DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
11. november 1986 *

I sag 226/84,

British Leyland Public Limited Company, Uxbridge, ved Christopher Bellamy og Nicolas Paines, barristers, og R. P. A. Coles, solicitor, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne André Elvinger og Jean Hoss, 15, Côte d'Eich,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Karen Banks, Kommissionens juridiske tjeneste, og Kommissionen juridiske konsulent Thomas F. Cusack, og med valgt adresse hos Georges Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Derek Merson, erhvervsdrivende, Minehead, Somerset, ved Julian Henry Maitland-Walker, solicitor, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

intervenient,

angående annullation af Kommissionens beslutning 84/379, subsidiært nedsættelse af den pålagte bøde,

har

DOMSTOLEN (femte afdeling),

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot, dommerne F. Schockweiler, U. Everling, R. Joliet og J. C. Moitinho de Almeida,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Engelsk.

på grundlag af retsmøderapporten og den mundtlige forhandling den 6. maj 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juli 1986,

afsagt følgende

DOM

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 11. september 1984, har British Leyland Public Limitid Company (herefter benævnt »BL») i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 84/379 af 2. juli 1984 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 86 (EFT L 207, s. 11), hvori Kommissionen fastslog, at BL havde overtrådt denne bestemmelse, idet selskabet

»1) mellem juni 1981 og april 1982 nægtede at udstede typeattester (herefter benævnt 'NTA'), selv om en NTA-attest var i kraft for den venstrestyrede variant af 'Metro'en',

2) i november 1981 besluttede ikke længere at ansøge om NTA-attest for den venstrestyrede variant af 'Metro'en,' hvorved selskabet tilsigtede at forhindre reimport af dette køretøj fra andre medlemsstater til Det forenede Kongerige,

3) mellem august 1981 og april 1982 afkrævede forhandlere et gebyr på 150 UKL for tilvejebringelse af typeattester for venstrestyrede Metro'er, og siden 16. marts 1983, hvor NTA-attesten for den venstrestyrede variant af 'Metro'en' blev fornyet, afkrævede både uafhængige forhandlere og enkeltpersoner et gebyr på 100 UKL for samme ydelse«,

ligesom Kommissionen pålagde selskabet en bøde på 350 000 ECU; BL har subsidiært nedlagt påstand om nedsættelse af bøden.

2 Der henvises til retsmøderapporten, der indeholder en mere detaljeret fremstilling af de faktiske omstændigheder, af retsforhandlingerne og af parternes påstande og anbringender. Disse elementer gengives kun nedenfor, for så vidt de er nødvendige for Domstolens betragtninger.

Dominerende stilling

3 For at afgøre, om BL i den foreliggende sag har en dominerende stilling, er det nødvendigt først at afgrænse det relevante marked.

4 Bortset fra import af køretøjer til personligt brug kræver registrering af et køretøj i Storbritannien, inden det tages i brug, at der forelægges en typeattest, hvoraf fremgår, at køretøjet er i overensstemmelse med et allerede typegodkendt køretøj. Attesten udstedes af køretøjets fabrikant på grundlag af en typegodkendelsesattest (herefter benævnt NTA-attest), udstedt til den pågældende fabrikant af Trafikministeriet, eller af indehaveren af en attest, kaldet »Primary Minister's Approval Certificate« (herefter benævnt »PMAC«), som kun udstedes af ministeriet på grundlag af fabrikantens tekniske oplysninger.

5 Når henses til disse bestemmelser, er det relevante marked ikke, som hævdet af BL, markedet for salg af køretøjer, men et heraf afledt, særskilt marked, nemlig markedet for de tjenesteydelser, som er absolut nødvendige for at forhandlere kan videresælge køretøjer fremstillet af BL inden for et nærmere bestemt geografisk område (jfr. dom af 13. november 1975, General Motors, 26/75, Sml. s. 1378).

6 Det fremgår af sagen, at BL markedsfører sine køretøjer i Storbritannien gennem et selektivt salgssystem. Uden for dette system genindføres der et stigende antal af Metro'er, navnlig fra Belgien, som følge af forskellen mellem de priser, hvortil BL i Det forenede Kongerige sælger højrestyrede køretøjer, og priserne for venstrestyrede køretøjer i Fællesskabernes kontinentale medlemsstater.

7 BL har bestridt, at selskabet har en dominerende stilling på markedet, og har gjort gældende, at private har mulighed for i Det forenede Kongerige at registrere køretøjer, der er købt i udlandet, uden at skulle fremlægge typeattest.

8 Det fremgår af de britiske lovbestemmelser, at der her er tale om en særlig ordning, som er forbeholdt private, og som under ganske særlige omstændigheder gør det lettere for disse at få registreret køretøjer til personligt brug; selv om ordningen i visse tilfælde har været anvendt af visse forhandlere for at skaffe køre-

tøjer til deres kunder, kan den ikke betragtes som en behørig procedure, der gælder for registrering af køretøjer, der importeres i erhvervsmæssigt øjemed.

9 Den britiske ordning sikrer således BL en art administrativt monopol på det relevante marked, hvorved forhandlerne gøres økonomisk afhængige, for så vidt angår udstedelse af typeattester, hvilket er kendetegnende for en dominerende stilling (jfr. ovennævnte dom af 13. november 1975).

10 Følgelig kan sagsøgerens anbringende om, at der ikke foreligger nogen dominerende stilling, ikke lægges til grund.

Misbrug af dominerende stilling

11 Kommissionen har gjort gældende, at BL har misbrugt sin dominerende stilling i tre henseender. For det første ved ikke i november 1981 at have fornyet den NTA-attest for venstrestyrede Metro'er, som selskabet havde fået udstedt, da modellen blev bragt på markedet; for det andet ved i visse tilfælde at have nægtet at udstede typeattester for køretøjer af denne art, som var reimporteret fra kontinentet, skønt selskabet havde muligheden herfor; for det tredje ved i visse tilfælde at kræve et urimeligt gebyr for udstedelse af typeattester.

a) *Den manglende fornyelse af NTA-attesten*

12 BL har anført, at det forhold, at selskabet ikke har fornyet NTA-attesten for venstrestyrede »Metro'er«, ikke kan anses for misbrug, idet det, hvilket Kommissionen i øvrigt har anerkendt, ikke oprindeligt var forpligtet til at søge om typegodkendelse for disse køretøjer, som det ikke sælger i Det forenede Kongerige.

13 Det bemærkes, at det findes ufornødent at undersøge, om der for at undgå en opdeling af markeder inden for fællesmarkedet i det foreliggende tilfælde kunne bestå en oprindelig forpligtelse til at søge om typegodkendelse af venstrestyrede køretøjer, idet det er tilstrækkeligt at fastslå, at BL ved at søge om typegodkendelse for på det britiske marked at sælge køretøjer, som ikke kan sælges på kontinentet, har gjort det muligt at skabe et marked for reimport af sådanne køretøjer, hvilket marked er en følge af BL's prispolitik.

14 BL var vidende om, at der fandtes et sådant marked for reimport, idet selskabet havde modtaget klager fra forhandlerne inden for selskabets selektive salgssystem, der krævede, at selskabet tog skridt til at bringe denne reimport til ophør. Det fremgår blandt andet af mødereferaterne fra møderne i BL's Dealer Council den 16. januar og 4. november 1981, at BL havde lovet at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at begrænse reimporten, navnlig ved ikke fra oktober 1981 at forny NTA-attesten for venstrestyrede Metro'er. At der består et sådant marked, bekræftes yderligere af de klager, Kommissionen modtog fra importører / forhandlere, da BL meddelte, at selskabet ikke længere kunne udstede typeattester.

15 BL's anbringende, hvorefter selskabet ikke kan have forpligtelser over for forhandlere, der ikke er optaget i det af Kommissionen godkendte selektive salgssystem, kan heller ikke lægges til grund.

16 BL kan ikke udnytte det selektive salgssystem, det anvender i Det forenede Kongerige, til at skabe hindringer for uafhængige forhandleres reimport af køretøjer fra andre medlemsstater (jfr. dommene af 21. februar 1984, Hasselblad, 86/82, Sml. s. 883, og 10. december 1985, ETA, 31/85, Sml. s. 3933). Kommissionens anerkendelse af salgssystemet kan under ingen omstændigheder berettige BL's misbrug af sin dominerende stilling.

17 BL har ligeledes henvist til kommercielle forhold og anført, at det ikke længere havde kommerciel interesse i at forny NTA-attesten for venstrestyrede »Metro'er«, for så vidt det ikke længere solgte sådanne køretøjer på det britiske marked, og at det var nødvendigt at opgive typegodkendelse heraf for at reducere produktionsomkostningerne.

18 Det bemærkes, at dette anbringende i sig selv er sagen uvedkommende, idet BL ved erhvervelsen af en NTA-attest for venstrestyrede varianter havde skabt en situation, som var kendetegnet ved salg i Det forenede Kongerige af venstrestyrede køretøjer, der blev importeret fra EØF's medlemsstater på kontinentet. Som det fremgår af mødereferaterne fra BL's Dealer Council i Det forenede Kongerige, skyldes den manglende fornyelse af NTA-attesten for venstrestyrede »Metro'er« udelukkende BL's ønske om at beskytte sit salgssystem. Med hensyn til de af BL

anførte økonomiske grunde, bemærkes, at fornyelsen af NTA-attesten ved anmeldelse af de ændringer, der var foretaget på de venstrestyrede varianter, ikke kunne medføre væsentlige administrative omkostninger, så meget mere, som det under retsmødet er oplyst, at disse ændringer er identiske med dem, som blev foretaget på højrestyrede køretøjer.

19 BL's argument, som støttes på ønsket om at bevare mærkets omdømme og nødvendigheden af at sikre de faglige kvalifikationer hos de importører, som foretager ombygningen af de venstrestyrede køretøjer til højrestyring, er ubegrundet, da NTA-attesten og typeattesterne vedrørte venstrestyrede varianter, og ombygningen af køretøjet til højrestyring, som foretages, efter at den er bragt på markedet og registreret, ikke kan kontrolleres af BL, som ikke kan hindre, at køberne af disse køretøjer til dette formål anvender fagfolk uden for salgssystemet.

20 Endelig er BL's anbringende, hvorefter det forhold, at NTA-attesten for venstrestyrede køretøjer ikke blev fornyet, overhovedet ikke har begrænset samhandelen, irrelevant. For det første vedrører de fremlagte statistikker det samlede antal reimporterede køretøjer, og det kan ikke på grundlag heraf fastslås, hvor mange køretøjer der er reimporteret af forhandlere med henblik på videresalg. For at en foranstaltning kan antages at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, er det ikke nødvendigt konkret at fastslå, hvilke aktuelle virkninger den har på omfanget af denne handel; ifølge selve ordlyden af EØF-traktatens artikler 85 og 86 er det tilstrækkeligt, at den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er imidlertid ubestrideligt, at BL ved at hindre registrering af køretøjer, som er reimporteret i erhvervsmæssigt øjemed, har truffet foranstaltninger, som kan påvirke handelen med køretøjer mellem medlemsstater.

21 Sammenfattende bemærkes, at BL ved sin beslutning om ikke i oktober 1981 at forny NTA-attesten for venstrestyrede »Metro'er« for at hindre reimport, der lovligt kunne være foretaget på grundlag af den oprindeligt udstedte NTA-attest for denne type køretøjer, har misbrugt den dominerende stilling, som selskabet havde i kraft af de britiske regler om registrering af køretøjer.

b) *Afslag på udstedelse af typeattester*

22 Ifølge det for Domstolen oplyste dækker NTA-attesten alle køretøjer, som er fremstillet af BL i overensstemmelse med NTA-attesten, eller hvis specifikationer senere er anmeldt til den kompetente myndighed; attesten mister alene sin gyldighed for køretøjer, hvorpå der er foretaget ændringer, der ikke er blevet anmeldt til myndighederne. Da BL ikke havde anmeldt ændringer af venstrestyrede »Metro«-modeller foretaget efter oktober 1981, kunne selskabet således gyldigt udstede typeattester dels for køretøjer fremstillet inden denne dato, dels for senere fremstillede køretøjer, hvorpå der imidlertid ikke var foretaget ikke-anmeldte ændringer af den oprindeligt typegodkendte model.

23 For at kunne udstede typeattester var det således tilstrækkeligt, at BL fik oplyst chassisnumrene til identificering af køretøjerne og kontrollerede fabrikationstidspunktet for at afgøre, om der var foretaget ikke-anmeldte ændringer. Det fremgår af en gennemgang af de ansøgninger, BL har modtaget fra forhandlere, at selskabet i mindst fire tilfælde kunne have konstateret, at bilerne fortsat var omfattet af NTA-attesten. BL gav undvigende svar for at bringe de pågældende forhandlere i tvivl om, hvilke formaliteter der skulle iagttages, og således afholde dem fra at reimportere. Det fremgår af BL's svar, at selskabet med overlæg havde nægtet om ikke ligefrem at udstede typeattester, der måske ikke altid lige klart og udtrykkeligt var krævet, så dog at meddele oplysninger og yde den nødvendige bistand ved køretøjets registrering, som selskabet i henhold til de britiske regler alene kunne yde forhandleren.

24 Den af BL udviste adfærd kan kun opfattes som udtryk for, at selskabet med overlæg ønskede at forhindre reimport, der kunne konkurrere med dets autoriserede forhandlere, hvorfor adfærden må betragtes som misbrug af selskabets dominerende stilling.

c) *Gebyrernes størrelse*

25 Det fremgår af sagen, at BL for udstedelse af typeattester oprindeligt havde opkrævet et engangsgebyr på 25 UKL for både højrestyrede og venstrestyrede

»Metro'er«. BL ændrede ikke gebyret for højrestyrede køretøjer, men forhøjede med virkning fra 1. juli 1981 gebyret for venstrestyrede køretøjer til 150 UKL for forhandlere og 100 UKL for private. Den 16. marts 1983 indførte BL et ensartet gebyr på 100 UKL, den 17. juli 1982 efter at Kommissionen havde fremsat kritik af det højeste gebyr på 150 UKL. Under sagen er gebyret yderligere nedsat til 50 UKL.

26 BL har bestridt, at opkrævningen af et gebyr på 150 UKL eller 100 UKL kan betragtes som misbrug af en dominerende stilling.

27 Som Domstolen har fastslået i dom af 13. november 1975 (ovennævnte sag 26/75), er der tale om misbrug af en dominerende stilling, når en virksomhed, som har et administrativt monopol, for sine tjenesteydelser opkræver gebyrer, der ikke står i et rimeligt forhold til de præsterede ydelser.

