URTEIL DES GERICHTSHOFES
9. November 1995 *

In der Rechtssache C-91/94

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal de grande instance Paris in dem bei diesem anhängigen Strafverfahren gegen

Thierry Tranchant

und

Telephone Store SARL, zivilrechtlich haftbar,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte (ABl. L 131, S. 73)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und G. Hirsch (Berichterstatter), der Richter F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann und H. Ragnemalm,

* Verfahrenssprache: Französisch.

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: D. Louterman, Hauptverwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Syndicat des industries de télécommunication (SIT) und des Syndicat des industries du matériel professionnel électronique et radioélectrique (SPER), Nebenkläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwältin Jeanne Champigneulle Mihailov, Paris,

— des Angeklagten des Ausgangsverfahrens Tranchant und der Téléphone Store SARL, zivilrechtlich haftbar, vertreten durch Rechtsanwalt Charly Bensard, Paris,

— der französischen Regierung, vertreten durch Jean-Marc Belorgey, Chef de mission in der Direktion für Rechtsfragen des Außenministeriums, und Catherine de Salins, stellvertretende Direktorin in derselben Direktion, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Francisco Enrique González Díaz Juristischer Dienst, und den dem Juristischen Dienst zur Verfügung gestellten nationalen Sachverständigen Jean-Francis Pasquier als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Angeklagten des Ausgangsverfahrens und der zivilrechtlich Verantwortlichen, vertreten durch Rechtsanwalt Laurent Salem, Paris, der Nebenkläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwältin Jeanne Champigneulle Mihailov, der französischen Regierung, vertreten durch Jean-Marc Belorgey im Beistand von Jean-Marc Chaduc, in der DGPT (Generaldirektion für Post- und Fernmeldewesen) des Ministeriums für das

Post- und Fernmeldewesen für technische Angelegenheiten zuständiger stellvertretender Direktor, und der Kommission, vertreten durch Francisco Enrique González Díaz und Jean-Francis Pasquier, in der Sitzung vom 29. März 1995,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Juni 1995,

folgendes

Urteil

1 Das Tribunal de grande instance Paris hat mit Urteil vom 28. Februar 1994, beim Gerichtshof eingegangen am 16. März 1994, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte (ABl. L 131, S. 73) zur Vorabentscheidung vorgelegt, um die Vereinbarkeit des Zulassungsverfahrens für Telekommunikations-Endgeräte, wie es in der französischen Regelung vorgesehen ist, mit dieser Richtlinie beurteilen zu können.

2 Diese Frage stellt sich in einem Strafverfahren gegen Thierry Tranchant, der angeklagt ist, von November 1992 bis Februar 1993 für nicht von dem für das Fernmeldewesen zuständigen Minister zugelassene schnurlose Telefonapparate, Anrufbeantworter und Fernkopierer geworben und damit die Straftatbestände der Artikel L. 34-9 und L. 39-3 des französischen Code des postes et télécommunications (Gesetz über das Post- und Fernmeldewesen) in der Fassung des Gesetzes Nr. 90-1170 vom 29. Dezember 1990 über die Regelung des Fernmeldewesens (JORF, S. 16439) verwirklicht zu haben.

3 Nach Artikel L. 34-9 des Code des postes et télécommunications dürfen Endgeräte, die für den Anschluß an ein der Öffentlichkeit zugängliches Netz bestimmt sind, nur dann für den Inlandsmarkt hergestellt, aus Ländern, die nicht zu den Europäischen Gemeinschaften gehören, zur Überführung in den freien Verkehr eingeführt, zum Zweck des Verkaufs besessen, zum Kauf angeboten, unentgeltlich oder entgeltlich vertrieben, an ein der Öffentlichkeit zugängliches Netz angeschlossen oder beworben werden, wenn für sie zuvor eine Zulassung des für das Fernmeldewesen zuständigen Ministers erteilt wurde. Durch die Zulassung soll im Allgemeininteresse die Beachtung der in Artikel L. 32 Nr. 12 des Code des postes et télécommunications festgelegten grundlegenden Anforderungen — Sicherheit der Benutzer und der Beschäftigten der Betreiber der Telekommunikationsnetze, Schutz der Netze und gegebenenfalls ordnungsgemäße Inanspruchnahme des Funkspektrums sowie in begründeten Fällen Kommunikationsfähigkeit der Dienste und Endeinrichtungen und Datenschutz — gewährleistet werden. Artikel L. 39-3 dieses Gesetzes sieht eine Strafe für die Durchführung von nach Artikel L. 34-9 verbotenen Werbemaßnahmen vor.

4 Das Dekret Nr. 92-116 vom 4. Februar 1992 über die Zulassung von Telekommunikations-Endgeräten, die Voraussetzungen für ihren Anschluß und die Zulassung der Installateure (JORF 1992, S. 1915) legt die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens fest.

5 Nach diesem Dekret sind zwei Zulassungsverfahren möglich, das „examen de type" (Baumusterprüfungsverfahren) und die „procédure de certification" (Zertifizierungsverfahren). Nur das erstgenannte Verfahren, um das es im Ausgangsverfahren geht, erfordert jedoch die Einschaltung von Testlabors.

6 Bei diesem Verfahren reicht der Antragsteller bei der Direction de la réglementation générale (Direktion für Allgemeine Regelungen) Unterlagen ein, die eine Reihe von Informationen und Dokumente über das Erzeugnis enthalten müssen,

dessen Zulassung beantragt wird. Gegebenenfalls sind auch die Ergebnisse von Prüfungen vorzulegen, die von einem von der zuständigen Behörde in Frankreich oder in einem anderen Mitgliedstaat benannten Labor durchgeführt wurden.

7 Liegen derartige Ergebnisse jedoch nicht vor, so wird der Antragsteller aufgefordert, einem der für die Durchführung von Tests benannten Labors ein repräsentatives Exemplar dieses Erzeugnisses vorzulegen, um dessen Übereinstimmung mit den grundlegenden Anforderungen überprüfen zu lassen. Die Direction de la réglementation générale stellt im Fall eines positiven Ergebnisses eine Prüfungsbescheinigung aus und erteilt, nachdem sich der Antragsteller ihr gegenüber ausdrücklich verpflichtet hat, nur Erzeugnisse, die dieser Bescheinigung entsprechen, herzustellen oder zu vertreiben, die Zulassung. Im Fall eines negativen Ergebnisses wird die Bescheinigung durch eine Entscheidung versagt, die mit Gründen zu versehen und dem Antragsteller mitzuteilen ist.

8 Nach dem Vorlagebeschluß ist in Frankreich bisher nur ein Labor, nämlich das Laboratoire d'essais d'agrément (Labor für Zulassungstests; LEA) zur Durchführung von Tests zugelassen worden, die sich auf andere grundlegende Anforderungen als die der Sicherheit der Endgeräte beziehen (französische Erlasse vom 2. April 1990, 3. Juni 1992 und 27. Oktober 1992). Das LEA gehört zum Centre national d'études des télécommunications (Staatliches Studienzentrum für Telekommunikation; CNET), einer Forschungseinrichtung, die ihrerseits der öffentlichen Einrichtung France Télécom angegliedert ist, die für den Betrieb des öffentlichen Telekommunikationsnetzes und den Vertrieb der Endgeräte zuständig ist.

9 Das LEA ist ferner von der französischen Regierung zur Durchführung der Tests benannt worden, die sich auf die Verfahren nach Artikel 9 der Richtlinie 91/263/EWG des Rates vom 29. April 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Telekommunikations-Endeinrichtungen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität (ABl. L 128, S. 1) beziehen. Die Kommission ist gemäß Artikel 10 Absatz 2 dieser Richtlinie über diese Benennung unterrichtet worden.

10 Vor dem nationalen Gericht macht Thierry Tranchant geltend, die fehlende Unabhängigkeit des LEA von France Télécom, die die Telefonapparate vertreibe, verstoße gegen Artikel 6 der Richtlinie 88/301 und führe zur Unanwendbarkeit der französischen Strafbestimmungen.

11 Artikel 6 der Richtlinie 88/301 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß ab 1. Juli 1989 die Festschreibung der in Artikel 5 genannten Spezifikationen und die Kontrolle ihrer Anwendung sowie die Zulassung von einer Stelle vorgenommen werden, von der die im Bereich der Telekommunikation Waren und/oder Dienstleistungen anbietenden öffentlichen oder privaten Unternehmen unabhängig sind."

12 Das Tribunal de grande instance Paris hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Steht Artikel 6 der Richtlinie 88/301 vom 16. Mai 1988 der Anwendung einer nationalen Regelung entgegen, die es den Wirtschaftsteilnehmern unter Strafandrohung verbietet, Endgeräte herzustellen, einzuführen, zum Zweck des Verkaufs zu besitzen, zu verkaufen, zu vertreiben oder hierfür zu werben, ohne durch Vorlage einer Zulassung oder einer anderen, als gleichwertig angesehenen Urkunde nachgewiesen zu haben, daß diese Geräte bestimmten grundlegenden Anforderungen entsprechen, die sich insbesondere auf die Sicherheit der Benutzer und den einwandfreien Betrieb des Netzes beziehen, wenn nicht gewährleistet ist, daß das Testlabor, das mit der technischen Konformitätskontrolle für die Geräte im Rahmen des Zulassungsverfahrens betraut ist, von allen Wirtschaftsteilnehmern unabhängig ist, die Waren oder Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation anbieten?

13 Die französische Regierung führt insbesondere aus, im Rahmen der Aufgabe der „Kontrolle der Anwendung der Spezifikationen", die in Frankreich von der Direction de la réglementation générale des Ministeriums für das Post- und Fernmeldewesen wahrgenommen werde, wende das LEA lediglich bekannte Beobachtungs- und Meßverfahren an und lege die Ergebnisse ohne Bewertung in einem Bericht nieder. Ein solcher Testbericht sei nur eines der Elemente, nämlich eine technische Grundlage, auf die sich die öffentliche Stelle bei der Ausstellung der der Zulassung vorausgehenden Prüfbescheinigung stütze.

14 Die Nebenkläger des Ausgangsverfahrens tragen vor, der Test sei eine Überprüfung, d. h. ein technischer Vorgang, der nach einem festgelegten Verfahren durchzuführen sei, während die Bewertung eine Kontrolle sei, also ein administrativer Vorgang, bei dem die Testergebnisse und die grundlegenden Anforderungen miteinander verglichen würden.

15 Die Kommission vertritt in erster Linie die Auffassung, die Kontrolle der technischen Spezifikationen bestehe darin, durch Labortests und-versuche festzustellen, ob die Endgeräte, für die ein Zulassungsantrag gestellt worden sei, diesen Spezifikationen entsprächen. Die Zulassung werde also durch das Ergebnis dieser Kontrolle weitgehend bedingt. Jedenfalls lasse sich die Rolle des Labors nicht als Hilfstätigkeit ansehen.

16 Insoweit könne das LEA, wenn es die Tests in die Länge ziehe, die Markteinführung von Geräten hinauszögern, die mit den vom öffentlichen Betreiber vertriebenen Geräten in Wettbewerb stünden, und im Fall negativer Ergebnisse könnten die angewandten Methoden oder die Zuverlässigkeit dieser Ergebnisse kaum angefochten werden, da es in Frankreich keine anderen zugelassenen Labors gebe, bei denen ein Gegengutachten eingeholt werden könnte.

17 Nach der neunten Begründungserwägung der Richtlinie 88/301 müssen Konzipierung und Überwachung der technischen Spezifikationen und der Zulassungsver-

fahren, um deren transparente, objektive und nichtdiskriminierende Anwendung zu gewährleisten, Einrichtungen übertragen werden, die von den Wettbewerbern auf diesem Markt unabhängig sind.

18 Im Urteil vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-202/88 (Frankreich/Kommission, Slg. 1991, I-1223, Randnr. 51) hat der Gerichtshof darüber hinaus festgestellt, daß ein System nicht verfälschten Wettbewerbs, wie es der Vertrag vorsieht, nur gewährleistet werden kann, wenn die Chancengleichheit der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer sichergestellt ist. Daraus hat der Gerichtshof gefolgert (Randnr. 52), daß die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs und die Gewährleistung von Transparenz es verlangen, daß die Festschreibung der technischen Spezifikationen, die Kontrolle ihrer Anwendung und die Zulassung von einer Stelle vorgenommen werden, die von den öffentlichen oder privaten Unternehmen, die im Bereich der Telekommunikation Waren und/oder Dienstleistungen anbieten, unabhängig ist (siehe auch Urteil vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-18/88, GB-Inno-BM, Slg. 1991, I-5941, Randnr. 26).

19 Durch das in Artikel 6 der Richtlinie 88/301 aufgestellte Erfordernis der Unabhängigkeit soll somit jeder Interessenkonflikt zwischen der Regelungsbehörde, die mit der Festschreibung der technischen Spezifikationen, der Kontrolle ihrer Anwendung und der Erteilung der Zulassungen betraut ist, und den Unternehmen, die im Bereich der Telekommunikation Waren oder Dienstleistungen anbieten, ausgeschlossen werden.

20 Es ist unstreitig, daß nach der französischen Regelung die behördliche Kontrolle der Anwendung der technischen Spezifikationen im wesentlichen auf den Testergebnissen beruht. Diese sind nämlich Bestandteil des Vorgangs, mit dem beurteilt werden soll, ob die Endgeräte den technischen Spezifikationen entsprechen.

