DOMSTOLENS DOM
av den 27 oktober 1993*

I mål C-69/91

har Cour d'appel i Douai (Frankrike) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det brottmål som pågår vid den nationella domstolen mot

Francine Decoster, gift Gillon.

Begäran avser tolkningen av rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande standarder och föreskrifter (EGT L 109, s. 8, fransk version; svensk specialutgåva, del 13, volym 12) och kommissionens direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988 om konkurrens på marknaderna för teleterminalutrustning (EGT L 131, s. 73, fransk version; svensk specialutgåva, del 08, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini och J. C. Moitinho de Almeida samt domarna R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg och J. L. Murray,

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

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— klaganden i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten S. Bailleul, Lille, och advokaten L. Misson, Liège,

* Rättegångsspråk: franska.

— Frankrikes regering, genom P. Pouzoulet, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, och G. de Bergues, secrétaire adjoint principal, utrikesministeriet, i egenskap av biträdande ombud,

— Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, och J. Karl, Regierungsdirektor, förbundsekonomiministeriet, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom R. Caudwell, Treasury Solicitor's Department, biträdd av E. Sharpston, barrister, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren R. Wainright, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten H. Lehman, Paris,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena från klaganden i målet vid den nationella domstolen, den franska regeringen, den tyska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen, framlagda vid sammanträde den 22 januari 1992,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 3 juni 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom dom av den 6 februari 1991, som inkom till domstolen den 18 februari 1991, har Cour d'appel i Douai (Frankrike) i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt tre frågor om tolkningen av rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 109, s. 8), ändrat genom rådets direktiv 88/182/EEG av den 22 mars 1988 (EGT L 81, s. 75, fransk version; svensk specialutgåva, del 13, volym 17), nedan kallat "direktivet om tekniska standarder", och kommissionens direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988 om konkurrens på marknaderna för teleterminalutrustning (EGT L 131, s. 73, nedan kallat "terminaldirektivet"), för att kunna bedöma om den reglering som införts genom det franska dekretet nr 85-712 av den 11 juli 1985 om tillämpning av lagen av den 1 augusti 1905 och avseende utrustning som kan anslutas till det statliga telenätet, är förenlig med dessa direktiv.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för ett brottmål mot Francine Decoster som är åtalad för att mellan maj och oktober 1989 ha sålt teleterminalutrustning (telefaxapparater) utan att på förhand ha ansökt eller erhållit det godkännandeintyg som krävs enligt artikel L 48 i post- och telekommunikationslagen och artikel 1–7 i ovannämnda dekret nr 85-712. Tribunal correctionnel i Lille, som fann att marknadsföring av icke godkänd terminalutrustning utgjorde ett affärsbedrägeribrott i den mening som avses i artikel 1 i lagen av den 1 augusti 1905, dömde i första instans Francine Decoster till böter som uppgick till 50.000 franska franc.

3 Det framgår av handlingarna i målet att, enligt ovannämnda dekret, utrustning som kan anslutas till det allmänt tillgängliga nätet får tillverkas för hemmamarknaden, importeras för konsumtion, innehas i försäljningssyfte eller saluföras eller distribueras utan eller mot vederlag endast om utrustningen motsvarar dekretets bestämmelser och uppfyller ett antal föreskrifter som syftar till att skydda nätets goda funktion och användarnas säkerhet (artiklarna 3 och 4). För att styrka att utrustningen uppfyller dessa krav måste de berörda näringsidkarna uppvisa en rapport som upprättats av ett av industriministeriet godkänt organ, ett typgodkännande som utfärdats enligt post- och telekommunikationslagen, ett lämplighetscertifikat som utfärdats enligt lagen om skydd för och information till konsumenterna eller någon annan dokumentation som genom kungörelse av industriministern erkänts vara likvärdig (artikel 6). Enligt artikel 7 i dekretet är det straffbart att åsidosätta skyldigheten att styrka att den ifrågavarande utrustningen uppfyller de uppställda kraven.

4 För tillämpningen av dekret nr 85-712 avgav ministern för industriell omstrukturering och utrikeshandel den 1 november 1985 ett yttrande om den terminalutrustning som kan anslutas till det statliga telenätet. I yttrandet preciserades bl.a. hur de berörda skall styrka att terminalutrustningen uppfyller kraven. I det avseendet anfördes det att Centre national d'études des télécommunications (CNET) bemyndigats av industriministern att utfärda den rapport som avses i artikel 6 i ovannämnda dekret, att typgodkännande enligt post- och telekommunikationslagen skall beviljas av Direction générale des télécommunications för utrustning som uppfyller specifikationerna i den förteckning som ingår i bilagan till yttrandet och att de i artikel 6 avsedda andra dokumentationssätten skall införas senare. Under förhandlingarna vid domstolen har det inte klargjorts om systemet för utfärdande av andra handlingar än typgodkännandet och CNET-rapporten har införts efter yttrandet i november 1985.

5 Vid Cour d'appel i Douai har Francine Decoster gjort gällande att, vid tiden för de händelser som målet vid den nationella domstolen avser och i strid med den skyldighet för medlemsstaterna som föreskrivs i artikel 6 i ovannämnda direktiv 88/301, den myndighet som i Frankrike ansvarade för upprättandet av de tekniska specifikationerna och för prövningen av om utrustningen uppfyllde de uppställda kraven, inte var oberoende i förhållande till det organ som driver det allmänt tillgängliga telenätet och som för övrigt självt marknadsför terminalutrustning. För det andra har hon anfört att de tekniska specifikationer med ledning av vilka det kan styrkas att utrustningen uppfyller kraven i ovannämnda dekret, inte blivit föremål för sådan anmälan som föreskrivs i direktiven 83/189 och 88/301 och att dessa specifikationer därför inte kan åberopas mot henne.

6 Med hänsyn till den tilltalades påståenden beslöt Cour d'appel i Douai att ställa följande tre tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Har direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983, som inte har åtföljts av några nationella genomförandebestämmelser inom tolvmånadersfristen, direkt effekt i fransk rätt?

2. Har direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988, som inte har åtföljts av några nationella genomförandebestämmelser före fristens utgång den 1 juli 1989, direkt effekt i fransk rätt?

3. Har därför dessa båda direktiv tillsammans den verkan att 1985 års dekret inte får tillämpas?"

7 För en utförligare redogörelse för de faktiska omständigheterna och den rättsliga bakgrunden i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Direktiv 88/301/EEG

8 Den nationella domstolens andra fråga. som tillsammans med den tredje frågan skall prövas först, går i huvudsak ut på om artikel 6 i direktiv 88/301 utgör hinder mot nationella bestämmelser, av det slag som avses i målet vid den nationella domstolen, som under straffansvar förbjuder näringsidkare att

tillverka, importera, inneha i försäljningssyfte eller sälja eller distribuera terminalutrustning utan att genom företeende av ett typgodkännande eller någon annan därmed likvärdig handling styrka att utrustningen överensstämmer med vissa väsentliga krav som särskilt avser användarnas säkerhet och nätets goda funktion, när det inte är säkerställt att det organ som utfärdar typgodkännande eller någon annan likvärdig handling och upprättar de tekniska specifikationer som denna utrustning måste uppfylla är oberoende i förhållande till alla näringsidkare som erbjuder varor och/eller tjänster inom telekommunikationssektorn.

9 I artikel 6 i direktiv 88/301 föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall säkerställa att, från den 1 juli 1989, ansvaret för upprättande av ... specifikationer ... övervakningen av deras tillämpning och beviljande av typgodkännande anförtros ett organ som är oberoende av offentliga eller privata företag, som erbjuder varor och/eller tjänster inom telekommunikationssektorn."

10 Det framgår av handlingarna i målet att Direction générale des télécommunications i post- och telekommunikationsministeriet i enlighet med bestämmelserna i dekret nr 86-129 av den 28 januari 1986 (artikel 13–15) ansvarade för driften av det allmänt tillgängliga nätet, genomförande av handelspolitiken inom telekommunikationssektorn, upprättande av tekniska specifikationer, övervakningen av deras tillämpning och beviljande av typgodkännande av terminalutrustning. Vid domstolen har den franska regeringen upplyst att Centre national d'études des télécommunications (CNET), vars rapport betraktas som likvärdig med ett typgodkännande, i egenskap av forskningscentrum utgör en del av Direction générale des télécommunications.

11 Genom dekret nr 89-327 av den 19 maj 1989 om ändring i dekret nr 86-129 överfördes upprättande av tekniska specifikationer, övervakningen av deras tillämpning och beviljande av typgodkännande för terminalutrustning till den nya Direction de la réglementation générale i samma ministerium.

12 Av de ifrågavarande bestämmelserna följer således att under den tid som avses i målet vid den nationella domstolen ansvarade olika direktorat i det franska post- och telekommunikationsministeriet samtidigt för driften av det allmänt tillgängliga nätet, genomförande av handelspolitiken inom telekommunikationssektorn, upprättande av tekniska specifikationer, övervakningen av deras tillämpning och beviljande av typgodkännande för terminalutrustning.

13 Under dessa omständigheter skall det mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 6 i direktivet prövas dels om den franska post- och telekommunikationsförvaltningen kan betraktas som ett offentligt företag i den mening som avses i gemenskapsrätten, dels om kriteriet oberoende för det organ som ansvarar för upprättande av specifikationer, övervakningen och beviljande av typgodkännande är uppfyllt.

14 Begreppet företag definieras i artikel 1 andra strecksatsen i direktivet som "en offentlig eller privat organisation till vilken en medlemsstat har givit speciella eller exklusiva rättigheter för import, marknadsföring, anslutning, idriftssättning av teleterminalsutrustning eller underhåll av sådan utrustning".

15 Det skall i detta hänseende anmärkas att det förhållandet att, som i målet vid den nationella domstolen, driften av det allmänt tillgängliga nätet och marknadsföringen av terminalutrustning har anförtrotts organ som ingår i den offentliga förvaltningen inte kan hindra att dessa organ betecknas som offentliga företag. Som domstolen fann i samband med kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag (EGT L 195, s. 35, fransk version; svensk specialutgåva, del 08, volym 01), behöver nämligen ett organ som utövar ekonomisk verksamhet av industriell eller handelsmässig karaktär inte nödvändigtvis vara en från staten skild juridisk person för att anses som ett offentligt företag. I annat fall skulle verkan av det ifrågavarande direktivets bestämmelser liksom dess enhetliga tillämpning i alla medlemsstater undergrävas (se dom av den 16 juni 1987 i målet 118/85 kommissionen mot Italien, Rec. s. 2599, punkt 13).

16 Vad gäller kravet på oberoende för det organ som ansvarar för upprättande av specifikationer, övervakningen av deras tillämpning och beviljande av typgodkännande är det tillräckligt att konstatera att olika direktorat inom en och samma förvaltning inte kan anses vara oberoende av varandra i den mening som avses i artikel 6 i direktivet.

17 Slutligen skall det anmärkas att de händelser som ligger till grund för detta mål ägde rum mellan maj och oktober 1989, det vill säga under den tid då den i artikel 6 i direktiv 88/301 föreskrivna tidsfristen löpte ut. För tiden före den 1 juli 1989 måste den ställda frågan anses hänföra sig även till artiklarna 3 f, 86 och 90 i fördraget (se dom av den 13 december 1991 i målet C-18/88 GB-Inno-BM, Rec. s. I-5941, punkt 14).

18 Francine Decoster anser att sammankopplingen av uppgiften att marknadsföra terminalutrustning med uppgiften att bevilja typgodkännande i fråga om utrustning som marknadsförs av konkurrenter kan ge upphov till en intressekonflikt inom post- och telekommunikationsministeriet, eftersom ministeriet kommer att kunna föra en konkurrensbegränsande politik till skada för sina konkurrenter.

19 I den s.k. terminalutrustningsdomen av den 19 mars 1991 i målet C-202/88 Frankrike mot kommissionen (Rec. s. I-1223, punkt 51) fann domstolen att ett sådant system med icke snedvriden konkurrens som föreskrivs i fördraget endast kan garanteras om lika möjligheter för de olika näringsidkarna säkerställs. Domstolen drog därav den slutsatsen att upprätthållandet av en effektiv konkurrens och säkerställandet av insyn kräver att upprättande av tekniska specifikationer, övervakningen av deras tillämpning och beviljande av typgodkännande anförtros ett organ som är oberoende av offentliga eller privata företag som erbjuder konkurrerande varor eller tjänster inom telekommunikationssektorn.

20 I ovannämnda dom i målet GB-Inno-BM (punkt 28) fann domstolen att artiklarna 3 f, 90 och 86 i fördraget utgör hinder mot att en medlemsstat ger det bolag som driver det allmänt tillgängliga telenätet befogenhet att fastställa standarder för telefonutrustning och att kontrollera att näringsidkarna följer standarderna, om bolaget samtidigt konkurrerar med dessa näringsidkare på marknaden för sådan utrustning.

21 Till skillnad från den situation som låg till grund för domen i målet GB-Inno-BM och som innebar att de ovannämnda uppgifterna fullgjordes av RTT, som var en allmännyttig belgisk organisation, fullgjordes samma uppgifter i förevarande fall av det franska post- och telekommunikationsministeriet. Som framgår av punkterna 14 och 15 i förevarande dom saknar det emellertid betydelse huruvida dessa uppgifter i förening fullgörs av en organisation som är rättsligt skild från staten eller fullgörs av ett ministerium.

22 Under dessa omständigheter blir svaret till den nationella domstolen följande. Artiklarna 3 f, 86 och 90 i fördraget och artikel 6 i direktiv 88/301 utgör hinder mot nationella bestämmelser som under straffansvar förbjuder näringsidkare att tillverka, importera, inneha i försäljningssyfte eller sälja eller distribuera terminalutrustning utan att genom företeende av ett typgodkännande eller någon annan därmed likvärdig handling styrka att utrustningen överensstämmer med vissa väsentliga krav som särskilt avser användarnas säkerhet och nätets goda funktion, när det inte är säkerställt att

det organ som utfärdar typgodkännande eller någon annan likvärdig handling och upprättar de tekniska specifikationer som denna utrustning måste uppfylla är oberoende i förhållande till alla näringsidkare som erbjuder varor och/eller tjänster inom telekommunikationssektorn.

Direktiv 83/189/EEG

23 Med hänsyn till ovannämnda svar behöver de frågor som avser direktiv 83/189 inte besvaras.

Rättegångskostnader

24 De kostnader som har förorsakats Frankrikes, Tysklands och Förenade kungarikets regeringar samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom dom av den 6 februari 1992 förts vidare av Cour d'appel i Douai – följande dom:

Artiklarna 3 f, 86 och 90 i fördraget och artikel 6 i kommissionens direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988 om konkurrens på marknaderna för teleterminalutrustning utgör hinder mot nationella bestämmelser som under straffansvar förbjuder näringsidkare att tillverka, importera, inneha i försäljningssyfte eller sälja eller distribuera terminalutrustning utan att genom företeende av ett typgodkännande eller någon annan därmed likvärdig handling styrka att

utrustningen överensstämmer med vissa väsentliga krav som särskilt avser användarnas säkerhet och nätets goda funktion, när det inte är säkerställt att det organ som utfärdar typgodkännande eller någon annan likvärdig handling och upprättar de tekniska specifikationer som denna utrustning måste uppfylla är oberoende i förhållande till alla näringsidkare som erbjuder varor och/eller tjänster inom telekommunikationssektorn.

Due Mancini Moitinho de Almeida Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 oktober 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande