

II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 18 augustus 1982

inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EEG-Verdrag (IV/30.696 —
Distributiesysteem van Ford Werke AG — voorlopige maatregelen)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(82/628/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese
Economische Gemeenschap, en met name op arti-
kel 85,

Gelet op Verordening nr. 17 van de Raad van 6
februari 1962⁽¹⁾, en met name op de artikelen 3, lid 1,
en 6, lid 1,

Gezien de op 14 mei 1976 door Ford Werke AG,
Keulen, Bondsrepubliek Duitsland, conform artikel 4
van Verordening nr. 17 aangemelde „hoofddealerover-
eenkomst”,

Gezien de op 13 en 14 mei 1982 bij Ford Werke AG
verrichte verificaties,

Gezien het besluit van de Commissie van 2 juli 1982
om de procedure in te leiden,

Gehoord de betrokken onderneming en belangheb-
bende derden op 23 juli 1982 conform artikel 19, lid 1
en lid 2, van Verordening nr. 17,

Nadat het Adviescomité voor mededingingsregelingen
en economische machtsposities op 23 juli 1982 is
uitgenodigd een advies uit te brengen,

In overweging van het volgende :

DE FEITEN

A. HET DISTRIBUTIESYSTEEM VAN FORD
WERKE AG IN DUITSLAND

- Op basis van de op 14 mei 1976 bij de
Commissie aangemelde „Hoofddealerovereen-
komst” past Ford Werke AG (Ford AG) in
Duitsland een distributiesysteem toe, waarin de
voornaamste concurrentiebepalingen de
volgende zijn :

— selectie van handelaren op grond van kwali-
tatieve en kwantitatieve criteria en toewijzing
van een gebied waar de betreffende hande-
laar in het bijzonder verantwoordelijk is voor
de marketing (artikelen 6 en 7 van de hoofd-
dealerovereenkomst);

— een verbod om te handelen in concurre-
rende merken (artikel 5 van de hoofddealer-
overeenkomst);

— een verbod om Ford-voertuigen te verkopen
aan handelaren die niet tot het distributie-
systeem behoren (artikel 2 van de hoofd-
dealerovereenkomst);

— een verbod om bepaalde handelsactiviteiten
te ontplooiën buiten het contractgebied
(artikel 6 van de hoofddealerovereenkomst).

- De belangrijkste bepalingen die in de onderha-
vige procedure van belang zijn, kunnen
gevonden worden in de hoofddealerovereen-
komst; zij hebben betrekking op het verkoop-
programma van Ford AG en op de modellen die
de Ford-hoofddealers mogen verkopen. Deze
bepalingen zijn de volgende (het betreft hier een
vertaling uit het Duits):

⁽¹⁾ PB nr. 13 van 21. 2. 1962, blz. 204/62.

Artikel 1, lid 1

„onder produkten worden verstaan alle voertuigen en originele onderdelen zoals onderstaand omschreven, alsmede de carrosserieën en opbouweenheden die opgenomen zijn in het leveringsprogramma van de onderneming. De andere produkten die in het leveringsprogramma zijn opgenomen vormen onderwerp van aparte overeenkomsten en vallen niet onder de in deze overeenkomst gebruikte uitdrukking „produkten”.

Artikel 1, lid 2

„onder voertuigen worden verstaan alle in bijlage 1 van de hoofddealerovereenkomst genoemde standaardmodellen personenwagens, bestelwagens en chassis”.

Bijlage 1 bepaalt:

„... conform deze overeenkomst is de hoofddealer gerechtigd de volgende modellen te verkopen:

Personenwagens

Fiesta
Escort
Taunus
Capri
Granada

Lichte bedrijfsvoertuigen

Transit (met benzinemotor) ...”.

Artikel 2, lid 1

„De onderneming verbindt zich haar produkten aan de hoofddealer te verkopen. De hoofddealer verbindt zich deze produkten te verkopen aan eindverbruikers of wederverkopers.

- a) De hoofddealer heeft het recht om voertuigen aan eindverbruikers te verkopen, ongeacht of zij al dan niet hun domicilie hebben in zijn contractgebied...
 - b) De hoofddealer heeft het recht om voor wederverkoop bestemde voertuigen te verkopen aan zijn eigen dealers en aan andere hoofddealers; bovendien aan handelaren die in een andere Lid-Staat van de EEG zijn gevestigd en die door een concernonderneming gemachtigd zijn dergelijke voertuigen te verkopen ...”.
3. De bepalingen van de door Ford Motor Company Limited (Ford Britain), toegepaste „hoofddealerovereenkomst” komen t.a.v. de omschrijving van het verkoopprogramma alsook het verkooprecht van de „hoofddealer” overeen met de bepalingen van de eerder genoemde hoofddealerovereenkomst. De voertuigen worden ook hier nu algemeen per model aangeduid („Fiesta”, „Escort”, „Cortina”, „Capri”, „Granada”). Het leveringsprogramma wordt niet beperkt aan de hand van voertuigspecificaties.

Verkopen aan eindverbruikers en aan handelaren die in een andere Lid-Staat van de EG gevestigd zijn en die van een andere Ford-onderneming toestemming hebben om Ford-voertuigen te verkopen, worden zonder beperkingen of voorwaarden toegestaan.

B. DE DISTRIBUTIE VÓÓR 1 MEI 1982 DOOR FORD AG VAN VOERTUIGEN MET RECHTSE BESTURING

4. De voertuigen met rechtse besturing die Ford tot die datum verkocht, kunnen globaal in twee categorieën worden ingedeeld:
 1. verkocht via Duitse handelaren op grond van de Ford-hoofddealerovereenkomst,
 2. verkocht in het kader van het „Visit Europe Plan”, d.w.z. directe verkopen aan individuele kopers.
5. De door Ford AG verkochte voertuigen met rechtse besturing komen uit de gewone serieproductie van de fabrieken in Keulen-Niehl, Saarlouis en Genk. Ze werden in twee verschillende uitvoeringen geleverd, afhankelijk van de wettelijke voorschriften van het land waar ze vermoedelijk voor de eerste maal worden ingeschreven: Voor levering in het kader van het „Visit Europe Plan” werden ze voorzien van een snelheidsmeter in mijlen en lampen en spiegels voor links verkeer („UK-specificatie”). Voor levering aan Duitse handelaren werden ze daarentegen in het algemeen uitgerust volgens het Duitse wegenverkeersreglement (b.v. met een snelheidsmeter in kilometers i.p.v. mijlen, — „Duitse specificatie”).
6. De verkopen van voertuigen met rechtse besturing volgens „Duitse specificatie” vonden plaats in het kader van de Ford-hoofddealerovereenkomst. Ford AG beschouwde die voertuigen als onderdeel van haar verkoopprogramma.

De inkoopprijs voor de handelaar van een voertuig met rechtse besturing was gelijk aan die van een voertuig met linkse besturing, echter verhoogd met ... DM (!) behandelingskosten.

De Duitse Ford-handelaren bestelden die voertuigen bij de afdeling „Binnenland”. Ze werden ook meegeteld bij de berekening van omzetbonussen. Vanwege de uitrusting volgens het Duitse wegenverkeersreglement werd echter een speciale bestelprocedure ingevoerd.

(!) In de voor bekendmaking bestemde versie van deze beschikking zijn hierna enige cijfers weggelaten conform de bepalingen van artikel 21 van Verordening nr. 17 betreffende het niet-prijsgeven van zakengeheimen.

7. De leveringen van voertuigen met rechtse besturing aan Duitse handelaren vertoonde de volgende ontwikkeling :

1980	1981	1982 (1.1.1982-18.6.1982)	Orderbestand per 18. 6. 1982
...

In het kader van het „Visit Europe Plan” werden geleverd :

1980	1981	1982 (1.1.1982-15.6.1982)	Orderbestand per 18. 6. 1982
...

8. De vraag naar voertuigen met rechtse besturing is op het vasteland sinds het voorjaar van 1981 sterk gestegen. In maart 1981 werden ... voertuigen afgeleverd, in maart 1982 werden dat er Het aantal bestellingen bij Ford AG steeg nog sneller dan het aantal leveringen, hetgeen duidelijk blijkt uit bovenstaande cijfers van leveringen en bestellingen in het jaar 1982.
9. Het grootste deel van de door Ford op het vasteland verkochte voertuigen met rechtse besturing was voor gebruik in het Verenigd Koninkrijk bestemd ; praktisch 100 % van de voertuigen die werden geleverd in het kader van het „Visit Europe Plan” en ongeveer 80 % van voertuigen die aan Duitse handelaren werden geleverd. Een aanzienlijk deel van de voertuigen die aan Duitse handelaren werden geleverd, werd eerst in Duitsland op de weg toegelaten en pas later als gebruikte auto naar het Verenigd Koninkrijk uitgevoerd.
10. Parallel aan de stijging van de verkoopcijfers steeg ook het aantal Duitse Ford-handelaren dat bij de handel in voertuigen met rechtse besturing betrokken was :

1980	2e kwartaal 1981	1e kwartaal 1982
...

Nog eens 60 handelaren waren betrokken bij de handel in het kader van het „Visit Europe Plan”. Dat betekent dat in het eerste kwartaal van 1982 reeds ... handelaren, d.w.z. ongeveer ... % van de ... Duitse Ford-hoofddealers, deelnamen aan de verkoop van voertuigen met rechtse besturing. De mate van betrokkenheid verschilde nogal van dealer tot dealer.

C. DE BEËINDIGING VAN DE HANDEL IN VOERTUIGEN MET RECHTSE BESTURING

DOOR FORD-ONDERNEMINGEN OP HET VASTELAND

11. Op aandringen van Ford Britain werd in maart 1982 door de Ford-groep besloten de handel in voertuigen met rechtse besturing door de Ford-ondernemingen op het vasteland te beëindigen. Dit principebesluit werd in twee fasen uitgevoerd :
- per 1 april 1982 in het contractsgebied van de zogenaamde „National Sales Companies” Ford Denmark en Ford Netherlands. Ford Belgium had reeds in juni 1981 de voertuigen met rechtse besturing uit haar verkoopprogramma genomen ;
 - per 1 mei 1982 door Ford AG.
- Meer dan 95 % van de leveringen waarvoor dit principebesluit gold, betrof Ford AG.
12. Op 27 april 1982 zond Ford AG aan ongeveer ... Ford-handelaren die in het verleden voertuigen met rechtse besturing hadden verkocht, ter informatie het volgende rondschrĳven (het betreft hier een vertaling uit het Duits) :

„Betreft : Ford-voertuigen met rechtse besturing.

Mijne Heren,

In het verleden hebben wij van U en van een beperkt aantal andere Ford-hoofddealers een niet noemenswaardig aantal opdrachten aanvaard voor de levering van voertuigen met rechtse besturing. Daar wij ons bezighouden met verkoop van voertuigen voor de Duitse markt, die uitsluitend voertuigen met linkse besturing vereist, vormen voertuigen met rechtse besturing geen onderdeel van ons verkoopprogramma. Wij zijn slechts van geval tot geval aan de wensen van speciale klanten tegemoetgekomen, bij voorbeeld klanten in het kader van het „Visit Europe Plan”, diplomaten of in de Bondsrepubliek gelegerde NAVO-troepen.

Ons binnenlands distributiesysteem is zodanig georganiseerd dat het zijn opdracht, de optimale verovering van de Duitse markt, zo goed mogelijk kan uitvoeren. Deze organisatie stelt ons niet in staat onze handel in voertuigen met rechtse besturing voor een beperkte klantenkring met bijzondere verlangens voort te zetten.

Wij delen U derhalve mede, dat wij opdrachten voor voertuigen met rechtse besturing alleen nog kunnen aannemen indien de transactie vóór 1 mei 1982 door U wordt afgesloten. Dit besluit betreft ook de opdrachten in het kader van het „Visit Europe Plan”. Opdrachten die door U tot 1 mei 1982 worden aanvaard en vervolgens vóór 7 mei 1982 door ons worden ontvangen, zullen nog volgens de bestaande procedure worden afgewikkeld.

Het „Visit Europe Plan” met de dienovereenkomstig persoonlijke uitrusting, dat werd ontworpen voor toeristen, diplomaten en zakenlui die overwegend afkomstig zijn uit de andere werelddelen, blijft voor voertuigen met linkse besturing verder gehandhaafd. Voertuigen met rechtse besturing kunnen worden verkregen bij „Ford Personal Import and Export Limited”, 8 Balderton Street, London W1Y 2BN. Indien U wordt benaderd door potentiële klanten voor een voertuig met rechtse besturing, dan verzoeken wij U, die personen naar het bovengenoemde adres of enige andere erkende Ford-dealer in Groot-Brittannië te verwijzen. Ter informatie van dergelijke klanten voldoende ontvangt U binnenkort een voldoende aantal exemplaren van een prospectus in de Engelse taal. U wordt verzocht die in Uw showroom uit te stallen. Intussen kunt U bijgaand informatieblad gebruiken om de klanten te informeren, die geïnteresseerd zijn in de aankoop van een voertuig met rechtse besturing.

Met vriendelijke groeten,

H. Dederichs”.

D. DE HANDEL IN VOERTUIGEN MET RECHTSE BESTURING OP HET VASTELAND NA 1 MEI 1982

13. Alle verkopen op het vasteland van voertuigen met rechtse besturing worden voortaan door Personal Import Export Limited (PIE), een dochteronderneming van Ford Britain, afgewikkeld. Verkopen aan Britse militairen die in de Bondsrepubliek zijn gelegerd, worden door PIE via NAAFI en andere ondernemingen als tussenschakel afgehandeld. Duitse Ford-dealers zijn van deze handel uitgesloten. Zij moeten potentiële klanten verwijzen naar PIE of een Ford-handelaar in het Verenigd Koninkrijk.
14. PIE levert op het vasteland slechts aan de volgende categorieën klanten :
- Britse militairen,
 - andere Britse burgers die permanent buiten het Verenigd Koninkrijk gevestigd zijn,
 - diplomaten en personeel van internationale organisaties,
 - toeristen en zakenlui uit derde landen.
15. PIE verkoopt op het vasteland de voertuigen met rechtse besturing volgens de betreffende Duitse prijslijsten plus een toeslag van ... %. Volgens Ford AG moeten die voertuigen eerst naar het Verenigd Koninkrijk getransporteerd worden, ook als ze in Duitsland of België zijn geproduceerd, en moeten dan weer worden teruggeleverd. De toeslag van ... % is onder andere bestemd om de extra transportkosten te dekken.

E. DE PRIJSVERSCHILLEN TUSSEN HET VERENIGD KONINKRIJK EN DUITSLAND

16. De verschillen tussen de handelarenverkoop-prijzen (excl. belasting) in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland bedragen thans gemiddeld ... %. Hierbij is rekening gehouden met zowel de prijsdaling per 1 april 1982 in het Verenigd Koninkrijk als de waarde van de verschillen in uitvoering van de basismodellen in beide landen. Hieronder zijn die prijsverschillen voor enkele modellen als voorbeeld weergegeven :

Escort

L 1,3 l — 5 deuren	+ ... DM — + .. %
XR 3 — 3 deuren	+ ... DM — + .. %

Taurus/Cortina

L 2,0 l — 4 deuren	+ ... DM — + .. %
GHIA 2,8 l — 4 deuren	+ ... DM — + .. %

Granada

S 2,0 l — 4 deuren	+ ... DM — + .. %
GHIA 2,8 l - Autom, 4 deuren	+ ... DM — + .. %

Capri

S 2,0 l OHC	+ ... DM — + .. %
Injection 2,8 l	— ... DM — — .. %

Deze gegevens zijn gebaseerd op inlichtingen die door Ford AG werden verstrekt. De gehanteerde wisselkoers bedraagt 1 £ = ... DM.

F. DE DOOR FORD AG NAAR VOREN GEBRACHTE ARGUMENTEN OM DE DISTRIBUTIE VAN VOERTUIGEN TE BEËINDIGEN

17. Tijdens de hoorzitting op 23 juli 1982 hebben de ondernemingen die tot de Ford-groep behoren er geen twijfel aan laten bestaan, dat het doel van de beëindiging van de handel in voertuigen met rechtse besturing op het vasteland was om de prijzen voor nieuwe Ford-auto's in het Verenigd Koninkrijk op een hoog niveau te handhaven. De onbepaalde mogelijkheid van nevenimport zou vooral bij Ford Britain leiden tot zware inkomensverliezen, maar ook bij Ford AG, omdat de prijs die binnen de Ford-groep aan Ford Britain in rekening wordt gebracht hoger is dan de prijs voor Duitse handelaren. Van de in totaal ... voertuigen met rechtse besturing die Ford AG in 1981 produceerde werden ... voertuigen rechtstreeks aan Ford Britain geleverd voor verkoop in het Verenigd Koninkrijk.

Ford AG heeft tegenover de Commissie verklaard dat zij, ingeval van voorlopige maatregelen, door eisen van economische aard gedwongen zou kunnen worden de prijzen in Duitsland voor voertuigen met rechtse besturing zo vast te stellen, dat de prikkel voor nevenimport naar het Verenigd Koninkrijk wegvalt.

Dat zou kunnen betekenen dat voertuigen met rechtse besturing die aan Duitse handelaren zouden worden geleverd, veel duurder zouden zijn dan dezelfde voertuigen met linkse besturing.

18. Verder werd door Ford AG als reden voor de beëindiging van de handel in voertuigen met rechtse besturing opgegeven, dat handelaren door het wegvallen van de verkoop van voertuigen met rechtse besturing bewogen zouden worden zich meer in te spannen voor de verkoop in hun contractgebied. Ze zouden niet meer van hun eigenlijke verkoopopdracht worden „afgeleid”. Ford AG was echter totnogtoe niet in staat aan te tonen dat er inderdaad een mogelijk verwaarlozing van de verkoop in het contractgebied was opgetreden vanwege verkopen van voertuigen met rechtse besturing.

G. DE REACTIES VAN DE DOOR DE MAATREGEL VAN FORD AG GETROFFEN CONSUMENTEN EN CONCURRENTEN

19. Het stopzetten van de handel in voertuigen met rechtse besturing heeft tot protesten geleid van verscheidene ernstig benadeelde Duitse Ford-handelaren, alsmede van de Duitse Vereniging van Ford-handelaren.
20. De Commissie heeft klachten van Britse staatsburgers ontvangen, die geen voertuigen met rechtse besturing meer konden krijgen op het vasteland.
21. Het Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) heeft op 12 mei 1982 aan de Commissie verzocht om de procedure krachtens artikel 3 van Verordening nr. 17 in te leiden tegen vier autofabrikanten, waaronder Ford AG.
22. Er zijn talloze publikaties verschenen, met name in de Britse pers, waarin de maatregel van Ford AG werd beschouwd als een beperking van de handel tussen Lid-Staten en als een uitdaging voor de mededingingsregels van de Europese Gemeenschap en haar Instellingen. De beperking van de handel in voertuigen met rechtse besturing vormde reeds vele malen het onderwerp van parlementaire vragen, gekoppeld aan de oproep om snel de gemeenschappelijke automobiemarkt te herstellen.
23. Het optreden van Ford AG en de reactie van de Commissie hierop worden zowel in de automobielandindustrie als in de automobielandhandel in de Gemeenschap met de grootste interesse gevolgd. Het gevaar bestaat dat andere producenten het voorbeeld van de Ford-groep, die in het Verenigd Koninkrijk met een marktaandeel van ... % de eerste plaats bezet (de verkopen in 1981 bedroegen ... voertuigen) en ook in Ierland een sterke positie inneemt, zullen volgen en de in hun ogen ongewenste parallel-

handel in voertuigen met rechtse besturing op korte termijn zullen beëindigen.

JURIDISCHE BEOORDELING

A. VOORWAARDEN VOOR HET NEMEN VAN VOORLOPIGE MAATREGELN

I. Toepasselijkheid van artikel 6, lid 1, juncto artikel 3, lid 1, van Verordening nr. 17

24. Indien bij de Commissie een overeenkomst wordt aangemeld met het doel een vrijstelling te verkrijgen van het verbod in artikel 85, lid 1, van het Verdrag, moet de Commissie in het kader van de procedure gebaseerd op artikel 6, lid 1, onderzoeken of er een inbreuk bestaat en of voor die inbreuk een ontheffing kan worden verleend overeenkomstig artikel 85, lid 3. Indien er geen mogelijkheid bestaat om een ontheffing te verlenen voor een vastgestelde bestaande inbreuk, kan de Commissie krachtens de procedure conform artikel 6 en met toepassing van artikel 3, lid 1, de betreffende ondernemingen verplichten aan de inbreuk een einde te maken.

II. Bevoegdheid van de Commissie tot het nemen van voorlopige maatregelen indien een inbreuk waarschijnlijk bestaat

25. Het recht van de Commissie verbodsbeschikkingen te geven, moet, zoals door het Hof van Justitie in zijn beschikking van 17 januari 1980 (zaak 792/79 R — „Camera Care”, Jur. 1980, blz. 119 e.v., overweging nr. 17) werd neergelegd, „op de meest doeltreffende wijze en zo goed mogelijk aangepast aan de omstandigheden van elk afzonderlijk geval, kunnen worden uitgeoefend”. Dat betekent, dat zo'n beschikking „kan worden voorafgegaan door alle preliminaire maatregelen die (de Commissie) op een bepaald moment noodzakelijk kunnen lijken”. Het nemen van voorlopige maatregelen loopt dus vooruit op de vaststelling en het beëindigen van een inbreuk op de artikelen 85 en 86. Hieruit volgt, dat in deze fase van de procedure een inbreuk niet met zekerheid vastgesteld hoeft te worden, maar dat het voldoende is als er met een hoge mate van waarschijnlijkheid zo'n inbreuk bestaat.
26. De voorlopige maatregelen moeten beperkt blijven tot die maatregelen die noodzakelijk zijn om het nuttig effect van de definitieve beschikking te waarborgen. Deze, zoals het Hof van Justitie het noemt in zijn bovengenoemde beschikking (overweging 18), conservatoire maatregelen kunnen dus zowel het opleggen van een actieve handeling als het verbieden van een handeling omvatten, voor zover deze onontbeerlijk zijn en zich beperken tot datgene wat in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is.

27. De Commissie houdt zich aan de principes die door het Hof van Justitie in eerdergenoemde beschikking voor voorlopige maatregelen werden vastgelegd, zodat die maatregelen slechts genomen kunnen worden wanneer het vaststaat dat zich een dringend geval voordoet, en, ingeval er niemand om die maatregelen verzocht heeft, alleen tot doel heeft het hoofd te kunnen bieden aan een situatie die voor het algemene belang onduelbaar is (overweging nr. 19).
- B. TOEPASSING VAN DEZE PRINCIPES OP HET FORD-DISTRIBUTIESYSTEEM**
- I. Mate van waarschijnlijkheid van een inbreuk op artikel 85, lid 1**
1. *De concurrentiebeperking door het aangemelde distributiesysteem*
28. Het met het oog op een vrijstelling krachtens artikel 85, lid 3, door Ford AG aangemelde distributiesysteem is gebaseerd op het sluiten van hoofddealerovereenkomsten met geselecteerde wederverkopers (handelaren).
- De selectie van handelaren geschiedt aan de hand van volgende criteria: de onderneming moet een bepaalde omvang hebben, moet geschoold personeel in dienst hebben, moet service verlenen volgens de richtlijnen van Ford, moet garantie verlenen; tevens wordt er een gebied vastgelegd dat aan een bepaalde handelaar wordt toevertrouwd waarvoor hij bijzondere verantwoordelijkheid voor de afzet heeft (marketinggebied) en waarvan andere handelaren zijn uitgesloten.
29. Daarbij komt nog dat het de handelaren volgens de hoofddealerovereenkomst onder andere verboden is:
- concurrerende merken in de handel te brengen;
 - Ford-voertuigen te verkopen aan wederverkopers die niet tot het distributiesysteem van Ford behoren;
 - bepaalde verkoopactiviteiten te ontplooiën buiten het marketinggebied.
30. Dergelijke contractsbepalingen vormen beperkingen van de mededinging in de zin van artikel 85, lid 1, zoals de Commissie reeds heeft vastgesteld in haar beschikking van 13 december 1974 (BMW, PB nr. L 29 van 3. 2. 1975, blz. 1 e. v., randnummer 13 tot 18).
2. *De mogelijkheid voor een ontheffing krachtens artikel 85, lid 3*
31. Hoewel het distributiesysteem van Ford waarschijnlijk onverenigbaar is met artikel 85, lid 1, zou toch in dit geval, evenals bij het BMW-distributiesysteem (randnummer 23-31 van de BMW-beschikking) een ontheffing van het verbod van artikel 85, lid 1, overwogen kunnen worden.
- Een van de voorwaarden hiervoor zou onder andere zijn dat de Ford-handelaren, ondanks ze zich in de eerste plaats moeten richten tot de klanten in hun eigen contractgebied, niet belemmerd mogen worden om ook aan klanten buiten dat gebied te leveren. Dus mogen consumenten noch andere Ford-handelaren uit een andere Lid-Staat van de Gemeenschap gehinderd worden bij de aankoop van Ford-voertuigen bij een handelaar die is aangesloten bij het distributiesysteem van Ford AG. Het distributiesysteem mag niet verhinderen dat een erkende handelaar concurreert met andere erkende handelaren binnen de Gemeenschap.
32. Bij zo een ontheffingsbeschikking zou met alle objectieve juridische en feitelijke omstandigheden waarin het distributiesysteem wordt toegepast, rekening moeten worden gehouden.
- a) Praktische toepassing van het Ford-distributiesysteem tot 30 april 1982
33. De tekst van de hoofddealerovereenkomst en de praktische toepassing ervan tot 30 april 1982 hebben vermoedelijk aan de eerdergenoemde voorwaarden voldaan en de concurrentiebeperkingen die waarschijnlijk in het distributiesysteem waren opgenomen, zouden dus voor een ontheffing in aanmerking zijn gekomen.
- Volgens de tekst van de hoofddealerovereenkomst verbindt Ford AG zich ertoe aan de handelaren alle voertuigen te leveren, voor zover die in normale serie-uitvoering voorhanden zijn. De voertuigen worden ook heel algemeen met het model aangeduid („Fiesta”, „Taurus”, „Granada”) en er zijn geen beperkingen in het leveringsprogramma opgenomen met betrekking tot voertuigspecificaties of toelatingsvoorwaarden van het mogelijke land van bestemming. De Commissie zou een dergelijke beperking indien zij was aangemeld ook niet toegelaten hebben.
34. De praktijk van Ford AG tot 30 april 1982 was conform het ruime begrip „voertuigen”, doordat voertuigen met rechtse besturing (!) aan handelaren werden geleverd in het kader van de hoofddealerovereenkomst. Iedere erkende Ford-handelaar kon zonder noemenswaardige problemen de door Ford AG geproduceerde en verkochte voertuigen met rechtse besturing verkrijgen. Deze aankopen werden ook bij de berekening van omzetbonussen meegerekend.
- b) De praktijk na 1 mei 1982
35. Deze praktische toepassing van het distributiesysteem werd door Ford AG door middel van het rondschrĳven van 27 april 1982 (zie randnummer 12) per 1 mei 1982 beëindigd, met het

(!) Met kilometeraanduiding, linkerbuitenspiegel, koplampen voor rechts verkeer.

doel de hoge kleinhandelsprijzen voor Ford-voertuigen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland te handhaven. De erkende Ford-handelaren in Duitsland kunnen alleen nog voertuigen van Ford AG betrekken, die speciaal voor de Duitse en andere vergelijkbare markten geschikt zijn (linkse besturing, snelheidsmeter in kilometer, linkerbuitenspiegel).

Deze eenzijdige beperking door Ford AG van het begrip „voertuigen” in de hoofddealerovereenkomst heeft tot gevolg, dat het de Ford-handelaar niet meer mogelijk is, te concurreren in die gebieden van de gemeenschappelijke markt waar voertuigen verkocht worden die andere specificaties hebben dan de Duitse auto's. Dat geldt in het onderhavige geval vooral voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Zij leidt tot afscherming van de markten binnen de Gemeenschap.

36. Bovendien heeft deze praktijk tot gevolg dat de Ford-handelaren ook in hun eigen „contractsgedebied” niet meer volledig actief en daardoor concurrerend kunnen zijn. Voor 1 mei 1982 konden zij namelijk bestellingen aannemen van klanten die in hun contractsgedebied gevestigd waren, ook indien zij voertuigen met rechtse besturing wilden hebben, omdat die voertuigen ook in Duitsland in het verkeer toegelaten kunnen worden; dat is niet in strijd met de Duitse verkeerswetgeving. Dat is nu niet meer mogelijk omdat die klanten zich voortaan altijd tot de Ford-onderneming PIE moeten wenden. Daardoor wordt ook de mededinging in het contractsgedebied beïnvloed. Ford AG heeft daardoor een situatie gecreëerd waarbij die door Ford AG geproduceerde voertuigen door niet tot het distributiesysteem behorende derden tegen vastgestelde prijzen worden verkocht in het contractsgedebied van zijn eigen aangesloten handelaren. Dat gaat in tegen de bepalingen van het aangemelde distributiesysteem.
37. De praktische toepassing van het distributiesysteem heeft ten doel en ten gevolge dat een wezenlijk element van de mededinging voor Ford-produkten op kleinhandelsniveau wordt uitgeschakeld. Daardoor kunnen erkende wederverkopers en klanten niet van prijsverschillen op kleinhandelsniveau profiteren. De gebruikers worden van de voordelen van de mededinging op de automobiemarkt in Duitsland uitgesloten.

Daarmede is aan de eerdergenoemde voorwaarde voor een ontheffing voor het systeem echter niet voldaan. Dus vormt het Ford-distributiesysteem dat gebaseerd is op de hoofddealerovereenkomsten, een beperking van de mededinging die niet in aanmerking komt voor een ontheffing, en waaraan, daar ze in de praktijk nog steeds wordt toegepast, conform artikel

3, lid 1, van Verordening nr. 17 een einde gemaakt dient te worden.

3. *De door Ford naar voren gebrachte argumenten*

38. De argumenten van Ford AG dat,
- voertuigen met rechtse besturing tegenover voertuigen met linkse besturing „andere produkten” vormen,
 - een onderscheid gemaakt dient te worden tussen produktieprogramma, verkoopprogramma en distributiesysteem,
 - de verkoopverplichting alleen die voertuigen omvat, die normalerwijze in het contractsgedebied van de handelaren benodigd zijn,
- kunnen tot geen andere beoordeling leiden.
39. Het betoog dat voertuigen met rechtse besturing zo wezenlijk zouden verschillen van die met linkse besturing, dat ze niet meer tot de „normale serievoertuigen” in de zin van artikel 1, lid 2, van de hoofddealerovereenkomst gerekend zouden kunnen worden, kan niet worden aanvaard. De technische verschillen bij de produktie zijn gering. De voertuigen met rechtse besturing worden door Ford AG in grote aantallen geproduceerd en binnen de Gemeenschap verkocht. Ze werden tot 30 april 1982 ook binnen het aangemelde distributiesysteem aan Duitse handelaren geleverd.

Het zou met een distributiesysteem waarin erkende handelaren de mogelijkheid moeten hebben om buiten hun contractsgedebied te concurreren en dat voor een ontheffing in aanmerking komt onverenigbaar zijn dat een fabrikant zou kunnen bepalen welke voertuigen in welk deel van de gemeenschappelijke markt verkocht zouden mogen worden. Binnen ieder distributiesysteem moet in beginsel voor de klanten de mogelijkheid bestaan, bij iedere erkende handelaar van zijn keuze, alle in serie geproduceerde typen voertuigen van de fabrikant te kopen, die binnen de Gemeenschap worden aangeboden.