21 Weiter ist unstreitig, daß die Tests von einem Labor vorgenommen werden, das einem Wirtschaftsteilnehmer angegliedert ist, nämlich France Télécom, der selbst

Endgeräte vertreibt. Der Direktor des LEA ist im übrigen Bediensteter von France Télécom, wie die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.

22 Somit kann ein Labor wie das LEA nicht als unabhängig im Sinne des Artikels 6 der Richtlinie 88/301 angesehen werden. Sein Tätigwerden im Rahmen des Zulassungsverfahrens ist infolgedessen mit dieser Bestimmung unvereinbar.

23 Diese Schlußfolgerung wird auch nicht durch das Argument der französischen Regierung und der Nebenkläger des Ausgangsverfahrens entkräftet, daß die Richtlinie 91/263 des Rates die Anwendungsbedingungen des in Artikel 6 der Richtlinie 88/301 aufgestellten Grundsatzes der Unabhängigkeit hinsichtlich der Testlabors präzisiere. So entspreche das LEA den Kriterien der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Integrität nach der die allgemeinen Kriterien zum Betreiben von Testlabors festlegenden europäischen Norm EN 45001, die von der gemeinsamen Europäischen Normungsinstitution (CEN/CENELEC) erlassen worden sei, deren Beachtung die Richtlinie 91/263 verlange.

24 Wie die Kommission hervorgehoben hat, liegt der Richtlinie 91/263 des Rates eine andere Ratio legis zugrunde als der Richtlinie 88/301 der Kommission. Die Richtlinie des Rates soll verhindern, daß es nach der Erteilung einer Zulassung in einem Mitgliedstaat zu unnötigen Verfahrenswiederholungen kommt, indem sie die gegenseitige Anerkennung der Allgemeinzulassungen durch die Festlegung gemeinsamer technischer Spezifikationen erleichtert, während die Richtlinie der Kommission die nachteiligen Folgen für den Wettbewerb verhindern will, die sich aus einer Parteilichkeit der Stelle ergeben könnten, die mit der Durchführung der Konformitätsprüfungen im Hinblick auf die Erteilung einer Zulassung betraut ist. Außerdem kann eine spätere Richtlinie, die einen anderen Gegenstand hat, bei der Auslegung des Artikels 6 der Richtlinie 88/301 keine Berücksichtigung finden.

25 Unter diesen Umständen ist zu antworten, daß Artikel 6 der Richtlinie 88/301 dahin auszulegen ist, daß er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es den Wirtschaftsteilnehmern unter Strafandrohung verbietet, Endgeräte herzustellen, einzuführen, zum Zweck des Verkaufs zu besitzen, zu verkaufen, zu vertreiben oder hierfür zu werben, ohne durch Vorlage einer Zulassung oder einer anderen, als gleichwertig angesehenen Urkunde nachgewiesen zu haben, daß diese Geräte bestimmten grundlegenden Anforderungen entsprechen, die sich insbesondere auf die Sicherheit der Benutzer und den einwandfreien Betrieb des Netzes beziehen, wenn nicht gewährleistet ist, daß ein Testlabor, das damit betraut ist, in technischer Hinsicht die Übereinstimmung dieser Geräte mit den technischen Spezifikationen zu kontrollieren, von den Wirtschaftsteilnehmern unabhängig ist, die Waren oder Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation anbieten.

Kosten

26 Die Auslagen der französischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem nationalen Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal de grande instance Paris mit Urteil vom 28. Februar 1994 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 6 der Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte ist dahin

auszulegen, daß er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es den Wirtschaftsteilnehmern unter Strafandrohung verbietet, Endgeräte herzustellen, einzuführen, zum Zweck des Verkaufs zu besitzen, zu verkaufen, zu vertreiben oder hierfür zu werben, ohne durch Vorlage einer Zulassung oder einer anderen, als gleichwertig angesehenen Urkunde nachgewiesen zu haben, daß diese Geräte bestimmten grundlegenden Anforderungen entsprechen, die sich insbesondere auf die Sicherheit der Benutzer und den einwandfreien Betrieb des Netzes beziehen, wenn nicht gewährleistet ist, daß ein Testlabor, das damit betraut ist, in technischer Hinsicht die Übereinstimmung dieser Geräte mit den technischen Spezifikationen zu kontrollieren, von den Wirtschaftsteilnehmern unabhängig ist, die Waren oder Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation anbieten.

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet

Hirsch Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray

Jann Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. November 1995.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias