazem parte do mesmo mercado do papel para revistas, devido ao elevado grau de substituibilidade do lado da oferta e da

7 Processo IV/M.646 - Repola/Kymmene JO C 318 de 29.11.1995, p. 3.

8 A maior parte dos fornecedores utiliza papéis de qualidades diferentes sem ajustamentos dispendiosos nas suas máquinas de impressão.

9 Decisão de 25 de Novembro de 1998, JO L 254 de 29.09.1999, p.9

procura. Além disso, as partes referiram o facto de, em dois processos anteriores, a Comissão ter baseado a sua apreciação na existência de um único mercado do papel para revistas.¹⁰ Tal aconteceu contudo porque, em ambos os casos, a Comissão considerou que, mesmo que se baseasse num mercado do produto relevante distinto para o papel WFC a sua apreciação não teria sido diferente.

17. O estudo da Comissão revelou, todavia, que o papel WFC não faz parte do mercado geral do papel para revistas. Em primeiro lugar, os preços das qualidades SC e LWC tendem a oscilar em paralelo, o que parece não acontecer no caso do papel WFC. Tal sugere que o papel WFC não faz parte do mercado geral do papel para revistas. As partes discordaram veementemente com esta análise, afirmando que as oscilações de preços entre os papéis SC/CMR e o papel WFC eram bastante semelhantes. Uma análise das correlações entre os diferentes preços confirma a conclusão da Comissão de que o papel WFC não faz parte do mesmo mercado que os papéis SC/CMR.¹¹
18. Do lado da procura, não existem grandes possibilidades de substituição. O papel WFC tem uma gramagem de pelo menos 80 g/m², o que o torna pesado em comparação com o LWC. É bastante mais resistente do que as qualidades mecânicas e, ao contrário destas últimas, não amarelece com o tempo, porque não contém lenhina. Por conseguinte, o papel WFC é utilizado principalmente para capas de publicações e para revistas de preço elevado, por exemplo, revistas de viagens destinadas ao topo do mercado, revistas de sociedade e revistas de moda, cujo preço unitário cobre os custos mais elevados de aquisição e de transporte, dado o acréscimo de peso, em cada exemplar, resultante da gramagem superior do papel. Na sua resposta à Comunicação de Objecções, as partes mencionaram que a Comissão não levava em conta as sobreposições que se poderão verificar entre o papel *couché* de peso médio (MWC) e o papel WFC. Embora seja verdade que é possível alguma substituição entre as duas qualidades, trata-se de uma substituição marginal, insignificante em termos de volume.
19. Do lado da oferta, praticamente não existe substituição entre o papel WFC e as qualidades com pasta mecânica de madeira. Todas as máquinas de papel que produzem WFC são máquinas dedicadas.¹² Além disso, para produzir WFC apenas é necessária pasta química, ao passo que as qualidades SC e LWC são produzidos a partir de pasta mecânica, com madeira. A pasta química é, em grande medida, produzida por fornecedores independentes e é comercializada no mercado livre, ao passo que a pasta mecânica é regra geral produzida internamente. O preço da pasta química, por vezes denominada pasta de mercado, tem variado consideravelmente ao longo do tempo. Por exemplo, em 2000, o preço de mercado da pasta química do tipo NSBK variou entre

10 Processos N° IV/M.646 Repola/Kymmene, ponto 20, e N° IV/M.1225 Enso/Stora, ponto 17.

11 A análise das correlações dos preços destina-se a medir a sensibilidade do preço de um produto relativamente ao preço de um suposto sucedâneo. Quanto mais elevado for o grau de correlação entre os dois produtos (ou seja, quanto mais próximo de 1 for o coeficiente), mais provável é que exista um mercado combinado do produto, abrangendo ambos os produtos. O coeficiente de correlação entre o papel LWC e o papel SC é de 0,85, ao passo que no caso dos papéis SC/LWC e WFC, esse coeficiente se situa entre [0,45 e 0,55]. Um coeficiente de correlação inferior a 0,55 não permite concluir que o papel WFC integra o mesmo mercado que os papéis SC/CMR.

12 Este facto foi já reconhecido pela Comissão na sua decisão relativa ao processo N° IV/M.646 Repola/Kymmene, no ponto 16.

\$630/tonelada e \$710/tonelada.¹³ Tal explica, em parte, o facto de o preço do papel WFC não acompanhar as oscilações de preço das restantes qualidades.

20. Alguns clientes são ainda da opinião de que o papel supercalandrado (SC) e o papel LWC constituem mercados do produto relevantes distintos. Do lado da procura, a substituíbilidade entre as qualidades CMR e SC é reduzida ou nula. Não existem máquinas que produzam simultaneamente SC e LWC (ou outras qualidades de papel *couché* para revistas), já que isso obrigaria a substituir a supercalandra por uma máquina de revestimento e vice-versa, o que é economicamente inviável. Por conseguinte, as máquinas de papel LWC são normalmente máquinas dedicadas, que apenas produzem bobinas de papel *couché* mecânico. No entanto, as máquinas SC são máquinas bifuncionais, que podem produzir SC-B, ou papel de jornal.
21. Embora normalmente os preços das qualidades SC e LWC de referência oscilem de forma semelhante, a diferença de preços é de cerca de 20%. Há, no entanto, uma vasta gama de qualidades e preços tanto no papel SC como no papel LWC, verificando-se uma sobreposição parcial em termos de gramagem e brancura. Estes factos sugerem, pois, que não existe uma demarcação clara. Há também vários exemplos de editores que ora utilizam uma, ora outra, das duas qualidades de papel. Por conseguinte, para efeitos de apreciação do presente caso, parece mais apropriado considerar que o mercado do produto relevante é o do papel com pasta mecânica de madeira, isto é, o mercado conjunto das qualidades SC e CMR.
22. Para concluir, a Comissão considera que o papel sem pasta mecânica de madeira (WFC) para revistas e o papel com pasta mecânica de madeira para revistas – isto é, o papel supercalandrado (SC), o papel *couché* mecânico em bobinas (CMR), que inclui o LWC, o MWC e o HWC, e o papel *couché* acabado mecanicamente (MFC) – constituem dois mercados do produto relevantes diferentes.

MERCADOS GEOGRÁFICOS RELEVANTES

1. Papel de jornal

23. Segundo as partes, as actuais tendências do mercado revelam uma influência significativa das importações do EEE provenientes do Canadá e dos Estados Unidos. Por conseguinte, a UPM-Kymmene afirma que o mercado do papel de jornal é pelo menos correspondente ao EEE, tomando em consideração o aparecimento de um mercado transatlântico. No entanto, no processo Enso/Stora de 1998, considerou-se que o mercado geográfico relevante do papel de jornal não excedia o EEE.
24. Em 2000, o total das importações e das exportações correspondeu, respectivamente, a 9,3% e 10% do consumo do EEE. Aproximadamente 80% das importações vieram da América do Norte, em especial, do Canadá, que, só por si, representa quase 75% das importações europeias. O Canadá obteve uma quota isenta de direitos de 600 000 toneladas por ano. A maior parte destas importações destina-se ao Reino Unido.
25. As importações estão sujeitas a um direito de importação que tem vindo a ser progressivamente reduzido, que se situa actualmente em 0,5% e que será abolido em 2002. A UPM-Kymmene afirma por conseguinte, que as importações irão aumentar

13 Rapport Annuel 2000, Matussière & Forest S.A., p. 16.

ainda mais. No entanto, a investigação realizada pela Comissão no âmbito do presente processo revela que as importações não aumentaram, mantendo-se estáveis a níveis reduzidos, o que contraria a hipótese de um mercado mais amplo que o EEE. Nomeadamente, as importações de papel de jornal para o EEE têm permanecido a um nível baixo, inferior a 10%, e têm-se mantido relativamente estáveis nos últimos dez anos. Além disso, as importações não aumentaram significativamente desde 1998, apesar da redução progressiva dos direitos aduaneiros de 3,5% para a actual taxa de 0,5%.

26. Existem cinco produtores independentes norte-americanos de papel de jornal que foram designados por clientes europeus como sendo seus fornecedores. A maior parte destes fornecimentos tem como destino as Ilhas Britânicas. Das cinco empresas em causa, três exportam quantidades consideráveis para a Europa. São elas a Abitibi, que é considerada, a nível mundial, a empresa líder de mercado em termos de capacidade, a Bowater, que se situa também entre os 10 maiores fornecedores a nível mundial, e a Kruger. A Abitibi também conseguiu uma presença no mercado europeu através da aquisição da fábrica de papel de jornal de Bridgewater, na Grã-Bretanha. Esta fábrica tem uma capacidade de 292 000 toneladas, e vende principalmente para o mercado britânico de papel de jornal. A Bowater, porém, só tem uma pequena agência na Europa. A Kruger não está presente na Europa. Estas três empresas representam mais de 60% do total de importações para o EEE. As quantidades exportadas pelos outros dois fornecedores canadianos de menor dimensão (Irving e Alliance Forest Products) são insignificantes. Está neste momento a decorrer o processo de aquisição da Alliance Forest Products pela Bowater.
27. As partes afirmam que as importações provenientes de produtores norte-americanos deverão aumentar ainda mais, quando os produtores canadianos deixarem de obter os benefícios decorrentes da forte posição do dólar nas suas exportações para os Estados Unidos e, conseqüentemente, a taxa de câmbio do euro tornar mais favoráveis as exportações para o EEE. No entanto, devido à sua dependência das taxas de câmbio, os produtores canadianos são vistos por muitos clientes europeus como fornecedores bastante esporádicos, sem uma estratégia definida e sem um empenhamento a longo prazo, não estando, portanto, em posição de satisfazer as necessidades permanentes do sector da publicação. Esta opinião foi confirmada por dois dos principais importadores norte-americanos. A Bowater afirmou que gostaria de aumentar as suas vendas para a Europa, desde que a taxa de câmbio se tornasse mais favorável. A Kruger disse estar a reduzir as exportações para a Europa devido à taxa de câmbio e aos custos de transporte. Além disso, a associação do sector, CEPIPRINT, prevê um declínio das importações provenientes do Canadá, de 786 000 toneladas, em 2000, para 750 000 toneladas, em 2001.¹⁴ A CEPIPRINT prevê que esse declínio venha a acentuar-se nos próximos dois anos. Em conjunto, todos estes elementos significam que é muito provável que as importações provenientes da América do Norte venham a diminuir nos próximos anos.
28. Por outro lado, as qualidades de papel utilizadas no EEE não são idênticas às qualidades produzidas na América do Norte. A qualidade dos produtos importados do Canadá é considerada ligeiramente inferior à dos produtos europeus. Além disso, muitos clientes

14 Relatório sobre a procura e a oferta, Junho de 2001, p.A.2.

afirmaram que a qualidade do papel de jornal europeu tem vindo constantemente a melhorar, acentuando a diferença já existente neste domínio entre o Canadá e a Europa.

29. Uma outra fonte de importações é a Rússia. A Kondopoga, a Wolga e a Solikamsk são algumas das fábricas de papel que exportam para o EEE, principalmente para a Alemanha. No entanto, a qualidade do papel de jornal produzido por estes fornecedores é considerada inferior à do papel dos produtores europeus, sendo este produto utilizado sobretudo para jornais de distribuição gratuita. Além disso, há problemas logísticos que comprometem a segurança e a fiabilidade do abastecimento. As importações provenientes da Rússia representam cerca de 2% do consumo do EEE.
30. Em resumo, afigura-se que o mercado do papel de jornal não ultrapassa o EEE e a Suíça, porque: i) as importações representaram apenas 9,3% do consumo total do EEE em 2000, tendo diminuído em 2001; ii) apesar da redução dos direitos aduaneiros, das flutuações das taxas de câmbio e do abrandamento dos ciclos económicos, não se verificou uma grande variação dos fluxos comerciais entre o EEE e a América do Norte. Por outras palavras, mesmo em anos em que a taxa de câmbio foi favorável, as importações provenientes do Canadá não registaram um aumento significativo.

2. Papel para revistas

31. As partes são da opinião que o mercado do papel para revistas corresponde, pelo menos, ao EEE. Não existem barreiras não pautais significativas ao comércio interno no EEE. No entanto, as importações para o EEE de algumas qualidades de papel para revistas estão sujeitas a um direito aduaneiro. Embora não seja aplicado qualquer direito de importação ao papel SC, o papel LWC e o papel WFC estão sujeitos a uma taxa que é actualmente de 3,6% e 2,4%, respectivamente. Estes direitos aduaneiros serão reduzidos para zero em 2004.
32. O EEE é um exportador líquido de papel para revistas. As exportações representam 23% do total das entregas no EEE, ao passo que as importações apenas representam cerca de 1%. A investigação da Comissão revelou que é pouco provável vir a verificar-se um aumento das importações num futuro previsível. Os principais produtores de papel norte-americanos explicaram que não têm planos concretos para aumentar as suas exportações para o EEE.
33. Além disso, as investigações da Comissão revelaram que praticamente todos os compradores de papel para revistas consideraram que o EEE é o mercado geográfico relevante do papel para revistas. Estes clientes são também de opinião que as empresas norte-americanas, russas ou da Europa Oriental não estão presentes de forma activa no mercado europeu. Por conseguinte, considera-se que o mercado geográfico relevante corresponde ao EEE e à Suíça.

APRECIACÃO EM TERMOS DE CONCORRÊNCIA

1. Generalidades: A indústria da pasta de papel e do papel

Processos de produção

34. Desde o princípio da década de oitenta que o valor da produção de madeira e papel e dos sectores da edição e da impressão aumentou, representando mais de 10% do total da produção industrial europeia. A indústria da pasta de papel e do papel é constituída por cinco áreas de actividade principais: pasta de papel, papel para publicações (papel de

jornal e papel para revistas), papel de alta qualidade, cartão e papel-tecido. Estas actividades têm alguns processos de produção comuns, e é por esse motivo que alguns produtores de papel para publicações têm também actividades noutras áreas.

35. O processo de fabrico de papel para publicações (papel de jornal e papel para revistas) inicia-se no sector florestal, e inclui a plantação inicial e o cuidado das árvores, bem como o seu abate e corte em toros. Alguns produtores de papel possuem efectivamente florestas e produzem produtos de madeira, como painéis, pranchas ou materiais para construção civil. É o caso, por exemplo, da UPM-Kymmene, que produz madeira serrada, contraplacado, madeira aplainada e produtos derivados com valor acrescentado. Pode considerar-se que as actividades do processo de produção seguidamente descritas fazem parte de uma cadeia verticalmente integrada. A madeira é utilizada como matéria-prima no fabrico de pasta de papel, que é depois utilizada como uma das matérias-primas na indústria do papel para impressão e publicação.
36. A pasta de papel é uma suspensão de fibras em base aquosa, feita de fibras virgens ou recicladas, e que é formada em folhas de papel. Há diferentes tipos de pasta consoante as características que se pretendem para o produto de papel, como a resistência, o aspecto e a utilização final. No fabrico de papel para publicações são utilizados três tipos de pasta: pasta mecânica, que é normalmente pasta de madeira desfibrada ou pasta termomecânica (TMP) feita a partir de madeira, pasta destintada (DIP) feita a partir de papel reciclado, e pasta química. A pasta química é utilizada apenas no fabrico de papel para revistas, pois aumenta a resistência do papel: é utilizada em combinação com TMP e DIP para produzir papel SC, em combinação com TMP para produzir papel LWC, e sem qualquer combinação para produzir papel WFC. A TMP e a DIP são utilizadas para fabricar papel de jornal.
37. A TMP e a DIP não são vendidas no mercado livre em quantidades apreciáveis, uma vez que os produtores de papel de jornal e de papel para revistas têm instalações integradas de produção de pasta de papel. As matérias-primas (madeira ou papel recuperado) chegam à fábrica que produz a pasta de papel utilizada seguidamente para fabricar papel de jornal ou papel para revistas. Em contrapartida, no caso da pasta química, o nível de integração varia. A pasta química representa uma proporção relativamente pequena da pasta utilizada no papel para revistas (excluindo WFC) e pode ser comprada externamente, no mercado da pasta química. Alguns produtores (cerca de um terço dos fornecedores de WFC, segundo as partes) juntaram à sua capacidade de produção de papel uma fábrica de pasta química; outros compram a pasta química no mercado. Outros factores de produção importantes são os produtos químicos, a água e a energia. Algumas empresas criaram instalações próprias de produção de energia, a fim de suprirem, total ou parcialmente, as suas necessidades.
38. Durante a década de noventa, verificou-se uma série de alterações a nível do processo de produção da pasta de papel e da indústria do papel. Essas mudanças deveram-se à racionalização da produção, a alterações das políticas ambientais nacionais ou europeia, bem como a novos progressos tecnológicos a nível dos processos de produção. Um dos resultados dessas mudanças foi uma redução drástica do consumo de água e energia. Outras mudanças ao nível do processo de produção, foram, por exemplo, a substituição do branqueamento com cloro por branqueamento sem cloro elementar ou branqueamento totalmente sem cloro (o branqueamento é necessário para melhorar a brancura do papel). Outra evolução importante é a crescente utilização de papel recuperado como matéria-prima.

39. Registaram-se mudanças acentuadas a nível da política de resíduos e de reciclagem, à medida que tem vindo a aumentar a sensibilização para as questões ambientais. Esta situação fez surgir um mercado bem desenvolvido de papel recuperado e de fibras recicladas. Alguns fabricantes de pasta de papel e de papel alteraram mesmo totalmente os seus processos de produção e a sua gama de produtos, a fim de utilizarem apenas recursos reciclados. As fibras recicladas são actualmente uma matéria-prima essencial para a indústria do papel, e podem ser reutilizadas até seis vezes (se forem misturadas com fibras virgens). A reciclagem agrada particularmente às fábricas de papel situadas em zonas densamente povoadas, devido à grande disponibilidade de papel e às menores distâncias de transporte de materiais (podendo os fabricantes contar com um abastecimento seguro e com um sistema de recolha eficiente).
40. Um elemento estrutural importante da indústria do papel para publicações é a sua forte dependência das diferentes qualidades de papel. Ao que parece, as fábricas de papel que utilizam fibras recicladas não podem facilmente mudar para fibras virgens e vice-versa. Estas duas matérias-primas exigem máquinas diferentes, ou seja, quer uma unidade de destintagem, quer um desfibrador. Dado que a utilização de pasta mecânica implica um muito maior consumo de energia, a fonte de energia é um elemento importante e a energia é, frequentemente, produzida internamente. Por exemplo, a fábrica da Haindl em Schongau mudou de TMP para DIP, o que lhe permitiu reduzir o seu consumo de energia em 85%. Esta mudança, porém, obrigou à construção de uma unidade de destintagem.
41. O acabamento do papel exige uma decisão estratégica semelhante. Qualquer máquina de papel que produza papel de qualidade superior ao papel de jornal, dispõe de uma supercalandra ou de uma máquina de revestimento para realizar o processo de acabamento do papel. Uma máquina de papel com uma supercalandra pode, tecnicamente, produzir SC ou papel de jornal. Uma máquina com uma unidade de revestimento pode produzir CMR e papel de jornal, embora se trate de uma combinação excepcional.¹⁵ No entanto, uma máquina de papel que produza papel calandrado não pode produzir papel *couché*, porque sempre que haja uma mudança de produção é necessário substituir a unidade de revestimento por uma calandra. Não só estas duas unidades têm um preço elevado (10% do custo da máquina de papel ou mais), como também a realização das mudanças necessárias é morosa. Por conseguinte, dado que os investimentos necessários são elevados e que a vida útil das máquinas é de 20 anos ou mais, a decisão de investir num determinado tipo de tecnologia tem implicações fundamentais, tanto em termos das estruturas de custos, como em termos de estratégia de marketing.

Processos de investimento

42. As decisões de investimento são uma das principais variáveis das escolhas estratégicas na indústria do papel para publicações. Dum modo geral, as oportunidades de expansão estão limitadas pelas opções de investimento realizadas ao longo do tempo pelos fornecedores, pelas oportunidades tecnológicas ou pela evolução estratégica futura. Os processos de investimento são semelhantes no mercado do papel de jornal e do papel para revistas. As expansões de capacidade são, normalmente, de três tipos: i) expansão da capacidade das instalações existentes através de pequenas alterações, denominada

15 Parece haver apenas uma máquina deste tipo a funcionar na Europa, que foi instalada em 2000 pela Perlen Papier, e tem uma capacidade de 150 000 toneladas.

expansão de evolução lenta; ii) expansão da capacidade das instalações existentes (mediante reconstrução ou modernização); iii) construção de novas instalações. A expansão lenta pode ser feita ao nível de cada máquina de papel e representa, normalmente, em média, um aumento de capacidade anual de 1%. A introdução de novas instalações está frequentemente associada ao encerramento de instalações antigas e ineficientes.

43. A indústria do papel para publicações caracteriza-se por uma elevada intensidade de capital. Por conseguinte, pode dizer-se que os investimentos são:

- de grande envergadura, já que uma máquina nova tem normalmente uma capacidade de 250 000 a 300 000 toneladas, o que corresponde a cerca de 3% da procura europeia;
- dispendiosos (300-500 milhões de euros para a construção de uma nova fábrica, e 20-100 milhões de euros para a modernização e reconstrução).

44. Por este motivo, os investimentos em novas capacidades tendem a ser volumosos e pouco frequentes. As decisões sobre o montante e o calendário dos investimentos são adoptadas, tomando em consideração o equilíbrio entre a capacidade existente e a procura, as decisões de investimento já tomadas por outros, a tendência de crescimento a longo prazo do mercado (que "absorve" progressivamente novas capacidades) e, principalmente, as expectativas do investidor em termos de taxa de rendibilidade do capital investido. Além disso, há um certo tempo de espera entre o momento em que é anunciado o projecto de investimento, o anúncio do compromisso de executar o projecto e a sua execução propriamente dita. O período entre o momento em que o compromisso de execução é anunciado e a execução propriamente dita oscila, geralmente, entre um e dois anos.

Os fornecedores e a estrutura da indústria do papel para publicações

45. Nos últimos anos, a indústria europeia da pasta de papel e do papel tem-se caracterizado por um elevado grau de concentração horizontal e de integração vertical, em particular na sequência das fusões entre a UPM e a Kymmene, em 1995, e a Stora e a Enso, em 1998.

46. Hoje em dia, a indústria europeia do papel para publicações está bastante concentrada. Segundo as partes, os cinco principais fornecedores controlam quase [70-80%]* do mercado do papel de jornal, e os quatro principais fornecedores cerca de [70-80%]* do mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas em termos de capacidade [60-70%]* e [70-80%]*, respectivamente, em termos de vendas). Além disso, o número total de empresas que produzem papel para publicações é bastante reduzido.

47. Embora a CEPIPRINT, a Associação de Produtores Europeus de Papel para Publicações, inclua oficialmente 48 empresas, o número real de associados, em termos de grupos independentes de empresas, eleva-se a 14. A investigação da Comissão identificou outros produtores de papel que podem fornecer pequenas quantidades de papel de jornal ou papel com pasta mecânica de madeira para revistas, mas, normalmente, esses produtores têm apenas um local de produção e são muito pequenos. Ao todo, a indústria engloba cerca de 19 produtores europeus. Destes intervenientes no mercado, duas empresas são, na realidade, filiais de grupos não europeus. A Sappi Europe, uma filial do grupo sul-africano Sappi, é um produtor relativamente importante

de papel *couché* mecânico e um dos líderes europeus de papel *couché* sem pasta mecânica de madeira. A Abitibi, um produtor canadiano de papel, tem uma filial na Grã-Bretanha, a Abitibi-Bridgewater Paper, que representa cerca de [$< 5\%$]* da capacidade europeia de produção de papel de jornal.

48. Podem utilizar-se três elementos para classificar os fornecedores: em primeiro lugar, a sua dimensão; em segundo lugar, o seu grau de integração horizontal; e, por último, o seu grau de integração vertical. Quanto ao primeiro critério, há uma grande diferença entre os intervenientes no mercado, em termos de dimensão. O mercado engloba alguns intervenientes de muito pequena dimensão, que representam individualmente menos de 1% da capacidade total de produção de papel de jornal ou de papel para revistas do mercado europeu, inclui ainda alguns intervenientes globais e outros de dimensão média. Em seguida, os intervenientes no mercado diferem quanto ao grau de integração horizontal. Verificam-se algumas sobreposições entre a produção do papel para publicações e outras actividades conexas. Existem, aparentemente, várias empresas que intervêm nos mercados de outros tipos de papel e do cartão, como o papel de alta qualidade, o papelão e o papel-tecido. Por último, existem algumas diferenças entre os fornecedores relacionadas com o seu grau de integração vertical. Enquanto alguns produtores compram as matérias-primas e a energia que consomem, outros possuem as suas próprias florestas, fábricas de pasta química, empresas de recolha de papel recuperado e instalações de produção de energia. Estes três elementos permitem estabelecer algumas diferenças entre os fornecedores.
49. A Comissão identificou, na sua investigação, um grupo de intervenientes no mercado de muito pequena dimensão que apresentam algumas características comuns. Este grupo é constituído por sete empresas: Dresden Papier, Leipa Gruppe, Lenk, Regeno Papier, Robert Cordier, Perlen Papier e Steinbeis Temming Papier. Dum modo geral, estas empresas têm apenas uma ou duas máquinas de papel e representam, individualmente, menos de 1% do mercado. Muitas delas estão sediadas na Alemanha, o maior mercado nacional, e tendem a concentrar-se em clientes locais (mesmo que vendam, também, a clientes estrangeiros). A maior parte destas empresas são privadas, mas são normalmente flexíveis e estão orientadas para o cliente. Utilizam, na sua maioria, processos de produção baseados em papel recuperado e não em madeira. Por último, estão na generalidade integradas horizontalmente, ou seja, não produzem exclusivamente papel para publicações: regra geral, as que produzem papel de jornal produzem também papelão, e as que produzem papel para revistas produzem também papel fino.
50. Os outros intervenientes no mercado apresentam características muito diferentes, consoante a sua actividade principal: enquanto alguns produtores produzem exclusiva ou principalmente papel de jornal e papel para revistas, para outros, o papel para publicações é apenas uma actividade secundária entre as suas actividades no sector da pasta de papel e do papel. No contexto da especialização crescente dos principais produtores da indústria do papel e do cartão, o papel para publicações é a actividade principal de alguns produtores, mas não de outros.
51. No que se refere à dimensão, é possível identificar uma série de intervenientes com uma dimensão global na indústria europeia do papel para publicações: Stora-Enso, Norske Skog, UPM-Kymmene, M-Real/Mylykoski, SCA, Abitibi e Sappi. No entanto, estes intervenientes globais têm objectivos estratégicos diferentes e há que estabelecer uma distinção entre eles, porque não representam quotas de mercado idênticas. A Abitibi e a Sappi são filiais europeias de grupos internacionais canadianos e sul-africanos com

fábricas próprias localizadas na Europa. As suas quotas do mercado do EEE do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas são reduzidas. A quota da Sappi é inferior a [$< 5\%$]*, e a da Abitibi é de cerca de [$0-10\%$]*, se forem também incluídas as importações provenientes do Canadá. Seguidamente, a SCA, embora tenha mais de 38 000 trabalhadores em mais de 40 países, não se dedica principalmente à produção de papel para publicações: a SCA Hygiene Products e a SCA Packaging foram responsáveis, respectivamente, por 46% e 37% do total das suas vendas em 2000¹⁶. A SCA tem uma quota de aproximadamente [$5-10\%$]* do mercado europeu do papel de jornal e uma quota inferior a [$< 5\%$]* do mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Por último, a M-Real e a Myllykoski têm várias ligações estruturais entre si, o que leva a que estas duas empresas sejam vistas como uma única entidade pelos participantes no mercado, tendo sido igualmente apresentadas como uma só entidade pelas partes notificantes, nos respectivos formulários CO. A M-Real detém 35% das acções da Myllykoski Paper, uma filial do grupo Myllykoski, e as duas empresas têm uma participação conjunta no fabricante alemão Albbbruck. Estas duas empresas comuns produzem aproximadamente [...] toneladas de papel com pasta mecânica de madeira para revistas, o que equivale a uma quota de mercado de [$5-10\%$]*. Além disso, têm uma rede de vendas e distribuição comum através da M-Real Alliance, uma filial a 100% da M-Real.¹⁷ A M-Real afirma o seguinte no seu relatório anual: “O Grupo de Produtores de Papel da Metsä-Serla, juntamente com a Myllykoski, constitui o terceiro maior produtor europeu de papel *couché* para revistas.”¹⁸ A Myllykoski também desenvolve actividades no mercado do papel de jornal, tanto na Europa como nos Estados Unidos, onde a sua quota de mercado é inferior a 5%. A M-Real é, principalmente, o maior produtor de papéis finos da Europa e apenas tem uma participação limitada no mercado do papel para revistas (uma capacidade de produção de papel LWC de cerca de [...] numa fábrica na Finlândia, e uma capacidade de produção de papel WFC de cerca de [...]). Pelas razões supracitadas, as duas empresas podem ser consideradas uma única entidade comercial para efeitos da presente decisão.

52. A característica comum destas empresas globais é o seu grau de integração vertical, o que é claro no caso, por exemplo, da Stora Enso e da Norske Skog. Sendo uma empresa integrada, a Stora Enso consegue satisfazer internamente uma parte considerável das suas necessidades de matérias-primas, o que lhe permite assegurar a continuidade da produção. Esta empresa possui aproximadamente 2,6 milhões de hectares de florestas na Finlândia e na Suécia e cerca de 0,3 milhões de hectares nos Estados Unidos, bem como áreas consideráveis de florestas no Canadá e em Portugal. As instalações de produção de energia das fábricas da Stora Enso satisfazem aproximadamente 40% das necessidades de consumo energético da empresa¹⁹. A Norske Skog constituiu uma filial, a Norske Skog Supply, que é responsável pelo fornecimento de matérias-primas (madeira ou papel recuperado), energia e outros materiais. Por último, a Oy

16 Ver www.sca.se, e Pulp & Paper International, Junho de 2001:23.

17 Tanto as empresas comuns de produção como o acordo de vendas foram objecto de notificação à Comissão, em 4 de Março de 1996 (Processo Nº IV/350931 Metsä-Serla + Myllykoski). A Comissão enviou uma carta de arquivamento em 8 de Maio de 1996.

18 M-Real, Relatório Anual 2000, p. 13.

19 Ver www.storaenso.com

Metsä-Botnia AB, em que a M-Real tem uma participação de 46% e a UPM-Kymmene uma participação de 47%, é uma empresa de recursos estratégicos, cuja principal função consiste em assegurar um abastecimento seguro de pasta de papel em condições competitivas às empresas suas proprietárias, a M-Real e a UPM-Kymmene.

53. Os restantes fornecedores de papel para publicações representam um grupo de empresas com uma óptica europeia. Conseguem abastecer clientes de todo o EEE e mesmo exportar parte da sua produção, mas as suas fábricas estão exclusivamente situadas na Europa. A Comissão identificou as seguintes empresas com uma óptica europeia: Burgo, Haindl, Holmen, Matussière et Forest e Palm. Estas empresas não parecem constituir um grupo homogéneo. A Burgo, a Holmen e a Matussière apresentam um elevado grau de integração vertical, possuindo instalações próprias para gerar a energia eléctrica de que necessitam para a sua produção, e contribuindo também para uma parte do seu abastecimento em matérias-primas (madeira e pasta reciclada). Não utilizam exclusivamente madeira, recorrendo algumas fábricas também à pasta destintada. A Haindl e a Palm, pelo contrário, recorrem principalmente ou exclusivamente ao papel reciclado. Enquanto a Burgo produz principalmente papel para revistas, a Holmen e a Palm produzem sobretudo papel de jornal. A Holmen e a Burgo são empresas de dimensão média, com actividades em toda a Europa, ao passo que a Matussière e a Palm são pequenas empresas, que produzem principalmente para os respectivos mercados nacionais.
54. Alguns elementos demonstram o empenhamento da Holmen no mercado do papel de jornal. A sua quota de mercado aumentou progressivamente na última década, aproximando-a da Norske Skog. A Holmen empenhou-se em dois projectos de investimento que irão aproximá-la da Norske Skog. O primeiro projecto consiste numa nova máquina para a fábrica de Hallsta, que produz papel de jornal supermelhorado e que substituirá a máquina de papel de jornal PM 11 (aumento líquido de [...] toneladas).²⁰ O segundo projecto consiste numa máquina de papel de jornal comum, que irá entrar em produção em finais de 2003 ou princípios de 2004, e que aumentará a capacidade da Holmen em mais [...] toneladas. Com esta capacidade adicional líquida de [...] toneladas, a Holmen passará a deter cerca de [10-15%]* da capacidade europeia em 2003²¹.
55. Com base no supracitado, pode considerar-se que os principais fornecedores do mercado do papel de jornal são a UPM-Kymmene, a Stora Enso, a Norske Skog, a Haindl e a Holmen; as outras empresas são, principalmente, a SCA, a M-Real/Mylykoski e a Palm. No mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, os principais fornecedores são a UPM-Kymmene, a Stora Enso, a Haindl, e a M-Real/Mylykoski; os restantes intervenientes no mercado são, principalmente, a SCA, a Burgo, a Sappi e a Norske Skog. Note-se que a M-Real/Mylykoski e a Norske Skog são consideradas quer grandes fornecedores, quer fornecedores secundários, consoante o mercado em análise.

20 Jim Kenny: “ Searching for Stability”, in PPI, Junho de 2001, p. 41.

21 É possível aumentar a capacidade das máquinas existentes em 1% por ano fazendo-as funcionar a uma velocidade ligeiramente superior ou melhorando sucessivamente os processos de produção das fábricas. No entanto, este aumento lento da capacidade é uma prática utilizada por todos os concorrentes. Por conseguinte, a expansão lenta de capacidade não afecta sensivelmente as quotas de mercado e pode ser ignorada para efeito do cálculo de futuras quotas do mercado.

Características dos compradores

56. Os clientes de papel de jornal e de papel com pasta mecânica de madeira para revistas são os editores de jornais, revistas e catálogos, os retalhistas, os compradores de papéis para utilizações específicas, os comerciantes de papel e as tipografias comerciais.
57. Embora estes clientes utilizem papel para fins diferentes, fazem as suas escolhas no âmbito da mesma gama de qualidade de papel. As diferentes qualidades de papel para publicações distinguem-se pela gramagem, brancura e processo de impressão a utilizar. As diferentes categorias permitem uma gama de qualidades de impressão diferentes, bem como produtos finais de aspecto e toque diferentes.
58. O mercado caracteriza-se por um elevado número de compradores, dos quais apenas um número reduzido são grandes compradores. Alguns grandes editores, como a Axel Springer, representam um volume considerável da procura total (até 5%). No entanto, a maior parte da procura está atomizada, sendo constituída por jornais regionais e revistas especializadas.

O processo de negociação e a política de preços

59. Embora se trate de uma mercadoria, o mecanismo dominante do mercado do papel para publicações não se baseia numa bolsa de mercadorias. Reconhece-se que existe um mercado de pronto pagamento em que as empresas se podem abastecer, mas o mecanismo dominante do mercado consiste, principalmente, em contratos entre fornecedores e clientes que estabelecem períodos de abastecimento específicos, normalmente de um ano. De acordo com cópias de contratos desse tipo apresentadas pelas partes, os contratos de entrega podem especificar:
 - a quantidade de papel a entregar, bem como a sua qualidade e espessura
 - preços e eventuais descontos
 - condições de entrega, logística e embalagem
 - requisitos em matéria de controlo de qualidade, especificações ambientais
 - condições de pagamento
60. Os contratos dizem respeito a empresas e encomendas específicas. O seu prazo varia entre 3 meses e vários anos mas é, geralmente, de um ano, e o ritmo das entregas pode variar ao longo do ano, consoante a procura. Os preços são geralmente negociados para o ano civil. Não é invulgar que os contratos sejam renegociados durante o ano, no caso de se verificar uma quebra significativa da procura.
61. Os clientes estabelecem relações duradouras e estáveis, de modo a assegurarem o abastecimento em termos de quantidade e de gama de produtos. Os contratos são celebrados com os maiores fornecedores e parecem ser contratos de longo prazo (foram apresentados exemplos de contratos de 3 anos). Os clientes celebram, por vezes, contratos de curto prazo (inferiores a um ano) para tentarem obter preços mais favoráveis para parte do seu abastecimento; estes contratos são celebrados com pequenos fornecedores e, possivelmente, com produtores de países não pertencentes ao EEE.

62. As negociações entre os fornecedores de papel para publicações e os seus clientes desenrolam-se de uma maneira muito específica. A investigação da Comissão revelou que os clientes adoptam, sistematicamente, uma estratégia envolvendo múltiplos fornecedores. Esta estratégia permite que os clientes assegurem, em certa medida, a regularidade do seu abastecimento, garantam o fornecimento de todos os tipos e qualidades de papel de que necessitam e, sobretudo, obtenham uma posição negocial mais forte. Do ponto de vista dos clientes, parece, efectivamente, que só comparando as condições de vários fornecedores é possível criar uma maior transparência da situação do mercado no momento das negociações.
63. As estratégias negociais dos clientes parecem ser complexas. Por um lado, após determinarem internamente as suas necessidades em termos de volume e de qualidades de papel, procuram obter informações sobre o mercado, analisando os preços da pasta de papel, as taxas de utilização e as capacidades de produção, a fim de terem uma ideia dos condicionalismos a que os produtores estão sujeitos e das suas estruturas de custos. O principal instrumento de negociação consiste em comparar ofertas de fornecedores concorrentes. Embora os clientes tenham declarado que durante as negociações não divulgam aos seus parceiros qual o fornecedor que lhes apresenta uma oferta interessante, indicam claramente quando têm possibilidade de obter melhores preços.
64. Para os clientes, é imprescindível assegurar um abastecimento contínuo. Ao contrário dos produtores de papel, os editores não podem suspender a produção, deixando de publicar um jornal diário ou uma revista semanal durante um determinado período de tempo. Se não estiver disponível a quantidade de toneladas de que necessitam, os editores não têm outra alternativa senão reduzir o número de páginas ou mesmo a circulação, como aconteceu no Outono de 2000. Qualquer destas duas medidas tem efeitos negativos a nível das receitas de publicidade, na medida em que suscitam reacções desfavoráveis por parte dos leitores e enfraquecem ainda mais a posição negocial dos editores. Por estas razões, vários clientes levantaram objecções à proposta de aquisição da Haindl.
65. No passado, o equilíbrio de forças tendeu a variar consoante a situação do mercado. Quando a procura é elevada e, portanto, os excedentes de capacidade são reduzidos, os clientes têm dificuldade em encontrar papel suficiente para os seus produtos. A sua posição negocial fica enfraquecida, o que os obriga a aceitar níveis de preços mais elevados durante as negociações.
66. Quando a procura diminui, pelo contrário, os produtores de papel sentem-se pressionados no sentido de conseguir níveis rendíveis de utilização da sua capacidade. Dado que a indústria da pasta de papel e do papel é uma indústria com grande intensidade de capital, com custos fixos elevados que se situam entre 45% e 55%, segundo os produtores de papel, é necessária uma taxa de utilização superior a 90% para a actividade ser lucrativa. Por conseguinte, quando a procura é baixa ou a capacidade excedentária, os clientes podem exercer um maior poder de oposição, o que lhes permite obter preços mais baixos.
67. No entanto, alguns clientes afirmaram que a melhor estratégia que os fornecedores podem adoptar para resistir a estas pressões no sentido de uma baixa dos preços consiste em imobilizarem temporariamente as máquinas de papel. Os períodos de imobilização poderão permitir que os fornecedores mantenham os preços a um determinado nível durante períodos de menores entregas, e podem fazer parte da política estratégica dos fornecedores.

A indústria na última década

68. O principal factor impulsionador da procura de papel para publicações é o volume de publicidade que, por sua vez, influencia o volume da parte editorial da publicação, bem como a paginação. Uma vez que a publicidade está estreitamente ligada ao desempenho da economia, a procura de papel para publicações acompanha, normalmente, as tendências gerais da economia. A indústria do papel é, historicamente, uma indústria cíclica. Nos últimos dez anos, registaram-se dois picos, um em 1995 e outro em 2000, a que se seguiu um abrandamento da procura. Estes ciclos económicos significam que, ao longo do ciclo, se verifica uma grande volatilidade dos preços. Por exemplo, em 1995, os preços aumentaram cerca de 25-35%, tendo-se seguido uma diminuição de 15-25% em 1997.
69. Dado que o tempo necessário entre o momento em que é identificada a necessidade de aumentar a capacidade de produção e o momento em que essa capacidade é instalada é, habitualmente, de dois anos, e dado que os planos de expansão da capacidade surgem normalmente quando a situação é favorável, verifica-se frequentemente que a capacidade instalada não corresponde à procura. Tal como se vê na Figura 1, o mercado oscila entre períodos de utilização total de capacidades – cerca de 95% ou mais – e períodos de excesso de capacidade. Por exemplo, em 1991 e em 1996, as taxas de utilização de capacidade da indústria foram de cerca de 85% e 90%, respectivamente. A taxa de utilização de capacidade e o nível global dos preços reflectem o equilíbrio entre a procura e a oferta. Mais especificamente, os períodos de baixa procura e excesso de capacidade estão associados a um declínio dos preços. O nível de capacidade instalada em relação à procura determina a rendibilidade da indústria a longo prazo. Tal como se vê na Figura 2, os preços têm permanecido estáveis desde 1998. A introdução de novas capacidades não provocou uma descida dos preços, tal como acontecera anteriormente, em particular no princípio da década de noventa. O aumento de capacidades tem acompanhado o aumento da procura.

