DOMSTOLENS DOM
27. oktober 1993 *

I sag C-69/91,

angående en anmodning, som Cour d'appel de Douai (Frankrig) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Francine Decoster, gift Gillon,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8) og Kommissionens direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 om konkurrence på teleterminalmarkederne (EFT L 131, s. 73),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G.F. Mancini og J.C. Moitinho de Almeida samt dommerne R. Joliet, F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg og J.L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: J.-G. Giraud,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— appellanten i hovedsagen ved advokat S. Baillcul, Lille, og advokat L. Misson, Liège

* Processprog: fransk.

— den franske regering ved sous-directeur P. Pouzoulet, direction des affaires juridiques, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og secrétaire adjoint principal G. de Bergues, samme ministerium, som supplerende befuldmægtiget

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsdirektor J. Karl, samme ministerium, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongerige ved R. Caudwell, Treasury Solicitor's Department, bistået af Barrister E. Sharpston, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk rådgiver R. Wainwright, som befuldmægtiget, bistået af advokat H. Lehman, Paris,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at appellanten i hovedsagen, den franske og den tyske regering, Det Forenede Kongerige og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. januar 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. juni 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 6. februar 1991 indgået til Domstolen den 18. februar 1991 har Cour d'appel de Douai (Frankrig) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 75, herefter benævnt »direktivet om tekniske standarder«), og Kommissionens direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 om konkurrence på teleterminalmarkederne (EFT L 131, s. 73, herefter benævnt »terminaldirektivet«, berigtiget i EFT 1988 L 317, s. 59) med henblik på at kunne afgøre, om bestemmelserne i det franske dekret nr. 85-712 af 11. juli 1985 om gennemførelse af lov af 1. august 1905 om udstyr, der kan tilsluttes statens telekommunikationsnet, er forenelige hermed.

2 Spørgsmålene er rejst under en straffesag anlagt mod F. Decoster, som står tiltalt for i tiden fra maj til oktober 1989 at have solgt teleterminaler (telefaxmaskiner) uden forinden hverken at have ansøgt om eller opnået en overensstemmelsesattest som foreskrevet i artikel L 48 i loven om post og telekommunikation og artikel 1-7 i ovennævnte dekret nr. 85-712. Tribunal correctionnel de Lille, som fandt, at salget af de ikke-typegodkendte terminaler var en overtrædelse af bestemmelserne om forsætlig vildledning i handelsforhold i loven af 1. august 1905, idømte i første instans F. Decoster en bøde på 50 000 FF.

3 Det fremgår af sagen, at apparater, der kan tilsluttes det offentlige net, ifølge ovennævnte dekret ikke må fremstilles til det franske marked, indføres med henblik på forbrug, opbevares med henblik på salg, sælges eller distribueres gratis eller mod betaling, medmindre de opfylder dekretets bestemmelser og en række forskrifter, der har til formål at beskytte nettets funktionsdygtighed og brugernes sikkerhed (artikel 3 og 4). For at godtgøre, at apparaterne opfylder disse krav, skal de berørte erhvervsdrivende fremlægge en rapport udarbejdet af et af Industriministeriet godkendt organ, en typegodkendelse udstedt i henhold til loven om post og telekommunikation, en egnethedsattest udstedt i henhold til loven om forbrugerbeskyttelse og forbrugeroplysning eller en anden form for dokumentation, som ifølge en

bekendtgørelse fra industriministeriet sidestilles hermed (artikel 6). Ifølge dekretets artikel 7 er tilsidesættelse af pligten til at godtgøre, at de pågældende apparater opfylder disse krav, strafbar.

4 Til gennemførelse af dekret nr. 85-712 udsendte industri- og udenrigshandelsministeren den 1. november 1985 en meddelelse om terminaler, der kan tilsluttes det offentlige telenet. I meddelelsen angives det bl.a., hvordan de pågældende kan godtgøre, at deres terminaler opfylder forskrifterne. Det oplyses i den forbindelse, at industriministeren har meddelt Det Statslige Center for Forskning og Telekommunikation (CNET) godkendelse til at udfærdige den i artikel 6 i førnævnte dekret omhandlede rapport, at typegodkendelser ifølge loven om post og telekommunikation udstedes af Generaldirektoratet for Telekommunikation for apparater, som overholder specifikationerne i den liste, der er bilagt meddelelsen, og at der senere vil blive fastsat andre måder, hvorpå det kan godtgøres, at kravene ifølge artikel 6 er opfyldt. Det er ikke fremgået af retsforhandlingerne, om det efter udsendelsen af meddelelsen af november 1985 er blevet fastsat, hvordan andre former for dokumentation end en typegodkendelse og en rapport fra CNET kan opnås.

5 F. Decoster har for Cour d'appel de Douai gjort gældende, at Frankrig har overtrådt den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 6 i førnævnte direktiv 88/301, idet den myndighed, som det i Frankrig er overdraget at formalisere de tekniske specifikationer og kontrollere, at apparaterne opfylder de fastsatte krav, i det tidsrum, hvor de begivenheder, som hovedsagen drejer sig om, udspillede sig, på ingen måde var uafhængig af det organ, som forvalter det offentlige telenet, og som i øvrigt selv markedsfører terminaler. For det andet har hun gjort gældende, at de tekniske specifikationer, der danner grundlag for efterprøvelsen af, om apparaterne opfylder kravene i ovennævnte dekret, ikke, som foreskrevet i direktiv 83/189 og direktiv 88/301, er blevet meddelt Kommissionen, og at de derfor ikke kan gøres gældende over for hende.

6 Cour d'appel de Douai har i betragtning af tiltaltes anbringender besluttet at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende tre spørgsmål:

»1) Er direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 umiddelbart anvendeligt i Frankrig når henses til, at de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i fransk ret ikke er truffet inden for den fastsatte frist på 12 måneder?

2) Er direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 umiddelbart anvendeligt i Frankrig når henses til, at de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i fransk ret ikke er blevet truffet inden for den fastsatte frist, der udløb den 1. juli 1989?

3) Indebærer de samlede retsvirkninger af de to direktiver herefter, at dekretet af 1985 ikke kan anvendes?«

7 Hvad nærmere angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen og de for denne relevante retsforskrifter, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg til Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse elementer omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Vedrørende direktiv 88/301

8 Med sit andet spørgsmål, som bør undersøges først i sammenhæng med det tredje spørgsmål, ønsker den nationale ret reelt en afgørelse af, om artikel 6 i direktiv 88/301 er til hinder for, at der anvendes nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, der under straf forbyder erhvervsdrivende at fremstille, indføre, opbevare med henblik på salg, sælge eller distribuere terminaler uden ved fremlæggelse af en typegodkendelse eller et andet dokument, der sidestilles hermed, at godtgøre, at de pågældende apparater opfylder en række væsentlige krav, der navnlig vedrører brugernes sikkerhed og nettets funktionsdygtighed, når der ikke haves sikkerhed for, at det organ, der meddeler typegodkendelsen eller udsteder det

dermed sidestillede dokument samt formaliserer de tekniske specifikationer, som apparaterne skal overholde, er uafhængigt af erhvervsdrivende, der udbyder varer og/eller tjenesteydelser på telekommunikationsområdet.

9 Artikel 6 i direktiv 88/301 bestemmer: »Medlemsstaterne sørger for, at formaliseringen af specifikationerne og kontrollen med deres anvendelse samt godkendelse fra den 1. juli 1989 foretages af et organ, der er uafhængigt af offentlige eller private virksomheder, der udbyder varer og/eller tjenesteydelser på telekommunikationsområdet.«

10 Det fremgår af sagen, at det var Generaldirektoratet for Telekommunikation under Ministeriet for Post og Telekommunikation, der i henhold til bestemmelserne i dekret nr. 86-129 af 28. januar 1986 (artikel 13, 14 og 15) stod for driften af det offentlige net, gennemførelsen af handelspolitikken på telekommunikationsområdet, formaliseringen af de tekniske specifikationer, kontrollen med deres anvendelse og udstedelsen af typegodkendelser for terminaler. Den franske regering har over for Domstolen oplyst, at Det Statslige Center for Forskning og Telekommunikation (CNET), som udfærdigede rapporter, der ansås for ligestillet med typegodkendelser, som forskningscenter var en del af Generaldirektoratet for Telekommunikation.

11 Ved dekret nr. 89-327 af 19. maj 1989 om ændring af dekret nr. 86-129 overførtes formaliseringen af de tekniske specifikationer, kontrollen med deres anvendelse og typegodkendelsen af terminaler til det nye Reguleringsdirektorat (direction de la règlementation générale) under samme ministerium.

12 Det fremgår således af de relevante bestemmelser, at det i Frankrig i det tidsrum, som hovedsagen omfatter, påhvilede forskellige direktorater under Ministeriet for Post og Telekommunikation at drive det offentlige net, gennemføre handelspolitikken på telekommunikationsområdet, formalisere de tekniske specifikationer, kontrollere deres anvendelse samt udstede typegodkendelser for terminaler.

13 Derfor må det på baggrund af direktivets artikel 6 efterprøves dels, om den franske Post- og Teleforvaltning kan betragtes som en offentlig virksomhed i fællesskabsretlig forstand, og dels om kravet om, at det organ, der skal formalisere specifikationer, føre kontrol og udstede typegodkendelser, er uafhængigt, er blevet overholdt.

14 I direktivets artikel 1, andet led, hedder det, at der i direktivet ved »virksomheder« forstås »de offentlige eller private organer, som staten indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder med hensyn til import, afsætning, tilslutning, ibrugtagning og/eller vedligeholdelse af telekommunikationsterminaler.«

15 I forbindelse hermed bemærkes det, at det forhold, at det, som i hovedsagen, er betroet organer, der indgår i statsadministrationen, at drive det offentlige net og markedsføre terminaler, ikke betyder, at disse organer ikke kan anses for at være offentlige virksomheder. Som Domstolen fastslog i forbindelse med Kommissionens direktiv 80/723/EØF om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 195, s. 35), skal et organ, som udøver erhvervsmæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art, således ikke nødvendigvis være en selvstændig juridisk person i forhold til staten for at blive anset for en offentlig virksomhed. Hvis det ikke forholdt sig således, ville det skade såvel gennemslagskraften af det pågældende direktivs bestemmelser som den ensartede anvendelse af direktivet i samtlige medlemsstater (jf. dom af 16.6.1987, sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2599, præmis 13).

16 Med hensyn til kravet om, at det organ, der skal formalisere specifikationer, kontrollere anvendelsen af disse og udstede typegodkendelser, er uafhængigt, er det tilstrækkeligt at fastslå, at forskellige direktorater inden for den samme forvaltning ikke kan betragtes som uafhængige af hinanden, jf. direktivets artikel 6.

17 Endelig skal det bemærkes, at de begivenheder, som den foreliggende sag drejer sig om, udspillede sig i perioden fra maj til oktober 1989, inden for hvilken tidsfristen i artikel 6 i direktiv 88/301 udløb. For så vidt angår perioden før den 1. juli 1989 skal det præjudicielle spørgsmål også vurderes i relation til traktatens artikel 3, litra f), artikel 86 og 90 (jf. dom af 13.12.1991, sag C-18/88, GB-Inno-BM, Sml. I, s. 5941, præmis 14).

18 Efter F. Decoster's opfattelse kan det skabe en interessekonflikt i Ministeriet for Post og Telekommunikation, at det på samme tid markedsfører terminaler og typegodkender de apparater, som dets konkurrenter markedsfører, idet ministeriet dermed vil kunne føre en konkurrencebegrænsende politik til skade for sine konkurrenter.

19 Domstolen udtalte i den såkaldte »terminaldom« af 19. marts 1991 (sag C-202/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1223), at et marked med frie konkurrencevilkår som omhandlet i traktaten forudsætter, at de forskellige erhvervsdrivende er sikret lige muligheder. Domstolen drog den slutning, at det af hensyn til en effektiv konkurrence og hensynet til gennemskuelighed er nødvendigt, at såvel fastsættelsen af de tekniske specifikationer — og kontrollen med disses overholdelse — som godkendelsen foretages af et organ, der er uafhængigt af offentlige eller private virksomheder, som udbyder varer eller tjenesteydelser på telekommunikationsområdet.

20 I førnævnte GB-Inno-BM-dom (præmis 28) fastslog Domstolen, at traktatens artikel 3, litra f), artikel 90 og 86 er til hinder for, at en medlemsstat tillægger et selskab, som driver det offentlige telekommunikationsnet, beføjelse til at fastsætte forskrifter for telefonapparater og til at kontrollere, at de erhvervsdrivende overholder forskrifterne, når selskabet selv er i konkurrence med de pågældende erhvervsdrivende på markedet for telefonapparater.

21 Til forskel fra den situation i Belgien, som gav anledning til førnævnte GB-Inno-BM-dom, og hvor de omtalte funktioner varetoges af den almennyttige, offentlige

institution RTT, er de samme funktioner i den foreliggende sag i Frankrig blevet varetaget af Ministeriet for Post og Telekommunikation. Det er dog, som det fremgår af præmis 14 og 15 i denne dom, uden betydning, om funktionerne samlet er tillagt et organ, som i retlig forstand er selvstændigt i forhold til staten, eller om de samlet er tillagt et ministerium.

22 Svaret til den nationale ret må derfor gå ud på, at traktatens artikel 3, litra f), artikel 86 og 90 samt artikel 6 i direktiv 88/301 er til hinder for, at der anvendes nationale bestemmelser, som under straf forbyder de erhvervsdrivende at fremstille, indføre, opbevare med henblik på salg, sælge eller distribuere terminaler uden ved fremlæggelse af en typegodkendelse eller et andet dokument, der sidestilles hermed, at godtgøre, at de pågældende apparater opfylder en række væsentlige krav, der navnlig vedrører brugernes sikkerhed og nettets funktionsdygtighed, når der ikke haves sikkerhed for, at det organ, der meddeler typegodkendelsen eller udsteder det dermed sidestillede dokument samt formaliserer de tekniske specifikationer, som apparaterne skal overholde, er uafhængigt af erhvervsdrivende, der udbyder varer og/eller tjenesteydelser på telekommunikationsområdet.

Vedrørende direktiv 83/189

23 I betragtning af ovennævnte svar er det ikke nødvendigt at træffe afgørelse om spørgsmålene vedrørende direktiv 83/189.

Sagens omkostninger

24 De udgifter, der er afholdt af den franske og den tyske regering, Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Cour d'appel de Douai ved dom af 6. februar 1992, for ret:

Traktatens artikel 3, litra f), artikel 86 og 90 samt artikel 6 i Kommissionen direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 om konkurrence på teleterminalmarkederne er til hinder for, at der anvendes nationale bestemmelser, som under straf forbyder de erhvervsdrivende at fremstille, indføre, opbevare med henblik på salg, sælge eller distribuere terminaler uden ved fremlæggelse af en typegodkendelse eller et andet dokument, der sidestilles hermed, at godtgøre, at de pågældende apparater opfylder en række væsentlige krav, der navnlig vedrører brugernes sikkerhed og nettets funktionsdygtighed, når der ikke haves sikkerhed for, at det organ, der meddeler typegodkendelsen eller udsteder det dermed sidestillede dokument samt formaliserer de tekniske specifikationer, som apparaterne skal overholde, er uafhængigt af erhvervsdrivende, der udbyder varer og/eller tjenesteydelser på telekommunikationsområdet.

Due Mancini Moitinho de Almeida Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. oktober 1993.

J.-G. Giraud O. Due

Justitssekretær Præsident