Dat geldt hier nog meer, omdat Ford AG zelf voertuigen met rechtse besturing produceert en in het Verenigd Koninkrijk verkoopt.

II. Invloed op de handel tussen Lid-Statens

40. De merkbare invloed op de handel tussen Lid-Statens kan, om dezelfde redenen als onder randnummer 19 van de BMW-beschikking werd aangetoond, worden vastgesteld aan de hand van het feit dat handelaren die bereid zijn Ford-produkten uit te voeren maar die niet tot het systeem werden toegelaten, verhinderd worden te leveren aan klanten in die landen. Bovendien beïnvloedt het distributiesysteem, zoals dat sinds 1 mei 1982 wordt toegepast, in het bijzonder de handel nadelig omdat daardoor grensoverschrij-

dende concurrentie wordt verhinderd die had kunnen plaatsvinden bij de verkopen van voertuigen met rechtse besturing door Duitse handelaren aan erkende Ford-handelaren en consumenten, in het bijzonder in het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

III. Het algemeen belang

41. De vrijheid van de in het distributiesysteem opgenomen handelaren om met de produkten van de fabrikant op kleinhandelniveau binnen de Gemeenschap te concurreren, en de mogelijkheid voor consumenten om de door de fabrikant in de Gemeenschap verkochte goederen van iedere erkende handelaar te kopen, ongeacht in welke Lid-Staat deze gevestigd is, behoren beide tot de fundamentele principes van de mededingingsbepalingen. De praktische toepassing van het distributiesysteem van Ford verhindert handelaren en gebruikers, van deze vrijheid gebruik te maken.
42. De toepassing van het distributiesysteem sinds 1 mei 1982 heeft zowel bij de handelaren in Duitsland als de gebruikers in het Verenigd Koninkrijk en Ierland die zich van de voordelen van een gemeenschappelijke markt uitgesloten zagen, wrevel en verontwaardiging doen ontstaan. Het nemen van voorlopige maatregelen is dus ook noodzakelijk in het individuele belang van talloze consumenten en van een groot aantal handelaren. Het aantal bestellingen van voertuigen met rechtse besturing bij Ford AG, dat de laatste tijd meer dan ... per maand bedroeg, toont duidelijk aan in welke mate de verbruikers werden benadeeld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat meer dan 30 % van de in het Verenigd Koninkrijk verkochte personenauto's door Ford geproduceerd wordt. Ook in de Republiek Ierland heeft de groep Ford het grootste marktaandeel (22 %). Bovendien bestaat de vrees dat andere automobielfabrikanten het voorbeeld van de marktleider zullen volgen. De consumenten in het Verenigd Koninkrijk en Ierland verliezen, daarenboven de voordelen die, als gevolg van nevenimport, ontstaan zouden zijn door de mededingingsdruk in hun respectieve markten. De klachten van de Duitse Ford-handelaren en die van hun Vereniging tonen het commercieel nadeel aan dat de wederverkopers lijden (randnummers 19 en 20).
43. Ford AG heeft met haar sinds 1 mei 1982 in de praktijk gebrachte distributiesysteem een situatie gecreëerd die voor het algemeen belang binnen de Gemeenschap onduelbaar is. Zij vormt een onaanvaardbare aantasting van de mededingingsstructuur in de Gemeenschap en kan ook niet tijdelijk, bij voorbeeld tot er een beschikking over de aangevraagde vrijstelling zal zijn gegeven, worden toegestaan.

IV. Het spoedeisend karakter

44. Een optreden van de Commissie is ook dringend noodzakelijk. Ford AG voert nog slechts bestellingen voor voertuigen met rechtse besturing uit die voor 1 mei 1982 werden geplaatst. In verband met de leveringstermijn moet daarom rekening worden gehouden met het feit dat de leveringen van voertuigen met rechtse besturing aan Duitse handelaren uitgeput zullen raken. Met de bestaande marktverhoudingen kan reeds een kortdurende onderbreking van de leveringen van voertuigen met rechtse besturing leiden tot langdurige invloed op toekomstige nevenimport.

De aankoop van een auto is bovendien veelal tijdgebonden en kan meestal niet tot een latere datum worden uitgesteld. Men kan van de consument niet verlangen met de aankoop van een auto met rechtse besturing van het merk Ford te wachten totdat de Commissie een definitieve beschikking geeft.

Om de nadelige gevolgen van de nieuwe handelspraktijk voor het mededingingssysteem van de Gemeenschap en voor de rechtstreeks benadeelden daadwerkelijk weg te nemen, moet Ford AG worden verplicht om op korte termijn terug te keren naar het distributiesysteem zoals dat tot 1 mei 1982 werd toegepast.

V. Belangenafweging

45. Ford AG heeft uit eigen beweging het distributiesysteem gewijzigd en is daarmee zelf afgeweken van een systeem dat waarschijnlijk voor een ontheffing van het kartelverbod in aanmerking zou zijn gekomen. Een terugkeer naar de toestand van vóór 1 mei 1982 kan daarom van haar worden gevergd. Ford AG produceert zelf de betreffende voertuigen met rechtse besturing en behaalt bij de verkoop ervan, gebaseerd op de Duitse prijslijst voor voertuigen met linkse besturing plus een toeslag van 360 DM, een redelijke opbrengst. Een eventuele terugval van de winst van het zusterbedrijf Ford Britain is acceptabel. Die terugval zou geenszins het gevolg zijn van de beschikking van de Commissie, maar in laatste instantie van het herstel van de concurrentiemogelijkheden op kleinhandelniveau.
46. Het is onwaarschijnlijk dat er geen belangrijke teruggang zal plaatsvinden in de verkoop van voertuigen met rechtse besturing door Ford Britain en de Britse handelaren ten gunste van de Duitse handelaren. De Duitse handelaren moeten zich nog steeds op de verkoop in hun contractgebied concentreren. De verkoop buiten dat gebied, hoe belangrijk en essentieel die ook mag zijn kan derhalve voor de Duitse handelaren slechts op de tweede plaats komen. Zouden dus de verkopen van voertuigen met rechtse besturing aan klanten en wederverkopers

buiten het contractgebied een dusdanige omvang aannemen, dat de handelaren hun hoofdtak, het verkopen in hun eigen gebied, niet meer kunnen realiseren, dan staan Ford AG de maatregelen volgens artikel 6 van de hoofddealerovereenkomst ter beschikking.

VI. Evenredigheid

47. De te nemen maatregelen kunnen slechts van voorlopige en conservatoire aard zijn en moeten zich beperken tot datgene wat in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is.

De Commissie heeft voor het distributiesysteem van Ford weliswaar geen ontheffing verleend, maar voor het tot 1 mei 1982 toegepaste systeem zou zeer waarschijnlijk een ontheffing zijn toegekend. Indien een ontheffing zou zijn verleend, zou de Commissie conform artikel 8, lid 3, sub d), van Verordening nr. 17, Ford AG met terugwerkende kracht kunnen verbieden bepaalde handelingen te verrichten, ten einde aan een misbruik van de ontheffing een einde te kunnen maken. Daardoor zou slechts de toestand hersteld worden, die tot 1 mei 1982 heeft bestaan.

De huidige situatie is vergelijkbaar met de feiten waarop artikel 8, lid 3, sub d), zou kunnen worden toegepast. Dat betekent dat de verplichting kan worden opgelegd het distributiesysteem, zoals dat tot 30 april 1982 door Ford AG in de praktijk werd gebracht, wederom toe te passen. De voorlopige maatregelen kunnen ook slechts geldig zijn totdat een beschikking in de hoofdprocedure d.w.z. ten aanzien van de aanmelding van de hoofddealerovereenkomst zal zijn gegeven.

48. Anderzijds moet in de maatregelen ook een bepaling worden opgenomen, waardoor wordt voorkomen dat de maatregelen kunnen worden ontdoken. Naast de concrete verplichting het rondschrĳven terug te nemen, moet ook worden bepaald dat maatregelen met dezelfde werking achterwege blijven. Er zijn aanwijzingen dat dergelijke maatregelen door Ford AG worden overwogen (randnummer 17).

C. OPLEGGING VAN EEN DWANGSOM IN GEVAL VAN VERZUIM

49. De beschikking waarmee voorlopige maatregelen genomen worden, is bedoeld als voorbereiding op een verbodsbeschikking krachtens artikel 3, lid 1. Bij zo'n beschikking wordt wel geen inbreuk vastgesteld; zij toont echter aan dat zeer waarschijnlijk zo'n inbreuk bestaat. Aan de hand van de gronden waarop het Hof van

Justitie in zijn „Camera-Care“-beschikking heeft geconcludeerd, dat de Commissie de bevoegdheid heeft voorlopige maatregelen te nemen, te weten te voorkomen dat de definitieve beschikking van de Commissie haar effect mist of zelfs illusoir wordt, moet er echter van worden uitgegaan dat de Commissie de bevoegdheid heeft de voorlopige maatregelen met de nodige drukmiddelen door te zetten. Daarom moet de uitvoering door middel van dwangsommen worden verzekerd.

Bij de oplegging van dergelijke dwangsommen volgt de Commissie de in artikel 16 van Verordening nr. 17 neergelegde principes,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

Aan Ford-Werke Aktiengesellschaft wordt de verplichting opgelegd om binnen tien dagen na de kennisgeving van deze beschikking :

- haar rondschrĳven van 27 april 1982 aan de Duitse Ford-handelaren terug te nemen, en
- de Duitse Ford-handelaren mede te delen dat voertuigen met rechtse besturing evenals voorheen onderdeel vormen van het contractuele leveringsprogramma van Ford-Werke Aktiengesellschaft.

Ford-Werke Aktiengesellschaft moet in de toekomst alle handelingen nalaten die hetzelfde gevolg hebben als het rondschrĳven.

Artikel 2

Voor elke dag waarmee de in artikel 1 gestelde termijn met betrekking tot de gestelde verplichtingen wordt overschreden, wordt aan Ford-Werke Aktiengesellschaft een dwangsom van 1 000 Ecu opgelegd.

Artikel 3

Deze beschikking is van kracht totdat in de procedure ten principale een definitieve beschikking zal zijn gegeven.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Ford-Werke Aktiengesellschaft, Ottoplatz, 2, 5000 Keulen 21, Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 18 augustus 1982.

Voor de Commissie

Frans ANDRIESEN

Lid van de Commissie