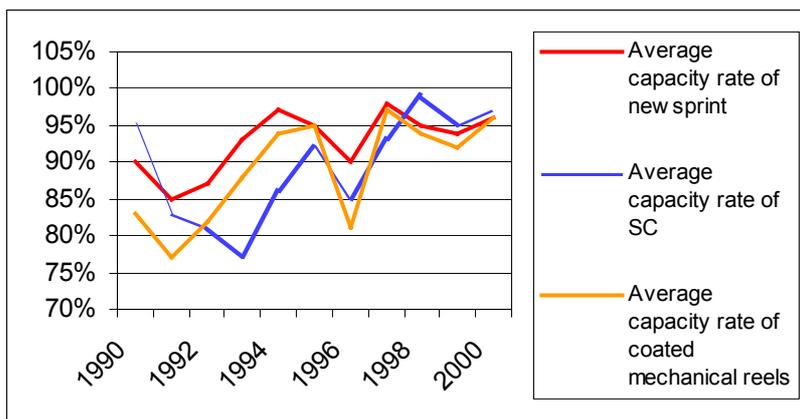


Figura 1: Taxa de utilização da capacidade
Fonte: CEPIPRINT

		Taxa média de utilização de capacidade de produção de papel de jornal
--	--	---

		Taxa média de utilização de capacidade de produção de papel SC
		Taxa média de utilização de capacidade de produção de papel <i>couché</i> mecânico em bobinas

70. A Figura 2 mostra a evolução cíclica do mercado do papel de jornal nos últimos 10 anos. Estas observações também se aplicam ao mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas.

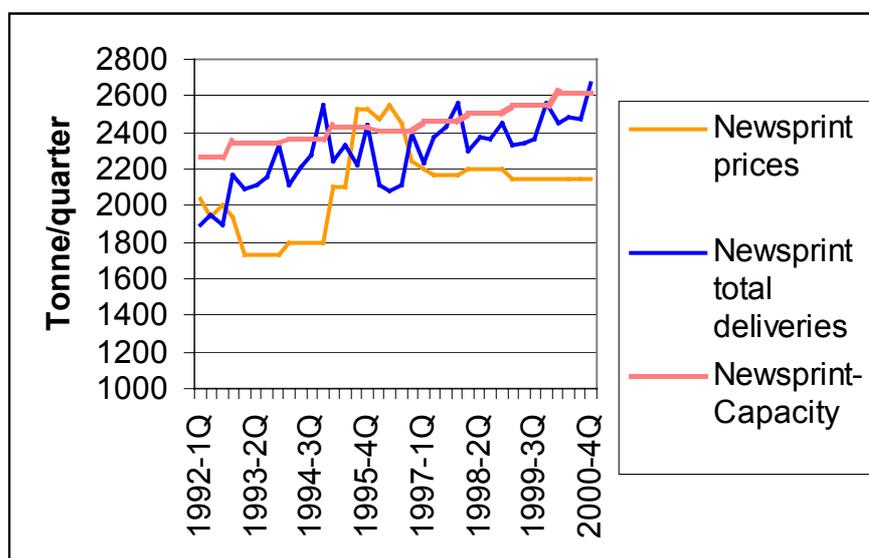


Figura 2: Evolução cíclica do papel de jornal a nível do EEE
Fonte: CEPIPRINT

Tonelada/ trimestre									Preços do papel de jornal
									Total de entregas de papel de jornal
	1992- 1T	1993 -2T	1994-3 T	1995-4 T	1997-1 T	1998-2 T	1999-3 T	2000-4 T	Capacidade de produção de papel de jornal

71. No que se refere à evolução do nível de capacidade a longo prazo no mercado do papel de jornal até 2003, parece que, até à Primavera de 2001, as novas capacidades instaladas – isto é, as novas máquinas da Myllykoski, da Stora Enso e da Holmen, bem como as reconstruções e expansões lentas de capacidade – continuaram a corresponder à procura prevista, estabilizando o equilíbrio entre a oferta e a procura. Ao nível do EEE, calcula-se que o aumento da procura de papel de jornal a longo prazo seja de aproximadamente 2% por ano. Foi este, também, o valor utilizado pela CEPIPRINT até

Março de 2001, para o período até 2003.²² No entanto, a evolução recente da situação económica geral levou a uma revisão substancial das previsões da procura de papel para publicações, sendo muito possível que, a curto prazo, venha a verificar-se uma situação de excesso de capacidade.

72. Vários clientes sugeriram que os fornecedores podem estabilizar os preços reduzindo a sua própria produção em termos marginais – de modo a que o aumento da produção seja mais lento do que o da procura – em particular, utilizando períodos de imobilização adaptados às tendências do mercado. Tal permitiria conter a oferta e fazer subir os preços. Jukka Härmälä, Administrador-Delegado da Stora Enso, terá dito: "*A Stora Enso adopta uma política de imobilização em função das tendências do mercado. No primeiro trimestre deste ano, reduzimos a produção em 205 000 toneladas, e tencionamos continuar a fazê-lo ao longo do ano se for necessário*"²³. Falando em termos semelhantes, Juha Niemelä, Administrador-Delegado da UPM-Kymmene, afirmou: "*O nosso objectivo não deve ser manter as máquinas a funcionar permanentemente*"²⁴ (ou seja, deve haver períodos de imobilização).
73. Estas afirmações foram confirmadas por clientes que referiram que, em 2000, os editores não conseguiram os volumes de papel de jornal de que necessitavam, tendo havido casos em que lhes foram negados os volumes que haviam efectivamente encomendado. Além disso, embora os preços tenham permanecido estáveis entre 1997 e 2000, em 2001 os preços aumentaram quase 20% em comparação com 2000²⁵. O mesmo poderá dizer-se do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, cujo preço aumentou 10-20% no final de 2000. Embora o ano 2000 tenha sido, possivelmente, um ano excepcional que não pode ser tomado como referência, esta situação demonstra todavia o que pode acontecer quando há uma contenção da oferta.

2. Posição dominante colectiva

Introdução

74. Uma posição dominante colectiva está geralmente associada ao exercício conjunto de poder de mercado através de uma coordenação tácita do comportamento de mercado de um grupo de empresas.
75. A Comissão procurou determinar se as duas concentrações propostas dariam origem a uma posição dominante colectiva²⁶ nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas por parte de um grupo de grandes empresas classificadas como os principais fornecedores.

22 CEPIPRINT, Relatório sobre a procura e oferta de papel de jornal e papel para revistas no período de 2001-2003, Março de 2001, p.4.

23 R. James: "Stora Enso aims to be leader of the pack", PPI, Junho de 2001, p.29.

24 R. James: "UPM-Kymmene stays cool when the heat is on", PPI, Junho de 2001, p.16.

25 Ver PPI This Week, Vol. 23, Nº 23, de 11 de Junho de 2001.

26 Na presente decisão, as expressões posição dominante colectiva, conjunta e oligopolista são empregues como sinónimos.

76. Na sua investigação, a Comissão realizou o mesmo tipo de análise que a utilizada em casos anteriores de posição colectiva dominante, como, por exemplo, a Decisão 92/553/CEE (IV/M.190 - *Nestlé/Perrier*)²⁷, a Decisão 97/26/CE (IV/M.619 - *Gencor/Lonrho*)²⁸ e a Decisão 2000/276/CE (IV/M.1724 - *Airtours/First Choice*)²⁹. A Comissão analisou, em particular:

- (a) o impacto da concentração na concorrência;
- (b) se as características do mercado favorecem a coordenação tácita;
- (c) o carácter sustentável da coordenação, ou seja:
 - (i) se alguns dos principais fornecedores têm capacidade e incentivo para não aderir à coordenação de comportamentos, tomando em consideração a capacidade e incentivos das empresas aderentes para exercerem retaliações;
 - (ii) se os compradores/intervenientes secundários/novos intervenientes têm capacidade e incentivo para contestar o comportamento anticoncorrencial dos principais fornecedores.

Além disso, a Comissão examinou as características da concorrência no passado.

77. A análise de uma posição dominante colectiva exige, portanto, que sejam examinados vários elementos. Designadamente, para determinar se o mercado favorece a criação de uma posição dominante colectiva, é necessário considerar várias das suas características. Embora essas características sejam frequentemente apresentadas sob a forma de uma lista, é necessário examinar todas elas e fazer uma apreciação global, em vez de se aplicar mecanicamente uma "lista de verificação". Em função das circunstâncias, o facto de uma das características estruturais, normalmente associadas a uma posição dominante colectiva, não estar claramente determinada não é, por si, decisivo para excluir a probabilidade de um comportamento coordenado.

Características do mercado

78. A indústria do papel para publicações caracteriza-se por uma concorrência a longo prazo a nível da capacidade, e por uma concorrência a curto prazo a nível dos preços em condições de limitação de capacidades. Isto significa que, nos mercados em causa, o nível de capacidade e a procura média determinam o nível médio de preços a longo prazo, ao passo que a procura a curto prazo determina o preço a curto prazo, a um determinado nível de capacidade. Estas características são bastante semelhantes no mercado do papel de jornal e no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, e podem resumir-se da seguinte maneira:

79. Homogeneidade do produto. Pode considerar-se que tanto o papel de jornal como as principais qualidades do papel com pasta mecânica de madeira para revistas são produtos homogéneos, embora existam algumas variações dentro das diferentes

27 JO L 356 de 5.12.1992, p. 1.

28 JO L 11 de 14.11.1997, p. 30.

29 JO L 93 de 13.4.2000, p. 1.

qualidades de papel. A natureza homogénea dos produtos é confirmada pela tendência para uma certa uniformização a nível da política de preços, entre as diferentes qualidades. Tanto no caso do papel de jornal como do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, existem determinadas qualidades específicas bem definidas a que todos os fornecedores aderem. Por exemplo, no caso do papel de jornal, a qualidade de referência é 45 g/m² que é utilizada como referência para o cálculo dos preços de outras qualidades.

80. Estabilidade das quotas de mercado. Tal como revelam os gráficos seguintes, as quotas de mercado dos principais fornecedores registaram algumas flutuações nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Estas variações das quotas de mercado são reduzidas no caso do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, sendo mais acentuadas no caso do papel de jornal. No entanto, tal como a UPM-Kymmene explicou, na indústria do papel para publicações, as quotas de mercado são em grande medida determinadas pelas quotas de capacidade "... não se verificam variações das quotas de mercado a curto prazo devido à própria natureza da indústria."³⁰. Com base no que precede, a Comissão reconhece haver alguma instabilidade nas quotas de mercado, especialmente dos produtores de papel de jornal, mas também considera que essas variações não excluem, necessariamente, a estabilidade global das quotas de mercado respectivas dos maiores fornecedores.

[...]*

Figura 3: Quotas do mercado do papel de jornal
Fonte: Respostas das partes e dos concorrentes

[...]*

Figura 4: Quotas do mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas
Fonte: Respostas das partes e dos concorrentes

81. Simetrias das quotas de mercado. Por outro lado, tal como as partes também referiram, verificam-se algumas assimetrias no que se refere às quotas de mercado dos principais fornecedores. A Holmen, em especial, detinha, em 2000, uma quota de mercado de [10-15%]* em termos de vendas de papel de jornal, contra [20-25%]* para a Stora Enso. No passado, porém, a Comissão verificou a existência de uma posição dominante colectiva mesmo nos casos em que os oligopolistas não tinham quotas de mercado simétricas.³¹ Tal deve-se principalmente ao facto de a existência de assimetrias a nível das quotas de mercado nos casos referidos não consistir, em si mesma, um obstáculo à coordenação tácita de comportamentos. Dado o resultado da sua apreciação em termos de concorrência, a Comissão não tomará no presente caso uma posição quanto ao facto de a relativa assimetria das quotas de mercado no presente processo poder proporcionar incentivos diferentes aos principais fornecedores. Analisará, contudo, mais aprofundadamente, o aumento ou diminuição provável de simetria susceptível de decorrer das concentrações propostas na secção sobre o "impacto da operação".

30 Fonte: UPM-Kymmene, resposta à CO, p. 58.

31 Veja-se, por exemplo, os processos IV/M 1313 – Danish Crown/Vestjyske Slagterier e IV/M.1524 – Aitours/First Choice.

82. Transparência ao nível das capacidades, entregas e expansões. A Comissão identificou dois canais principais de informação para os operadores do mercado do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas: as associações profissionais e as declarações dos produtores de papel.
83. A CEPIPRINT é a Associação dos Produtores Europeus de Papel para Publicações, e representa os sectores do papel de jornal e do papel para revistas na Confederação Europeia das Indústrias Papeleiras (CEPI). A CEPIPRINT está sediada em Zurique e foi constituída nos termos do direito suíço. Os seus membros são os fabricantes de papel de jornal e de papel para revistas da Europa. A CEPIPRINT é financiada pelas empresas nela filiadas. Inclui actualmente entre os seus associados a quase totalidade dos produtores europeus de papel de jornal e papel para revistas, isto é, 14 empresas independentes ou grupos de empresas, que possuem mais de 60 fábricas de papel e 162 máquinas de papel em 13 países europeus. Os membros da CEPIPRINT representam mais de 98% da oferta de papel de jornal e papel para revistas do EEE e da Suíça. A CEPIPRINT produz vários relatórios sobre entregas, encomendas de papel, capacidades, situação das existências, bem como sobre a produção e períodos de imobilização para cada qualidade de papel. Os dados são agregados, não especificando as fábricas ou empresas em causa; são normalmente organizados por países e, no que se refere às taxas de utilização e aos períodos de imobilização, dizem respeito a todos os membros do EEE, mais a Suíça. A CEPIPRINT e a PPI também publicam informações sobre investimentos (anunciados e efectuados).
84. Os próprios produtores de papel anunciam, por vezes, os seus planos de investimento e os seus tempos de imobilização. Podem anunciar, por exemplo, a intenção de instalar novas máquinas de papel numa determinada fábrica. No entanto, estas declarações não são consideradas compromissos firmes enquanto não forem confirmadas por uma decisão do Conselho de Administração que, por vezes, é tomada bastante mais tarde. Também é possível obter informações sobre períodos de imobilização, isto é, tonelagem não colocada no mercado, através das declarações públicas feitas pelas várias empresas. Além disso, os clientes e fornecedores também são informados sobre os períodos de imobilização, de modo a poderem levar em conta essa informação no seu planeamento.
85. Tendo em conta os elementos supracitados, embora se reconheça que existe, dum modo geral, alguma transparência no mercado, a Comissão considera haver falta de transparência em relação às decisões de investimento para confirmar a coordenação tácita dos investimentos alegada na Comunicação de Objecções.
86. Transparência relativamente aos preços médios. Parece haver transparência no que se refere ao preços de transacção médios, mas não em relação aos preços de cada transacção. Na sua decisão relativa à Enso/Stora, a Comissão observou que, segundo a Enso e a Stora, a existência de descontos secretos sobre os preços era um indício da falta de transparência dos mercados.³² Por outro lado, vários clientes referiram que os níveis reais dos preços no mercado parecem ser transparentes. Essa transparência parece dever-se a duas publicações: a EUWID³³ e a PPI. Ambas publicam os preços mensalmente, por país. Os clientes disseram à Comissão que as duas publicações

32 Decisão de 25 de Novembro de 1998, JO L 254, 29.09.1999, ponto 68.

33 EUWID (Europäischer Wirtschaftsdienst); os preços citados são obtidos junto dos clientes e dos fornecedores.

referidas são bastante precisas quanto ao nível geral dos preços de transacção no mercado.

87. É de referir, porém, que o preço líquido final nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas é estabelecido através de contratos individuais, que frequentemente, incluem descontos retroactivos. A Comissão considera, portanto, ser provável que os preços das várias transacções não sejam transparentes, embora exista um certo grau de transparência relativamente ao nível médio dos preços praticados pelos vários fornecedores.
88. Procura não-elástica e cíclica. Nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, os fornecedores enfrentam uma procura não-elástica a curto prazo, facto que as partes reconheceram. A procura a curto prazo é determinada pela actividade económica que é, com efeito, altamente cíclica. É a procura a curto prazo que determina os preços a curto prazo para um determinado nível de abastecimento. A Comissão calculou as elasticidades da procura no mercado do papel para publicações, que são da ordem de $[-0,15;-0,3]$ no caso do papel de jornal, e de $[-0,3;-0,6]$ no caso do papel com pasta mecânica de madeira para revistas³⁴. O economista da Norske Skog baseou a sua análise do mercado numa elasticidade ainda mais baixa, situada entre $-0,1$ e $0,3$. Tal significa que uma pequena diminuição proporcional da oferta irá provocar um maior aumento dos preços.
89. Estruturas dos custos. Dum modo geral, os custos de produção variam consoante a dimensão ou idade da máquina de papel ou consoante a combinação de custos variáveis e fixos. A Comissão analisou a estrutura de custos dos principais fornecedores, com base na desagregação dos custos por máquina nas respectivas fábricas.³⁵ A fim de comparar os seus custos marginais, a Comissão examinou as respectivas proporções de custos fixos e custos variáveis.
90. Foram examinadas medidas de custos diferentes e, em particular, a medida utilizada para determinar o custo variável médio³⁶ das matérias-primas e da energia. A análise revela uma certa dispersão de todos os custos variáveis médios pelas diferentes máquinas, o que reflecte a combinação de máquinas de várias gerações. Designadamente, a idade real média das máquinas de papel de jornal parece afectar muito mais os custos variáveis médios do que a idade das máquinas de papel para revistas. A idade das máquinas é, portanto, um parâmetro menos importante neste último mercado. É de referir, porém, que dada a forma como a indústria funciona, o

34 Os cálculos da Comissão basearam-se num modelo simples da oferta e da procura. A análise foi realizada por Bruno Jullien, da Universidade de Toulouse. O modelo foi derivado com base numa combinação do trabalho de Christensen e Caves (1997) e de Pesendorfer (2000) sobre a indústria da pasta de papel e do papel. A procura foi calculada com base no método dos mínimos quadrados em 2 fases, levando em conta a endogeneidade e a correlação serial dos preços, com base em dados trimestrais referentes ao período desde o início do primeiro trimestre de 1992 até ao fim do terceiro trimestre de 1999. O Prof. Jullien fez, também, uma análise de custos, bem como um estudo económico com vista à determinação da existência de uma posição dominante colectiva.

35 Fonte: os dados utilizados foram extraídos das respostas aos vários questionários da investigação da fase I e da fase II da Comissão, dados da OCDE e base de dados da PPI.

36 A mão-de-obra foi considerada um custo fixo. Os resultados da análise não se alteram quando a comercialização e as vendas são considerados custos variáveis, à semelhança das matérias-primas e da energia.

ritmo de funcionamento das máquinas não está ligado aos seus custos respectivos, o que sugere que os custos variáveis médios são um indicador útil dos custos marginais.

Empresa	Papel de jornal	SC	LWC
Concorrente 1	[...]*	[...]*	[...]*
Concorrente 2	[...]*	[...]*	[...]*
Concorrente 3	[...]*	[...]*	[...]*
UPM-Kymmene	[...]*	[...]*	[...]*
Norske Skog	[...]*	[...]*	[...]*
Haindl	[...]*	[...]*	[...]*

Figura 5: Idade real média das máquinas
Fonte: Respostas das partes e dos concorrentes

91. Para efeitos da análise de custos, nas Figuras 6-8 analisa-se o valor dos diferentes custos variáveis médios por empresa. É possível extrair duas conclusões da análise de custos do mercado do papel de jornal (Figura 6). Em primeiro lugar, a [...]* e, em particular, a [...]*, são as empresas que apresentam os menores custos variáveis da amostra, sendo portanto, possivelmente, as empresas com menores custos marginais no mercado do papel de jornal. Em segundo lugar, as duas operações aumentariam a simetria entre a [...]*, embora se mantivesse um certo nível de assimetria.

[...]*

Figura 6: Custo variável médio do papel de jornal por empresa
Fonte: Respostas das partes e dos concorrentes

92. As conclusões relativas ao mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas parecem diferir das conclusões relativas ao mercado do papel de jornal. Os principais fornecedores apresentam estruturas de custos mais semelhantes. Além disso, a Comissão examinou a posição do concorrente 4, que não foi identificado pela Comissão como um fornecedor principal, mas sim como um interveniente secundário no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Um aspecto que vale a pena referir é que o concorrente 4 parece ter [...]*, actualmente, o concorrente 4 tem menos poder no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, entre os principais fornecedores, facto que a diminuição da sua quota de mercado nos últimos dois anos confirma. O concorrente 4 pensa substituir as suas máquinas actuais nos próximos anos, o que o tornará mais eficiente em termos de custos.

[...]*

Figura 7: Custo variável médio do papel SC por empresa
Fonte: Respostas das partes e dos concorrentes

[...]*

Figura 8: Custo variável médio do papel LWC por empresa
Fonte: Respostas das partes e dos concorrentes

93. As partes não concordaram com a conclusão preliminar da Comissão, quanto ao facto de os níveis de custos serem simétricos entre os produtores. Em particular, alegam que

os dados e valores apresentados demonstrariam antes que os chamados principais fornecedores têm estruturas de custos diferentes. Além disso, foi referido que na situação em causa, os intervenientes mais eficientes em termos de custos não teriam interesse em coordenar a sua actividade com a dos intervenientes menos eficientes em termos de custos, uma vez que estão em posição de concorrer e, simultaneamente, de obter lucros. Por último, parece que alguns componentes dos custos, como a energia, a pasta de papel, outras matérias-primas, etc., diferem entre os vários fornecedores principais. Há diferenças, por exemplo, entre as estruturas de custos da [...] e as da [...], uma vez que as percentagens dos custos totais atribuídas à energia e às matérias-primas são menores. A energia representa [...] dos custos totais da [...], e [...] dos custos totais da [...]. As matérias-primas da [...] representam [...] dos custos totais, representando [...] no caso das outras duas empresas.

94. A Comissão considera que, no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, todos os fornecedores principais não apresentam grandes diferenças a nível das estruturas de custos, com excepção do concorrente 4. Tal acontecia já antes das concentrações, propostas e a situação não deverá sofrer grandes alterações após a sua realização. No mercado do papel de jornal, as duas operações – UPM-Kymmene/Haindl 4 e Norske Skog/Haindl-2 – irão aumentar a simetria entre as estruturas de custos de todos os fornecedores principais. No entanto, embora as duas operações devam aproximar as estruturas de custos dos restantes fornecedores principais de papel de jornal, reconhece-se que estes fornecedores poderão, não obstante, reagir de forma diferente a alterações dos preços dos consumos intermédios. Por conseguinte, a Comissão reconhece que o grau de simetria dos custos, especialmente no mercado do papel de jornal, não favorece, necessariamente, a existência de uma posição dominante colectiva.
95. Contactos e ligações em mercados múltiplos. Os principais fornecedores funcionam normalmente em mais do que um mercado do produto de pasta de papel e de papel. Por exemplo, todos os fornecedores principais – ou seja, a Stora Enso, a UPM-Kymmene, a Haindl, a Norske Skog e a M-Real/Myllykoski – têm actividades tanto no mercado do papel de jornal, como no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas.
96. Além disso, a Stora Enso, a UPM-Kymmene, a Norske Skog, a Haindl e a M-Real/Myllykoski exercem um controlo conjunto em várias empresas no que se refere aos consumos intermédios e ao transporte:
- (i) Oy Metsä-Botnia AB: fábrica de pasta química; UPM-Kymmene (47%), M-Real/Myllykoski (46,41%).
 - (ii) Sunila Oy: fábrica de pasta química; Stora Enso e M-Real/Myllykoski, 50% cada.
 - (iii) Paperinkeräys Oy: aquisição, transformação e fornecimento de papel recuperado; UPM-Kymmene (23%), M-Real/Myllykoski (30,3%), Stora Enso (30,4%).
 - (iv) Austria Papier Recycling Ges.m.b.H. (aquisição de resíduos de papel): Haindl, SCA e Norske Skog, 33,3% cada.
 - (v) Pressretur AB (Suécia): empresa de recolha de resíduos de papel; Stora Enso, Holmen e SCA.

- (vi) Keräyskuitu (Finlândia): unidade de destintagem; Stora Enso (68,1%) e M-Real/Myllykoski (31,8%).

97. Podem referir-se outras operações logísticas e serviços de distribuição comuns:

- (i) Oy Transfennica AB: empresa de navegação; UPM-Kymmene (49,91%), M-Real/Myllykoski (36,65%).
- (ii) Corenso United Oy Ltd: empresa de cartão para mandris, mandris e tubos; UPM-Kymmene (29%) – Stora Enso (71%).
- (iii) Acordo de distribuição entre a UPM-Kymmene e a M-Real/Myllykoski nos portos de Hull e Tilbury, Reino Unido e Antuérpia, Bélgica.
- (iv) Acordo de transporte marítimo a longo prazo entre a Holmen, a M-Real/Myllykoski e a SCA.
- (v) Steveco (Finlândia): empresa de estiva constituída pela Stora Enso, a UPM-Kymmene e a M-Real/Myllykoski.

98. Os principais fornecedores também têm relações com empresas secundárias, nomeadamente:

- (i) Metsä-Tissue Oyj: fabricante de papel-tecido; M-Real/Myllykoski (65,6%), e SCA (19,2%)
- (ii) Sodipel SA (Portugal): empresa de distribuição; a Norske Skog tem uma participação de capital juntamente com a SCA.
- (iii) Sappin S.A (Bélgica): aquisição de rolagem e aparas de madeira; Haindl (isto é, a fábrica de Parenco) (50%), Sappi (50%).
- (iv) Laakirchen (Áustria): cooperação local na área da aquisição de determinadas matérias-primas para fábricas específicas; SCA – Steyermühl, propriedade da Haindl.

99. No contexto de uma posição dominante colectiva, os contactos em mercados múltiplos podem influenciar os comportamentos estratégicos e tendem a aumentar consideravelmente a sustentabilidade da coordenação a nível dos mercados.

100. Poder de pressão dos clientes. A indústria caracteriza-se por um reduzido número de grandes clientes e um elevado número de pequenos clientes. Estas duas categorias têm, normalmente, múltiplos fornecedores. Consequentemente, os principais fornecedores abastecem um elevado número de clientes que não são representativos em termos de percentagem das suas vendas totais. As entregas da Norske Skog, da UPM-Kymmene e da Haindl aos seus 10 maiores compradores de papel de jornal representam [...] e [...] do seu total de vendas, respectivamente; as entregas da Stora Enso e da Holmen aos seus 5 principais clientes representam, respectivamente, [15-20%] e [15-20%] do seu total de vendas. No mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas as percentagens são da mesma ordem de grandeza.

101. Os maiores clientes do mercado do papel de jornal, como a News Corp, Reino Unido (< 5% do total de entregas de papel de jornal), a Associated (< 5%), a

Mirror News/Trinity Mirror, Reino Unido ([< 5%]*), a SPPP, França ([< 5%]*), são abastecidos pela UPM-Kymmene, a Stora Enso, a Norske Skog, a Holmen e a Haindl, ou seja os fornecedores principais. O mesmo se passa no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, em que os maiores clientes – Axel Springer Verlag ([< 5%]*), Burda ([< 5%]*), Gruner + Jahr ([< 5%]*), IPC Magazines ([< 5%]*) – são abastecidos por múltiplos fornecedores, nomeadamente, a UPM-Kymmene, a M-Real/Mylykoski, a Stora Enso e a Haindl. Até os clientes mais pequenos são abastecidos por múltiplos fornecedores, embora o número de fornecedores em causa seja menor. No entanto, dado que as quantidades adquiridas são menores, estes clientes abastecem-se geralmente junto de um ou dois fornecedores principais e outros fornecedores secundários.

102. Para além deste desequilíbrio de ambos os lados em termos de importância, existem duas outras razões para que, provavelmente, o poder de pressão dos clientes não seja suficiente para neutralizar um possível comportamento oligopolístico paralelo. Em primeiro lugar, mudar para um novo fornecedor é um processo que envolve dispêndio de tempo e custos. Talvez seja por isso que alguns clientes consideram a continuidade das suas relações comerciais mais importante do que os preços. Os clientes estão dispostos a aceitar preços mais elevados a fim de manterem os seus fornecedores habituais para evitarem os custos decorrentes da mudança para novos fornecedores. Uma das razões são os custos indispensáveis para estabelecer uma nova relação comercial a longo prazo. Além disso, parece que embora o papel de jornal comum seja uma mercadoria a muito curto prazo, não é inteiramente substituível entre fornecedores. Com efeito, a produção dos vários fornecedores tem de ser adaptada às necessidades de cada tipografia e, nalguns casos, de cada máquina de impressão, a fim de se obter uma operabilidade e qualidade de impressão óptimas. Entre os parâmetros que é necessário otimizar contam-se a tracção do papel na direcção da máquina e a tracção do papel na direcção do mandril, bem como o alongamento, calibragem, rigidez, lisura e capacidade de absorção de gorduras e água do papel. Quando um cliente consegue otimizar a relação entre a qualidade do papel produzido por uma determinada máquina e as máquinas de impressão em que vai proceder à tiragem, passa a ser muito sensível a quaisquer mudanças de fornecedor. Por conseguinte, mudar para novos fornecedores é um processo moroso que pode aumentar os riscos.

103. As partes descreveram o pesado processo de mudar de fornecedores, que consiste em várias etapas:³⁷ i) ensaios laboratoriais para confirmar as propriedades físicas do papel; ii) tiragem preliminar de ensaio para avaliar a operabilidade do papel e o seu comportamento na máquina de impressão; iii) grande tiragem de ensaio para confirmar a operabilidade; iv) aumento gradual do volume tendo em vista a adaptação ao sistema logístico, condições de armazenamento, processamento de encomendas, etc. Trata-se de um processo que, geralmente, dura vários meses. Além disso, normalmente, a substituição dos fornecedores habituais por novos fornecedores desenrola-se por fases, ao longo de um certo período de tempo, e não através de uma mudança súbita.

104. O facto de os fornecedores terem normalmente de oferecer descontos consideráveis a fim de obterem novos clientes ilustra bem que os preços não são o único factor determinante para os clientes. A Norske Skog refere, num documento com data de 24

37 Formulário CO, UPM-Kymmene/Haindl, p. 85.

de Agosto, ter conseguido novos clientes oferecendo um desconto inicial de [4-5%]*³⁸. Este exemplo sugere que os clientes têm bastante relutância em mudar para novos fornecedores.

105. A segunda razão pela qual os clientes têm um poder de pressão limitado reside no facto de os grandes clientes, que necessitam de grandes quantidades de produto, terem dificuldade em conseguir que essas quantidades passem a ser fornecidas por um novo fornecedor. Se um grande comprador, como a Axel Springer ou a Associated Newspapers, tentasse obter 10% da quantidade de que necessita junto de um novo fornecedor, tal equivaleria a 40-50 kt. Em condições económicas normais, em que as máquinas de papel funcionam a 90% ou mais, esta alteração seria extremamente difícil, se não mesmo impossível.
106. Evolução tecnológica. A indústria do papel é uma indústria de processo. Normalmente, a inovação dá-se mais ao nível do processo de produção do papel do que ao nível dos próprios produtos. Efectivamente, a maior parte das despesas de I&D destina-se a melhorar o processo de produção através do aperfeiçoamento da tecnologia dos processos e do controlo dos processos. Este tipo de I&D é realizado, em grande medida, pelos fabricantes de máquinas de papel e em colaboração com os mesmos³⁹, beneficiando todos os clientes (isto é, os fornecedores de papel). Por esta razão, o acesso a tecnologia actualizada é fácil. A evolução tecnológica tem contribuído para a redução dos custos.
107. As inovações ao nível do próprio produto têm consistido no melhoramento das qualidades existentes no que se refere à brancura e à superfície. Estes melhoramentos devem-se, também, ao desenvolvimento dos processos. O objectivo visado é, principalmente, levar a que os produtos tenham utilizações finais de preço superior, conferindo ao papel uma posição mais elevada no mercado.
108. Barreiras ao acesso e à expansão. A indústria da pasta do papel e do papel apresenta as características de uma indústria de custos fixos já suportados. Segundo as partes, não entraram novos operadores no mercado do papel de jornal ou do papel com pasta mecânica de madeira para revistas nos últimos cinco anos, e é menos provável que tal venha a acontecer nos próximos anos pelas seguintes razões: entrar no mercado é dispendioso e, por esse motivo, envolve riscos, e o processo de mudar para novos fornecedores é normalmente moroso.
109. Os custos fixos que, nesta indústria, são custos já suportados, representam em média, respectivamente, 45-55% e 35-50% dos custos totais da indústria do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Não é possível uma entrada gradual no mercado. Para entrar no mercado, é necessário instalar uma nova máquina, cuja capacidade de produção é geralmente de 250 000 a 400 000 toneladas, o que equivale a 2-4% da procura. Um novo operador não tem possibilidades de melhorar o seu desempenho, deixando de utilizar máquinas obsoletas. A maior parte dos custos é suportada à cabeça e a experiência revela que só é possível obter lucros se a nova máquina funcionar a 90% da sua capacidade.

38 Resposta à decisão nos termos do nº 1, alínea c), do artigo 6º de 24 de Agosto de 2001, p.17.

39 Apenas restam dois fabricantes de máquinas de papel a nível mundial: a Valmet e a Voith Sulzer.

110. As partes afirmam, porém, que não há barreiras à expansão para os intervenientes existentes. Uma percentagem considerável da totalidade da nova capacidade instalada entre 1999 e 2002 – cerca de 50% – proveio de pequenas e médias empresas. Durante esse período, realizaram-se cinco projectos: Palm, Norske Skog, Myllykoski, Enso Stora e Holmen. Um dos dois projectos realizados por empresas de menor dimensão foi a nova fábrica da Myllykoski, na Alemanha. Este projecto foi apoiado por um compromisso firme, por parte da Axel Springer, de comprar uma parte significativa da produção durante vários anos, o que em certa medida equivale a uma integração vertical. São muito poucos os clientes que podem comprar 50 000 toneladas ou mais junto de um fornecedor sem ficarem dependentes desse fornecedor. Tentativas semelhantes de integração vertical por parte da Burda e da WAZ-Gruppe fracassaram. Por conseguinte, é muito pouco provável que outras empresas optem por este tipo de cooperação.

111. O outro projecto de um pequeno fornecedor, a Palm, corresponde a aproximadamente 20% da nova capacidade. Existem, todavia, diferenças no que se refere à expansão da capacidade de produção de papel com pasta mecânica de madeira para revistas. No período até 2003, os pequenos intervenientes deverão aumentar mais a capacidade de produção de papel das qualidades SC e LWC do que de papel de jornal.

Apreciação

A. Impacto da operação projectada na estrutura do mercado do papel de jornal

112. No quadro seguinte, apresentam-se as quotas de mercado dos principais fornecedores de papel de jornal do EEE (com base em valores referentes a 2000)⁴⁰.

Empresa	Capacidade (milhares de toneladas)	Quota de mercado	Vendas (milhares de toneladas)	Quota de mercado
Stora Enso	[...]*	[20-25%]*	[...]*	[20-25%]*
UPM-Kymmene	[...]*	[10-15%]*	[...]*	[10-15%]*
Norske Skog	[...]*	[15-20%]*	[...]*	[10-15%]*
Holmen	[...]*	[10-15%]*	[...]*	[10-55%]*
Haindl	[...]*	[10-15%]*	[...]*	[5-10%]*
UPM-Kymmene/Haindl	[...]*	[25-30%]*	[...]*	[20-25%]*
UPM-Kymmene/Haindl – 4	[...]*	[20-25%]*	[...]*	[20-25%]*
Norske Skog/Haindl – 2	[...]*	[15-20%]*	[...]*	[15-20%]*
4 maiores fornecedores após as duas operações de concentração		[70-80%]*		[60-70%]*
SCA	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[5-10%]*
Myllykoski	[...]*	[< 5%]*	[...]*	[< 5%]*
Palm	[...]*	[< 5%]*	[...]*	[< 5%]*
Abitibi /Bridgewater	[...]*	[< 5%]*	[...]*	[< 5%]*
Matussiere & Forest	[...]*	[< 5%]*	[...]*	[< 5%]*
Perlen	[...]*	[< 5%]*	[...]*	[< 5%]*
Outros	[...]*	[< 5%]*	[...]*	[< 5%]*
Importações	-----	-----	[...]*	[5-10%]*
Total	12045	100%	11.720	100%

40 Os dados relativos à capacidade dizem respeito às capacidades instaladas na Europa Ocidental. Cerca de 10% da produção destina-se à exportação.

Quadro 2: Quotas do mercado do papel de jornal, calculadas com base em valores e estimativas da UPM-Kymmene

113. Após a primeira concentração, a UPM-Kymmene/Haindl teria uma quota de mercado de [25-30%]* em termos de capacidade, e [20-25%]* em termos de vendas. A Stora Enso ficaria em segundo lugar, numa posição muito próxima, com quotas de mercado de [20-25%]* e [20-25%]*, respectivamente. Se a segunda operação se realizar, as quotas de mercado da UPM-Kymmene serão de [20-25%]* e [20-25%]*, respectivamente, passando esta empresa a situar-se em segundo lugar no mercado. Por conseguinte, pode excluir-se que a primeira ou ambas as operações projectadas levem à criação de uma posição dominante de uma só empresa.
114. A Comissão procurou determinar se a operação levaria à criação de uma posição dominante colectiva por parte das quatro empresas – UPM-Kymmene/Haindl ([20-25%]*), Stora Enso ([20-25%]*), Norske Skog ([10-15%]*) e Holmen ([10-15%]*) – dando origem a um índice de concentração de quatro empresas da ordem dos [60-70%]* em termos de vendas. Em termos de capacidades, o índice de concentração das quatro empresas seria de [70-80%]*. Em segundo plano estariam a SCA, com [5-10%]*, a Myllykoski com [$< 5\%$]*, e a Palm com [$< 5\%$]*, em termos de vendas. Se a segunda operação se concretizar, as quotas de mercado dos quatro principais intervenientes seriam de [20-25%]* para a UPM-Kymmene/Haindl-4, [20-25%]* para a Stora Enso, [15-20%]* para a Norske Skog/Haindl-2, e [10-15%]* para a Holmen.
115. Maior concentração. A operação proposta reduz de 5 para 4 o número das principais empresas desta indústria. A nível do EEE, o índice de concentração das quatro empresas aumentará de [50-60%]* para [60-70%]* em termos de vendas, e de cerca de [60-70%]* para cerca de [70-80%]* em termos de capacidades. Admitindo que a contribuição dos independentes para o Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) é nula, este índice aumentaria de [...] para [...] após a primeira operação, o que corresponde a um aumento de [...] pontos em 2000, e para [...] após a segunda operação ($\Delta HHI = \dots$). Estas duas estimativas do nível do HHI são conservadoras, porque nenhuma delas inclui as quotas de mercado das empresas mais pequenas. Contudo, o HHI continuará a ser inferior ao limiar de 1800, o que se considera frequentemente um mercado altamente concentrado.
116. Eliminação de um concorrente. A Haindl tem sido pioneira na utilização de níveis muito elevados de pasta reciclada para a produção de papel de jornal. Vários clientes consideram a Haindl um produtor muito inovador e orientado para o cliente. A sua estrutura de custos é um pouco diferente da dos outros principais fornecedores, especialmente no mercado do papel de jornal. [Com efeito, a Haindl é ...]*. O facto de ter baixos custos marginais aumenta o seu poder de mercado. A aquisição da Haindl eliminaria, portanto, um importante concorrente independente do mercado do papel de jornal.

B. Impacto da operação na estrutura do mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas

117. Após as duas concentrações, as quotas de mercado dos principais fornecedores de papel com pasta mecânica de madeira para revistas do EEE serão as seguintes (com base em valores referentes a 2000)⁴¹:

41 Os dados relativos à capacidade dizem respeito às capacidades instaladas na Europa Ocidental. Cerca de 23% da produção destina-se à exportação.