28 Det fremgår af sagen og af det for Domstolen oplyste, at det for at udstede en typeattest for både højrestyrede og venstrestyrede køretøjer er nødvendigt på grundlag af chassisnummeret at kontrollere datoen for køretøjets fremstilling, idet det herved er muligt at bestemme det dertil svarende nummer af NTA-attesten. Der er således tale om en enkel administrativ kontrolfunktion, som ikke kan medføre større udgifter. For så vidt angår venstrestyrede køretøjer, udstedes typeattesten principielt inden en eventuel ombygning til højrestyring. Til forskel fra udstedelsen af typeattest til højrestyrede køretøjer, skal det blot kontrolleres, om de fire nødvendige ændringer for venstrestyring er foretaget, nemlig regulering af fjern- og nærlys, speedometerangivelse i miles, tågelygtens placering og montering af bakspejl på højre fordør. Denne kontrol kræver ikke noget eftersyn af køretøjet, men sker på grundlag af en attest fra værkstedet og kan derfor ikke, for så vidt angår påløbende omkostninger, begrunde forskellige gebyrer for udstedelse af typeattest, alt efter om der er tale om et venstrestyret eller et højrestyret køretøj. Oprindeligt var dette gebyr imidlertid seks gange højere for venstrestyrede køretøjer end for højrestyrede.

29 BL har i øvrigt selv under den mundtlige forhandling anerkendt, at den forskel, der på et vist tidspunkt eksisterede, alt efter om det var en forhandler, der ansøgte om attest, i hvilket tilfælde gebyret var på 150 UKL, eller det var en privat, som kun skulle betale 100 UKL, ikke var begrundet i selve omkostningerne men i, at den erhvervsdrivende, som gennemførte ændringerne i erhvervsmæssigt øjemed, kunne betale et højere gebyr. Det bemærkes, at det af det forhold, at gebyret først blev nedsat til 100 UKL og dernæst til 50 UKL, mens det for højrestyrede køretøjer blev holdt på 25 UKL, også kan udledes, at gebyret udelukkende var fastsat for at gøre reimport af venstrestyrede køretøjer mindre attraktiv.

30 Følgelig kunne Kommissionen gyldigt fastslå, at det opkrævede gebyr stod i et urimeligt forhold til den økonomiske værdi af den præsterede ydelse, og at denne praksis udgjorde et misbrug fra BL's side af det monopol, som selskabet havde i henhold til britiske bestemmelser.

31 BL har herefter gjort gældende, at opkrævningen af et gebyr på 150 UKL fandt sted i et tidsrum, der er for kort til, at dette forhold kan anses for en overtrædelse, nemlig fra den 1. juli 1981 indtil udløbet af NTA-attesten i oktober s.å.

32 Det er rigtigt, at BL, da Kommissionen oplyste selskabet om overtrædelsen, hurtigt nedsatte gebyret fra 150 UKL til 100 UKL, hvilket Kommissionen i øvrigt har taget i betragtning ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed og ved fastsættelsen af bøden. BL's samarbejdsvilje og varigheden af opkrævningen af gebyret påvirker imidlertid ikke selve det forhold, at der forelå en overtrædelse.

33 Som allerede fastslået i Domstolens praksis er BL's anbringende om, at gebyrets størrelse ikke har haft nogen negativ indflydelse på reimportens omfang, irrelevant.

34 Det kan herefter fastslås, at de klagepunkter, som Kommissionen har fremført i den anfægtede beslutning, er begrundede.

Sagsøgerens påstand om, at Kommissionen har tilsidesat en række retsgrundsætninger

a) *Retten til forsvar*

35 BL har anført, at Kommissionen først ved skrivelse af 25. august 1983 fremsatte indsigelse mod, at gebyret den 16. marts 1983 blev fastsat til 100 UKL, hvorfor selskabet indtil da med føje kunne antage, at Kommissionen anerkendte dette beløb. Yderligere har Kommissionen i sine klagepunkter kun omtalt gebyret på 150 UKL.