Empresa	Capacidade (milhares de toneladas)	Quota de mercado	Vendas (milhares de toneladas)	Quota de mercado
UPM-Kymmene	[...]*	[25-30%]*	[...]*	[20-25%]*
Stora Enso	[...]*	[20-25%]*	[...]*	[20-25%]*
M-Real/Mylykoski	[...]*	[10-15%]*	[...]*	[15-20%]*
Haindl	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[5-10%]*
UPM-Kymmene/Haindl	[...]*	[35-40%]*	[...]*	[30-35%]*
UPM-Kymmene/Haindl – 4	[...]*	[30-35%]*	[...]*	[25-30%]*
3 principais fornecedores após a primeira operação de concentração	[...]*	[70-80%]*	[...]*	[70-80%]*
3 principais fornecedores após a segunda operação de concentração	[...]*	[60-70%]*	[...]*	[60-70%]*
Burgo	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[5-10%]*
Norske Skog	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[5-10%]*
Norske Skog/Haindl – 2	[...]*	[10-15%]*	[...]*	[10-15%]*
SCA	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[5-10%]*
Sappi	[...]*	[<5%]*	[...]*	[<5%]*
Outros	[...]*	[5-10%]*	[...]*	[<5%]*
Importações	-----	-----	[...]*	[<5%]*
Total	12689	100%	9677	100%

Fonte: Partes notificantes

118. Maior concentração e redução do número de intervenientes. Após a primeira operação, os três principais fornecedores passarão a ter uma quota de [70-80%]* do mercado em causa em termos de capacidade (UPM-Kymmene [30-35%]*, Stora Enso [20-25%]*, M-Real/Mylykoski [15-20%]*) e de [70-80%]* em termos de vendas (UPM-Kymmene [30-35%]*, Stora Enso [20-25%]*, M-Real/Mylykoski [15-20%]*). Se a segunda concentração se concretizar, a UPM-Kymmene perderá [5-10%]* da quota do mercado a favor da Norske Skog, e os três principais fornecedores representarão [60-70%]* do mercado em termos de capacidade e [60-70%]* em termos de vendas. Admitindo que a contribuição dos independentes para o índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) é nula, este índice aumentará de [...]* para [...]* após a primeira operação, o que corresponde a um aumento de [...]* pontos. A segunda operação irá fazer baixar o HHI para [...]*, reduzindo o aumento da concentração para [...]*.
119. Embora a operação aumente a concentração do mercado, reduzirá a simetria entre os três principais intervenientes. Após as duas operações, a simetria entre estes intervenientes do mercado diminuirá. A UPM, cuja quota do mercado antes das operações era semelhante à da Enso Stora, terá uma maior quota do mercado, passando a ser o líder do mercado. Além disso, se a segunda operação se realizar, a Norske Skog passará a ter uma posição mais forte, com uma quota de mercado ligeiramente superior à da Haindl antes das operações.
120. É de referir, ainda, que a M-Real/Mylykoski, o menor dos fornecedores principais, é constituída por duas empresas que estão ligadas por acordos de produção e de vendas (ver supra). Da capacidade total de [...]* atribuída à M-Real e à Mylykoski, [...]* dizem

respeito a actividades comuns de produção entre as duas empresas. Há que considerar, portanto, se as duas empresas irão agir como uma única entidade no que se refere às decisões sobre o investimento em capacidade, no âmbito de qualquer tipo de acordo de cooperação.

121. Eliminação de um concorrente. Tal como no mercado do papel de jornal, no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas a Haindl é considerada por vários clientes como um produtor muito inovador e orientado para o cliente. A Haindl tem estado particularmente activa neste mercado nos últimos cinco anos, e é responsável por [...] do aumento total de capacidade. A aquisição da Haindl poderá, portanto, eliminar um importante concorrente independente do mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas.
122. À luz do que precede, considera-se que a operação proposta irá alterar a estrutura do mercado, obrigando a uma análise mais aprofundada com vista a determinar se essas alterações irão dar origem a uma posição dominante colectiva nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas.

C. As características dos mercados e a probabilidade de virem a dar origem a uma posição dominante colectiva

123. A concentração tornará o mercado relativamente mais transparente e menos incerto, em consequência da redução de cinco para quatro fornecedores principais no mercado do papel de jornal, e de quatro para três no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Ao examinar as características do mercado, a Comissão identificou alguns elementos que poderão dar origem a uma posição dominante colectiva e outros elementos que não terão esse efeito.
124. Na sua Comunicação de Objecções, a Comissão sublinhou que as características do mercado são susceptíveis de dar origem a uma posição dominante colectiva. A Comissão mantém a sua opinião de que os produtos são suficientemente homogéneos, a procura caracteriza-se por uma não-elasticidade acentuada, o poder de pressão dos clientes é limitado e as barreiras à entrada no mercado são elevadas.
125. No entanto, após analisar cuidadosamente a resposta das partes à Comunicação de Objecções, a Comissão reconhece que alguns elementos não contribuirão para a criação de uma posição dominante colectiva. A reduzida estabilidade das quotas de mercado, a falta de transparência a nível dos projectos de expansão de capacidade antes de ser anunciado o compromisso de execução e a falta de simetria a nível das estruturas de custos dos vários componentes parecem apontar noutro sentido.
126. Para que todas os elementos sejam analisados antes de chegar a uma conclusão definitiva, é também necessário examinar os possíveis mecanismos de coordenação apresentados na Comunicação de Objecções, bem como a sua sustentabilidade.

D. Possibilidade de coordenação

127. A possibilidade de um comportamento paralelo resultar numa coordenação dependerá da transparência das decisões de investimento e da possibilidade de as empresas recorrerem a um mecanismo que lhes permita coordenarem as suas

actividades. Na sua Comunicação de Objecções, a Comissão considera ter identificado dois mecanismos de coordenação (um a curto prazo e outro a longo prazo) susceptíveis de permitir que os principais fornecedores reduzam unilateralmente a sua capacidade, a fim de obterem ou manterem preços artificialmente elevados. Considerou-se que esses dois mecanismos se aplicavam aos dois mercados relevantes, o do papel de jornal e o do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Nos pontos seguintes descrevem-se esses mecanismos e explica-se por que razão se considerou que, em última análise, não eram susceptíveis de garantir uma coordenação nos mercados em causa.

Mecanismos de coordenação identificados na Comunicação de Objecções

128. Tal como se afirma na Comunicação de Objecções, os mecanismos de coordenação são dois:

- o primeiro consiste na coordenação do investimento em novas capacidades, com vista a limitar a capacidade no mercado, levando desse modo a um aumento dos níveis médios dos preços a longo prazo;
- o segundo consiste na coordenação dos períodos de imobilização, de modo a apoiar os preços a curto prazo durante um abrandamento da procura (este tipo de coordenação a curto prazo não é necessário num período de procura elevada).

129. Considerou-se que a coordenação do investimento em novas capacidades se realizava através de um processo de declarações e contra-declarações. Todos os intervenientes no mercado têm uma série de projectos de investimento potenciais, ou seja, locais possíveis para construir novas máquinas de papel. As decisões em matéria de investimentos envolvem, habitualmente, uma série de parâmetros e dependem, em última análise, da rentabilidade do investimento. A Comissão argumentou, na sua Comunicação de Objecções, que um possível instrumento de coordenação de comportamentos consistia no facto de os principais intervenientes anunciarem os seus projectos de investimento. Os participantes no oligopólio abster-se-iam de investir – ou adiariam os seus investimentos – em função das declarações dos outros oligopolistas, (ver pontos 83 e 84) de modo a que os novos investimentos não prejudicassem o objectivo comum, reconhecido por cada produtor de forma independente, de reduzir a capacidade de produção do sector e, conseqüentemente, aumentar a rentabilidade do investimento.

130. A coordenação dos períodos de imobilização foi considerada, na Comunicação de Objecções, um outro mecanismo susceptível de conter os níveis de capacidade em períodos do ciclo económico caracterizados por uma diminuição da procura. Nestes períodos pode, efectivamente, dar-se o caso de a capacidade do sector ser consideravelmente superior à procura, podendo levar a uma diminuição acentuada dos preços. A coordenação dos períodos de imobilização – isto é, a imobilização temporária de máquinas de papel – levaria a uma redução temporária da oferta no mercado. Seja através de declarações, seja através de toda a informação sobre períodos de imobilização que existe no mercado, os oligopolistas dos segmentos do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, determinavam se deviam imobilizar as suas máquinas em vez de produzirem mais papel e correrem o risco de fazer baixar os preços do mercado.

131. Na Comunicação de Objecções, a Comissão considerou que a coordenação seria assegurada, em particular, devido à disponibilidade de mecanismos de retaliação. No

caso da coordenação dos investimentos em novas capacidades, o mecanismo de retaliação consistiria na simples ameaça, por parte de outros oligopolistas, de lançarem uma corrida ao investimento, que teria como efeito um excesso de capacidade, uma baixa acentuada dos preços e, em última análise, a baixa rentabilidade de toda a indústria. Uma ameaça desse tipo seria suficiente para dissuadir as empresas de adoptarem um comportamento divergente. A Comissão analisou igualmente se o mecanismo de retaliação que se descreve no ponto seguinte também pode contribuir para a coordenação.

132. No caso da coordenação dos períodos de imobilização, o mecanismo de retaliação consistiria no facto de as empresas oligopolistas visarem os clientes da empresa divergente, oferecendo a cada um deles preços inferiores aos da empresa divergente, a fim de destruírem as margens de lucro desta última. Uma medida deste tipo seria viável porque os principais intervenientes teriam informações suficientes para poderem identificar os clientes da empresa divergente e disporiam também da capacidade de reserva necessária para aumentarem as suas entregas, por três razões: (i) como uma situação deste tipo se verificaria num período de baixa procura, os oligopolistas teriam capacidade de reserva suficiente; (ii) poderiam utilizar máquinas bifuncionais⁴² para aumentar a produção da qualidade de papel pretendida; (iii) se tal não fosse suficiente, poderiam voltar a canalizar para a Europa volumes destinados à exportação⁴³.

Resposta à Comunicação de Objecções e conclusões da Comissão

133. Na sua resposta à Comunicação de Objecções, as partes examinaram as questões da viabilidade e sustentabilidade da coordenação tanto ao nível dos investimentos em novas capacidades como ao nível dos períodos de imobilização. Apresentaram numerosos argumentos para rebater a possibilidade de os mecanismos anteriormente descritos produzirem o efeito de uma coordenação tácita. Argumentaram, fundamentalmente, que a coordenação não era viável e que também não era sustentável, quer ao nível do investimento em novas capacidades, quer ao nível dos períodos de imobilização. Após analisar cuidadosamente os argumentos das partes, a Comissão concluiu que a coordenação ao nível dos investimentos seria difícil de concretizar. No entanto, a Comissão considera que a coordenação dos períodos de imobilização é possível nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas.

134. Relativamente à coordenação dos investimentos em novas capacidades, as partes afirmaram que este mecanismo não era viável, principalmente por três razões. Em primeiro lugar, as partes consideram que é impossível produzir um efeito de

42 Três dos principais fornecedores têm máquinas bifuncionais (Stora Enso, Haindl e Myllykoski). Após as duas concentrações, tanto a UPM-Kymmene como a Norske Skog passarão a ter, também, máquinas bifuncionais. As máquinas bifuncionais são máquinas de papel que tanto podem produzir papel de jornal como papel para revistas (na maioria dos casos, SC-B). O tempo necessário para efectuar uma mudança de funções é reduzido (entre duas horas e 1-2 semanas) e os custos não são muito elevados. A vantagem deste tipo de máquinas é permitir uma maior flexibilidade em termos da transferência de capacidades de uma qualidade de papel para outro. Segundo as partes, as máquinas bifuncionais podem ter um impacto significativo na capacidade existente. Esta possibilidade de transferir capacidades permite que os principais fornecedores apliquem medidas de retaliação a curto prazo.

43 No EEE, é exportada 10% da produção de papel de jornal e mais de 20% da produção de papel com pasta mecânica de madeira para revistas.

coordenação, especialmente, um efeito de coordenação tácita. Afirmaram ser difícil definir investimento – já que existem reconstruções e expansões lentas de capacidade –, estabelecer um calendário de rotação de investimentos e chegar a acordo sobre a repartição de capacidades entre si. Em segundo lugar, argumentaram que os investimentos anunciados eram irreversíveis e que, por conseguinte, não existia qualquer margem para um "jogo de intenções". Por último, argumentaram não haver transparência suficiente no mercado antes de ser anunciado um compromisso de investimento para que um acordo tácito fosse possível. As partes argumentaram ainda que a coordenação dos investimentos em novas capacidades não era sustentável por duas razões principais: os incentivos para "fazer batota" e a inexistência de sanções credíveis.

135. Depois de examinar os argumentos apresentados pelas partes, a Comissão concluiu ser muito improvável que os oligopolistas pudessem utilizar as declarações como meio para conseguir uma coordenação tácita relativamente aos investimentos em novas capacidades. Devido à falta de transparência, seria improvável conseguir realizar ou manter tal coordenação. Em primeiro lugar, para conseguir realizar a coordenação - ou seja, para que as suas declarações fossem compreensíveis e influenciassem o comportamento de outros concorrentes, a Comissão considera que os oligopolistas necessitariam que houvesse transparência suficiente para poderem determinar se um projecto de investimento iria ter a rendibilidade pretendida. Caso contrário, as declarações não seriam levadas a sério por outras empresas e não teriam qualquer impacto nas decisões de investimento. Aparentemente, não é o que se passa. Além disso, são muito poucas as declarações feitas na Europa e, quando um investimento é anunciado, normalmente concretiza-se, ao contrário do que acontece nos Estados Unidos. Em segundo lugar, para manter a coordenação - ou seja, para evitar que qualquer membro do oligopólio realize investimentos demasiado elevados ou demasiado cedo, os oligopolistas deveriam conseguir detectar qualquer desvio relativamente ao objectivo tacitamente acordado. Por outras palavras, deveriam poder detectar qualquer empresa divergente potencial e evitar o desvio através de uma ameaça de sanção credível. Contudo, a investigação revelou ser muito pouco possível que os oligopolistas pudessem ter conhecimento de um projecto de investimento por parte de uma empresa cujo comportamento divergisse do objectivo de coordenação tácita antes de o investimento se tornar irreversível. Sem transparência suficiente, as declarações dos oligopolistas não conseguiriam evitar a realização de investimentos indesejados. Após ser assumido o compromisso relativamente ao investimento, qualquer ameaça de sanção perderia a sua credibilidade porque seria demasiado onerosa.

136. Relativamente à coordenação dos períodos de imobilização, as partes argumentaram, em primeiro lugar, que o mecanismo em causa não tinha qualquer impacto a nível dos preços⁴⁴. Afirmaram igualmente que não é possível definir ou detectar os períodos de imobilização, devido à falta de transparência e que os períodos de imobilização podem assumir tantas formas que seria impossível as empresas determinarem quando deveriam proceder a uma coordenação. Seria também muito difícil definir um ritmo de funcionamento óptimo num dado momento, não sendo possível detectar uma empresa que adoptasse um comportamento divergente. Por conseguinte, haveria grandes incentivos para os oligopolistas "fazerem batota" sempre

44 A Norske Skog-Lexecon (p.31) declarou que "No que se refere aos contratos anuais, não há qualquer possibilidade de os períodos de imobilização afectarem os preços".

que para tal tivessem oportunidade. Por último, argumentaram que punir uma empresa que não cumprisse um acordo em matéria de períodos de imobilização seria extremamente dispendioso e não credível.

137. No entanto, a Comissão não concorda com as partes quanto ao facto de a coordenação das estratégias paralelas que envolvem decisões sobre os períodos de imobilização não serem possíveis nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Em primeiro lugar, a Comissão contesta que os períodos de imobilização não tenham impacto ao nível dos preços. Com efeito, a UPM-Kymmene admite-o ao afirmar que "os períodos de imobilização podem abrandar o declínio dos preços num mercado em que a procura esteja a diminuir"⁴⁵. Por outro lado, é difícil defender que é possível ocultar os períodos de imobilização aos intervenientes no mercado, uma vez que se trata de um domínio onde existe transparência através de vários canais. Os fornecedores normalmente informam os seus clientes dos períodos de imobilização previstos relativamente às máquinas que produzem o papel de que necessitam. Este aspecto foi confirmado por declarações de um dos principais concorrentes. Dado que os clientes adoptam políticas de abastecimento envolvendo múltiplos fornecedores, é frequente os oligopolistas fazerem entregas aos mesmos clientes. Além disso, existem no mercado estatísticas sobre os níveis de existências e os períodos de imobilização.

138. Em segundo lugar, a Comissão considera que os instrumentos de retaliação são credíveis. Quando um concorrente adopta um comportamento divergente, os outros fornecedores principais podem empreender acções agressivas sem terem de alterar os preços para todos os seus outros clientes. Esta situação pode levar alguns clientes a retirarem a totalidade ou parte da sua procura da empresa divergente e passarem a abastecer-se junto de outros fornecedores principais, podendo fazer baixar os preços pagos por clientes importantes da empresa divergente. Além disso, tal como se explica na Comunicação de Objecções, num período de baixa procura, estão disponíveis capacidades que poderão ser utilizadas para acções de retaliação. Estas capacidades poderão ser utilizadas para captar clientes importantes de uma empresa divergente sem afectar todo o mercado. Trata-se de uma situação credível, na medida em que os principais fornecedores conhecem normalmente os grandes clientes uns dos outros. O formulário CO da UPM-Kymmene, em que esta empresa apresenta uma lista dos seus principais clientes indicando quais são os outros fornecedores que os abastecem, demonstra-o claramente. Por outro lado, o número de máquinas bifuncionais e as respectivas capacidades não são factores marginais, e as vendas para exportação não se baseiam principalmente em contratos a longo prazo. Ambas podem ser utilizadas como fontes potenciais de capacidades e, portanto, como mecanismos de retaliação credíveis. Por último, as partes não conseguiram explicar por que razão os Administradores-Delegados de alguns dos principais produtores de papel afirmaram publicamente em várias instâncias, que estão dispostos a imobilizar máquinas se tal for necessário para manter o equilíbrio entre a oferta e a procura.

139. A Comissão conclui que o mecanismo anteriormente identificado para a coordenação dos investimentos não contribuiria para uma coordenação tácita nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Mantém, contudo, que a coordenação tácita dos períodos de imobilização não pode ser

45 UPM-Kymmene, resposta à CO, p. 11.

excluída enquanto mecanismo de coordenação possível, que pode levar à criação de uma posição dominante colectiva dos principais fornecedores de papel de jornal e de papel com pasta mecânica de madeira para revistas. No entanto, tal como se explica nos pontos seguintes, qualquer tentativa de coordenação dessa natureza seria, provavelmente, frustrada pela acção de intervenientes secundários.

Capacidade dos intervenientes secundários para se oporem ao comportamento anticoncorrencial dos fornecedores principais

140. A Comissão argumentou, na Comunicação de Objecções, que os intervenientes secundários têm poucos incentivos para se oporem aos fornecedores principais, especialmente porque beneficiariam de um nível médio de preços mais elevado. Argumentou igualmente que a Norske Skog teria relutância em abalar a disciplina do mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas devido às possíveis repercussões negativas no mercado do papel de jornal. Inversamente, a M-Real/Myllykoski teria relutância em perturbar a coordenação ao nível do mercado do papel de jornal. Contudo, após uma análise cuidadosa destes vários concorrentes, parece pouco provável que os fornecedores principais estivessem em condições de disciplinar várias empresas que não podem ser classificadas como intervenientes secundários devido ao seu poder efectivo de mercado.
141. Em primeiro lugar, a posição da Norske Skog e da M-Real/Myllykoski deveria ser reexaminada à luz de alguns dos elementos apresentados durante a audição. Com efeito, parece que a própria Norske Skog é um exemplo da forma como um produtor relativamente pequeno pode aumentar as suas quotas de mercado e tornar-se um líder a nível mundial. Foi isso que esta empresa conseguiu em 15 anos: partindo de uma posição de interveniente médio na Noruega, transformou-se num dos líderes do mercado do papel de jornal. Este exemplo contradiz as descrições de clientes segundo os quais os pequenos produtores de papel não têm meios para concorrer nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Além disso, a forma como se desenrolou o crescimento agressivo da Norske Skog no passado, põe em causa a hipótese de esta empresa modificar radicalmente a sua estratégia após a concentração, deixando de investir ou de adquirir novas actividades. Em segundo lugar, afigura-se que a M-Real/Myllykoski poderá não funcionar como uma única entidade no que se refere a decisões em matéria de investimento. Estas empresas apresentaram alguns documentos que revelam terem políticas de investimento distintas. Se forem consideradas separadamente, as respectivas capacidades de produção de papel com pasta mecânica de madeira para revistas aproximam-se mais das da Burgo e da SCA do que das de grandes intervenientes como a UPM-Kymmene. Por conseguinte, a Comissão considera ser incorrecto não tratar a Norske Skog como um verdadeiro concorrente da entidade resultante da concentração no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, mercado em que essa empresa não pertence ao grupo de oligopolistas identificado. Afigura-se que seria incorrecto não tratar a M-Real e a Myllykoski como verdadeiros concorrentes da entidade resultante da concentração no mercado do papel de jornal, mercado em que estas empresas não pertencem ao grupo de oligopolistas identificado. Estes elementos, aliados às reduzidas simetrias das quotas de mercado identificadas no contexto das características do mercado, poderão reduzir os incentivos para estas empresas coordenarem o seu comportamento com o de outros oligopolistas.
142. Em qualquer caso, a Comissão crê que os restantes intervenientes secundários podem desempenhar um papel activo nos respectivos mercados e tornar insustentável a

coordenação tácita. Os intervenientes secundários mais importante são a SCA, a Myllykoski, a Palm e a Abitibi/Bridgewater no mercado do papel de jornal e a Norske Skog, a Burgo e a SCA no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. Estas empresas podem inviabilizar a coordenação tácita do comportamento dos principais intervenientes, aumentando a produção num momento em que cada um dos oligopolistas, reconhecendo individualmente o seu interesse comum em assim actuar, tentassem imobilizar temporariamente as suas máquinas, ou seja, aplicar períodos de imobilização. Em poucas palavras, essas empresas teriam os meios necessários para tirar partido da coordenação tácita entre os principais intervenientes, de modo a melhorarem a sua posição concorrencial e aumentarem as suas quotas de mercado.

143. A SCA é um interveniente de dimensão média, com quotas de [5-10%]* em ambos os mercados, que se concentra em mercados de margens mais elevadas, como o do papel-tecido. A Comissão argumentou na Comunicação de Objecções que esta empresa não está empenhada da mesma forma nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas e, devido às ligações da SCA com os principais fornecedores, terá poucos incentivos para contrariar as suas acções. Todavia, a SCA argumentou na audição que continua empenhada nos mercados do papel de jornal, estando a considerar a hipótese de novos investimentos. Com efeito, consta que a SCA está a considerar a possibilidade de construir uma nova fábrica de papel de jornal em Aylesford, no Reino Unido. A Comissão reconhece assim que a SCA poderá estar em posição de contrariar comportamentos anticoncorrenciais dos principais fornecedores, em particular no mercado do papel de jornal.
144. A Palm tem actividades a nível regional, abastecendo principalmente a zona sul da Alemanha. Esta empresa investiu numa nova máquina de papel de jornal, que entrou em funcionamento em 1999, expandindo a sua capacidade de 150 kt para [...]*, e obtendo assim um aumento considerável da sua quota no mercado do papel de jornal, que passou a ser de [< 5%]*. Na sua resposta à Comunicação de Objecções, as partes confirmaram que a introdução da nova máquina de papel foi uma medida que a indústria não esperava. Por conseguinte, a Comissão considera provável que a Palm esteja em posição de se opor aos principais fornecedores, especialmente a nível regional.
145. A Burgo tem apresentado custos elevados, sendo portanto improvável que tenha contrariado eficazmente qualquer posição dominante colectiva num passado recente, facto comprovado pela diminuição das suas quotas de mercado nos últimos dois anos, de [5-10%]* para [5-10%]*. No entanto, está confirmado que a Burgo irá investir, nos próximos dois anos, em novas máquinas, podendo com efeito aumentar consideravelmente as capacidades (400 kt) no mercado do papel com pasta mecânica de madeira para revistas. O investimento em novas máquinas contribuirá para a redução dos custos marginais da Burgo, que passará a estar em melhor posição para se opor aos principais fornecedores.
146. A Comissão reconhece, por conseguinte, que há vários intervenientes de dimensão média cujas posições de mercado não são desprezíveis, e cuja política de investimentos em novas máquinas tem sido importante nos últimos tempos, podendo atingir níveis substanciais nos próximos anos.
147. Os intervenientes secundários em ambos os mercados estariam em condições de tornar insustentável uma estratégia paralela de coordenação sobre os períodos de imobilização. Se, por exemplo, os fornecedores principais no mercado do papel de

jornal coordenassem os períodos de imobilização através de uma redução da produção em momentos de baixa procura, os fornecedores secundários poderiam opor-se a esta acção, aumentando a sua produção. Os dados obtidos ao longo dos anos provam que as taxas de utilização dos fornecedores secundários não são muito diferentes da média do sector. No passado, sempre que a procura foi reduzida, as taxas de utilização de capacidade no sector foram, segundo a Cepiprint, de 90% ou inferiores. A aplicação desta taxa à capacidade actualmente instalada significaria que pelo menos cerca de 260 000 toneladas de capacidade disponível estariam nas mãos dos intervenientes secundários num período de baixa procura. Tal como atrás explicado, os peritos económicos das partes e da Comissão estimaram os níveis de elasticidade dos dois mercados entre 0,1 e 0,3. Para uma elasticidade da procura de 0,1, esta tonelagem seria suficiente para contrariar um aumento de preço de 22%. Os valores relativos a uma elasticidade de 0,2 e 0,3 seriam de 11% e 7%, respectivamente. Desta forma, reduzir a produção adoptando um período de imobilização não seria uma estratégia viável, tendo em vista as possibilidades que os intervenientes secundários dispõem para aumentar a produção quase imediatamente através de taxas de utilização de capacidade mais elevadas. Além disso, no que prazo de um ano, os fornecedores secundários poderiam aumentar a produção através da expansão lenta de capacidade e de reconstrução. Seria possível que, no prazo de dois anos, alguns intervenientes secundários introduzissem novas instalações de fabrico de papel no mercado.

148. Por conseguinte, a Comissão pode concluir que estes intervenientes de pequena e média dimensão não podem ser considerados intervenientes marginais. Com efeito, poderão introduzir novas capacidades nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas, bem como tirar partido de uma penúria a curto prazo criada artificialmente, aumentando a sua produção. Assim, os fornecedores secundários estariam em posição de contrariar a acção dos principais fornecedores.

V. CONCLUSÃO

149. Atendendo, particularmente, aos argumentos apresentados pelas partes em resposta à Comunicação de Objecções, designadamente no que se refere ao nível de concentração de quotas de mercado atingido, à dimensão e competitividade dos intervenientes de dimensão média e aos problemas referidos supra no que se refere a uma possível coordenação em matéria de capacidade, a Comissão considera que as concentrações notificadas não criarão posições dominantes colectivas nos mercados do papel de jornal e do papel com pasta mecânica de madeira para revistas do EEE.

150. Em conclusão, as operações notificadas não irão criar nem reforçar uma posição dominante em qualquer mercado, susceptível de afectar significativamente a concorrência efectiva no mercado comum ou numa parte substancial deste. As operações são, portanto, compatíveis com o mercado comum e com o funcionamento do Acordo EEE.

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

As concentrações notificadas pelas partes em 20 de Junho de 2001 relativas à aquisição da Haindl'sche Papierfabriken KGaA pela UPM-Kymmene e à subsequente venda de duas fábricas da Haindl, Parenco e Walsum, à Norske

Skogindustrier ASA são compatíveis com o mercado comum e com o funcionamento do Acordo EEE.

Artigo 2º

São destinatárias da presente decisão:

As partes notificantes

Feito em Bruxelas,

Pela Comissão

Mario MONTI
Membro da Comissão