36 Det bemærkes, at Kommissionen i sin meddelse af klagepunkterne hovedsagelig gør indsigelse mod, at gebyret på 150 UKL står i et urimeligt forhold til det oprindelige gebyr på 25 UKL. BL ikke blot kunne, men burde forstå, at der i og for sig ikke blev gjort indsigelse mod en bestemt størrelse af gebyret, men mod et generelt set for højt gebyr. Når henses til de i ovennævnte General Motors-dom fastsatte kriterier, burde BL vide, at gebyrets størrelse bør stå i et rimeligt forhold til den økonomiske værdi af den præsterede ydelse. Der blev ikke fremsat nye klagepunkter over for BL, der heller ikke var forhindret i at fremsætte sine bemærkninger, da Kommissionen ved skrivelse af 25. august 1983 meddelte selskabet, at også 100 UKL måtte anses for et urimeligt gebyr, og opfordrede det til at bevise, at gebyret var begrundet i omkostningerne ved udstedelse af attesten.

37 Det må derfor fastslås, at Kommissionen, når henses til de gældende procedurekrav, i tilstrækkeligt omfang havde konkretiseret den overtrædelse, den bebrejdede BL, og havde givet selskabet lejlighed til »på rimelig måde at udtale sig om eksistensen eller betydningen af de hævdede faktiske forhold og andre omstændigheder« (jfr. dom af 13. februar 1979, Hoffmann-La Roche, 85/76, Sml. s. 461).

b) *Magtfordrejning*

38 BL har anført, at Kommissionen fortsatte proceduren vedrørende overtrædelsen, efter at NTA-attesten for venstrestyrede »Metro'er« var fornyet, alene med det formål at få selskabet til at nedsætte prisen for højrestyrede »Metro'er«, der solgtes på kontinentet, for således at give mulighed for reimport til Det forenede Kongerige med henblik på at underminere den prisstruktur, der gælder i dette land.

39 Som Kommissionen har anerkendt, skal de to spørgsmål ses i sammenhæng, idet prisniveauet for højrestyrede biler på kontinentet er grunden til, at der hovedsagelig skete reimport af venstrestyrede biler. De to problemer er i øvrigt karakteristiske for BL's ønske om i Det forenede Kongerige at opretholde et prisniveau, der ikke påvirkes af konkurrencen fra reimporterede køretøjer. Det forhold, at Kommissionen under bevisførelsen har rejst det relevante spørgsmål om BL's prispolitik i medlemsstaterne på kontinentet, som BL i øvrigt er gået ind på at drøfte, kan ikke anses for magtfordrejning, når betingelserne for misbrug af en dominerende stilling er opfyldt, og hverken proceduren eller beslutningen går ud over indholdet af de meddelte klagepunkter.

40 Anbringenderne om tilsidesættelse af retten til forsvar og magtfordrejning kan derfor ikke lægges til grund.

c) *Forbudet mod forskelsbehandling*

41 BL har anført, at Kommissionen ved at kræve, at selskabet skulle opretholde NTA-attesten for venstrestyrede »Metro'er«, har behandlet det strengere end andre producenter af køretøjer i Det forenede Kongerige, som Kommissionen ikke pålagde samme pligt.

42 Som Kommissionen har bemærket, befandt de øvrige producenter sig ikke i samme situation som BL, der alene havde ansøgt om NTA-attest for venstrestyrede køretøjer og således gjorde det muligt at skabe et marked for reimporterede køretøjer.

43 Der foreligger derfor ikke nogen tilsidesættelse af forbudet mod forskelsbehandling, hvorefter det, som allerede fastslået af Domstolen, alene er forbudt at behandle ens forhold forskelligt.

Den subsidiære påstand om nedsættelse af bøden

44 Det bemærkes, at Kommissionen har fastsat bøden dels under hensyntagen til overtrædelsens grovhed og varighed, dels — som fremhævet i betragtningerne til beslutningen — til BL's samarbejdsvilje under proceduren.

45 Følgelig kan der ikke gives medhold i påstanden om nedsættelse af bøden.

Sagens omkostninger

46 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. Da BL har tabt sagen, skal selskabet betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (femte afdeling)

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens.

Galmot Schockweiler

Everling Joliet Moitinho de Almeida

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. november 1986.

P. Heim
Justitssekretær

Y. Galmot
Formand for femte afdeling