

DECOSTER

URTEIL DES GERICHTSHOFES  
27. Oktober 1993 \*

In der Rechtssache C-69/91

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Cour d'appel Douai (Frankreich) in dem bei dieser anhängigen Strafverfahren gegen

**Francine Decoster, verheiratete Gillon,**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 109, S. 8) und 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 O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini und J. C. Moitinho de Almeida, der Richter R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg und J. L. Murray,

Generalanwalt: G. Tesaurò  
Kanzler: J.-G. Giraud

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Berufungsführerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwältin S. Bailleul, Lille, und Rechtsanwalt L. Misson, Lüttich,

\* Verfahrenssprache: Französisch.

- der Regierung der Französischen Republik, vertreten durch P. Pouzoulet, stellvertretender Leiter der Direktion für rechtliche Angelegenheiten des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, und G. de Bergues, stellvertretender Hauptsekretär im Außenministerium, als stellvertretenden Bevollmächtigten,
  
- der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch E. Röder, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, und J. Karl, Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte,
  
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch R. Caudwell, Treasury Solicitor's Department, Beistand: Barrister E. Sharpston, als Bevollmächtigte,
  
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater R. Wainwright, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt H. Lehman, Paris,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Berufungsführerin des Ausgangsverfahrens, der französischen Regierung, der deutschen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission in der Sitzung vom 22. Januar 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 3. Juni 1992,

folgendes

## Urteil

- 1 Die Cour d'appel Douai (Frankreich) hat mit Urteil vom 6. Februar 1991, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Februar 1991, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 109, S. 8) in der Fassung der Richtlinie 88/182/EWG des Rates vom 22. März 1988 (ABl. L 81, S. 75) und 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 der mit dem französischen Dekret Nr. 85-712 vom 11. Juli 1985 zur Durchführung des Gesetzes vom 1. August 1905 und betreffend Geräte, die zum Anschluß an das staatliche Telekommunikationsnetz geeignet sind, eingeführten Regelung mit diesen Richtlinien beurteilen zu können.
- 2 Diese Fragen stellen sich in einem Strafverfahren gegen Francine Decoster, die angeklagt ist, zwischen Mai und Oktober 1989 Telekommunikations-Endgeräte (Fernkopierer) verkauft zu haben, ohne zuvor die nach Artikel L 48 des Code des Postes et Télécommunications (Gesetz über das Post- und Fernmeldewesen) und den Artikeln 1 bis 7 des Dekrets Nr. 85-712 erforderliche Zulassungsbescheinigung beantragt oder erhalten zu haben. Das Tribunal correctionnel Lille, das im Vertrieb von nicht zugelassenen Endgeräten den Straftatbestand des betrügerischen Handels nach Artikel 1 des Gesetzes vom 1. August 1905 verwirklicht sah, hatte die Angeklagte in erster Instanz zu einer Geldstrafe von 50 000 FF verurteilt.
- 3 Aus den Akten ergibt sich, daß nach dem obengenannten Dekret Geräte, die zum Anschluß an das öffentliche Netz geeignet sind, nur dann für den Inlandsmarkt hergestellt, zur Überführung in den freien Verkehr eingeführt, zum Zweck des Verkaufs besessen, zum Kauf angeboten, unentgeltlich abgegeben oder entgeltlich vertrieben werden dürfen, wenn sie den Bestimmungen des Dekrets entsprechen und einer Reihe von Vorschriften zur Wahrung des einwandfreien Betriebs des Netzes und der Sicherheit der Benutzer genügen (Artikel 3 und 4). Zum Nachweis dafür, daß die Geräte diesen Erfordernissen entsprechen, müssen die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer einen Bericht einer vom Industrieministerium zugelassenen Stelle, eine nach dem Code des Postes et Télécommunications erteilte Zulassung, eine nach dem Gesetz über den Schutz und die Information der Verbraucher

erteilte Eignungsbescheinigung oder einen anderen, durch Verordnung des Industrieministers als gleichwertig anerkannten Nachweis vorlegen (Artikel 6). Artikel 7 des Dekrets erklärt den Verstoß gegen die Verpflichtung, die Zulässigkeit der fraglichen Geräte nachzuweisen, für strafbar.

- 4 Zur Durchführung des Dekrets Nr. 85-712 gab der Minister für industrielle Weiterentwicklung und Außenhandel am 1. November 1985 eine Bekanntmachung über die Endgeräte heraus, die an das Telekommunikationsnetz des Staates angeschlossen werden können. In der Bekanntmachung wird u. a. genau angegeben, auf welche Art und Weise der Nachweis für die Zulässigkeit der Endgeräte erbracht werden kann. Dazu heißt es in der Bekanntmachung, daß das Centre national d'études des télécommunications (CNET; Staatliches Studienzentrum für Telekommunikation) vom Industrieminister ermächtigt worden sei, den Bericht nach Artikel 6 des Dekrets Nr. 85-712 zu erstellen, daß die Zulassung nach dem Code des Postes et Télécommunications von der Generaldirektion „Telekommunikation“ für die Geräte erteilt werde, die den Spezifikationen der Liste im Anhang zur Bekanntmachung entsprächen, und daß die in Artikel 6 vorgesehenen anderen Nachweismethoden später eingeführt würden. Die mündliche Verhandlung vor dem Gerichtshof hat nicht ergeben, ob das Verfahren zur Ausstellung anderer Urkunden als der Zulassung und des CNET-Berichts nach der Bekanntmachung vom November 1985 auch eingeführt worden ist.

- 5 Vor der Cour d'appel Douai machte die Angeklagte als Berufungsführerin geltend, im entscheidungserheblichen Zeitraum sei die Stelle, die in Frankreich mit der Festschreibung der technischen Spezifikationen und der Prüfung der Frage betraut sei, ob die Geräte die Zulassungsvoraussetzungen erfüllten, unter Verstoß gegen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Artikel 6 der Richtlinie 88/301 in keiner Weise von der Einrichtung unabhängig gewesen, die das öffentliche Telekommunikationsnetz verwalte und im übrigen selbst Endgeräte vermarkte. Außerdem seien die technischen Spezifikationen, anhand deren die Zulässigkeit der Geräte nach dem Dekret Nr. 85-712 nachgewiesen werden könne, nicht gemäß den Richtlinien 83/189 und 88/301 übermittelt worden; daher könnten ihr diese Richtlinien nicht entgegengehalten werden.

- 6 Unter Berücksichtigung des Vorbringens der Berufungsführerin hat die Cour d'appel Douai dem Gerichtshof die folgenden drei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
- 1) Hat die Richtlinie 83/189/EWG vom 28. März 1983, auf die innerhalb der Zwölfmonatsfrist keine nationalen Durchführungsvorschriften gefolgt sind, im französischen Recht unmittelbare Wirkung?
  - 2) Hat die Richtlinie 88/301/EWG vom 16. Mai 1988, auf die innerhalb der Frist bis zum 1. Juli 1989 keine nationalen Durchführungsvorschriften gefolgt sind, im französischen Recht unmittelbare Wirkung?
  - 3) Wirken sich diese beide Richtlinien also zusammen dahin aus, daß das Dekret von 1985 nicht angewendet werden darf?
- 7 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des rechtlichen Rahmens des Ausgangsverfahrens, des Verfahrensablaufs und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

### Zur Richtlinie 88/301/EWG

- 8 Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts, die in Verbindung mit der dritten Frage zuerst zu prüfen ist, geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 6 der Richtlinie 88/301 einer nationalen Regelung wie der, um die es im Ausgangsverfahren geht, entgegensteht, die es den Wirtschaftsteilnehmern unter Strafandrohung verbietet, Endgeräte herzustellen, einzuführen, zum Zweck des Verkaufs zu besitzen, zu verkaufen oder zu vertreiben, ohne durch Vorlage einer Zulassung oder einer anderen, als gleichwertig angesehenen Urkunde nachgewiesen zu haben, daß diese Geräte bestimmten wesentlichen Anforderungen entsprechen, die insbesondere mit der Sicherheit der Benutzer und dem einwandfreien Betrieb des Netzes zusammenhängen, wenn nicht gewährleistet ist, daß die Stelle, die die Zulassung erteilt oder eine andere, gleichwertige Urkunde ausstellt und die technischen Spezifikationen

festschreibt, denen diese Geräte genügen müssen, von allen Wirtschaftsteilnehmern unabhängig ist, die Waren und/oder Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation anbieten.

- 9 Artikel 6 der Richtlinie 88/301 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß ab 1. Juli 1989 die Festschreibung der ... 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.“
- 10 Aus den Akten geht hervor, daß nach dem Dekret Nr. 86-129 vom 28. Januar 1986 (Artikel 13 bis 15) die Generaldirektion „Telekommunikation“ des Ministeriums für das Post- und Fernmeldewesen mit dem Betrieb des öffentlichen Netzes, der Durchführung der Handelspolitik im Bereich der Telekommunikation, der Festschreibung der technischen Spezifikationen, der Kontrolle ihrer Anwendung und der Zulassung der Endgeräte betraut war. Die französische Regierung hat vor dem Gerichtshof darauf hingewiesen, daß das Centre national d'études des télécommunications (CNET), dessen Bericht als der Zulassung gleichwertig gelte, als Forschungsstelle zur Generaldirektion „Telekommunikation“ gehöre.
- 11 Durch das Dekret Nr. 89-327 vom 19. Mai 1989 zur Änderung des Dekrets Nr. 86-129 wurde die Festschreibung der technischen Spezifikationen, die Kontrolle ihrer Anwendung und die Zulassung von Endgeräten der bei demselben Ministerium neu geschaffenen Direktion für allgemeine Regelungen übertragen.
- 12 Es ergibt sich also aus den fraglichen Rechtsvorschriften, daß in dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum verschiedene Direktionen des französischen Ministeriums für das Post- und Fernmeldewesen mit dem Betrieb des öffentlichen Netzes, der Durchführung der Handelspolitik im Bereich der Telekommunikation, der Festschreibung der technischen Spezifikationen, der Kontrolle ihrer Anwendung und der Zulassung der Endgeräte zugleich betraut waren.

- 13 Unter diesen Umständen ist im Lichte der Bestimmungen des Artikels 6 der Richtlinie zum einen zu prüfen, ob die französische Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens als öffentliches Unternehmen im Sinne des Gemeinschaftsrechts anzusehen ist, und zum anderen, ob das Kriterium der Unabhängigkeit der mit der Festschreibung der Spezifikationen, der Kontrollen und der Zulassung betrauten Stelle beachtet worden ist.
- 14 Als Unternehmen definiert Artikel 1 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie „Güter oder Dienstleistungen anbietende öffentliche oder private Einrichtungen, denen der Staat besondere oder ausschließliche Rechte betreffend die Einfuhr, die Vermarktung, die Einrichtung, die Inbetriebsetzung und die Wartung von Telekommunikations-Endgeräten gewährt“.
- 15 In die öffentliche Verwaltung eingegliederte Stellen, denen, wie im Ausgangsverfahren, der Betrieb des öffentlichen Netzes und der Vertrieb von Endgeräten übertragen worden ist, verlieren aufgrund dieses Umstands nicht die Qualifikation als öffentliche Unternehmen. Wie der Gerichtshof nämlich im Zusammenhang mit der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (ABl. L 195, S. 35) festgestellt hat, muß eine Stelle, die wirtschaftliche Tätigkeiten industrieller oder kommerzieller Art ausübt, nicht notwendig eine vom Staat getrennte Rechtspersönlichkeit besitzen, um als öffentliches Unternehmen angesehen zu werden. Wäre dies nicht der Fall, so würde die Wirksamkeit der Bestimmungen der fraglichen Richtlinie sowie die Einheitlichkeit ihrer Anwendung in allen Mitgliedstaaten beeinträchtigt (vgl. Urteil vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 118/85, Kommission/Italien, Slg. 1987, 2599, Randnr. 13).
- 16 Zum Erfordernis der Unabhängigkeit der Stelle, die mit der Festschreibung der Spezifikationen, der Kontrolle ihrer Anwendung sowie der Zulassung betraut ist, genügt die Feststellung, daß einzelne Direktionen ein und derselben Behörde nicht als voneinander unabhängig im Sinne des Artikels 6 der Richtlinie angesehen werden können.

- 17 Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß sich die dieser Rechtssache zugrunde liegenden Vorgänge zwischen Mai und Oktober 1989 abgespielt haben, d. h. in dem Zeitraum, in dem die Frist des Artikels 6 der Richtlinie 88/301 ablief. Hinsichtlich des Zeitraums vor dem 1. Juli 1989 ist die Vorlagefrage dahin zu verstehen, daß sie sich auch auf die Artikel 3 Buchstabe f, 86 und 90 EWG-Vertrag bezieht (vgl. Urteil vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-18/88, GB-Inno-BM, Slg. 1991, I-5941, Randnr. 14).
- 18 Die Berufungsführerin des Ausgangsverfahrens vertritt die Ansicht, die Verbindung der Tätigkeit des Vertriebs von Endgeräten mit derjenigen der Zulassung der von den Wettbewerbern des Ministeriums für das Post- und Fernmeldewesen vertriebenen Geräte könne bei diesem Ministerium zu einem Interessenkonflikt führen, da es in der Lage sei, eine wettbewerbswidrige Politik zum Nachteil seiner Mitbewerber zu betreiben.
- 19 Der Gerichtshof ist im sogenannten „Endgeräte“-Urteil vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-202/88 (Frankreich/Kommission, Slg. 1991, I-1223, Randnr. 51) davon ausgegangen, daß ein System nichtverfälschten Wettbewerbs, wie es der Vertrag vorsieht, nur gewährleistet werden kann, wenn die Chancengleichheit der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer sichergestellt ist. Er hat daraus gefolgert, daß die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs und die Gewährleistung von Transparenz es gebieten, 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 oder Dienstleistungen anbieten, unabhängig ist.
- 20 Im Urteil GB-Inno-BM (a. a. O., Randnr. 28) hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß die Artikel 3 Buchstabe f, 86 und 90 EWG-Vertrag es einem Mitgliedstaat untersagen, der Gesellschaft, die das öffentliche Fernmeldenetz betreibt, die Befugnis zu übertragen, Normen für Fernsprengeräte zu erlassen und deren Einhaltung durch die Wirtschaftsteilnehmer zu überwachen, wenn diese Gesellschaft gleichzeitig auf dem Markt für diese Geräte im Wettbewerb mit den Wirtschaftsteilnehmern steht.
- 21 Im Unterschied zu dem Sachverhalt, der dem Urteil GB-Inno-BM zugrunde lag und nach dem die obengenannten Tätigkeiten von der RTT, einer dem Gemein-



wohl dienenden belgischen Einrichtung, ausgeübt worden waren, wurden diese Tätigkeiten in der vorliegenden Rechtssache vom französischen Ministerium für das Post- und Fernmeldewesen ausgeübt. Wie sich jedoch aus den Randnummern 14 und 15 des vorliegenden Urteils ergibt, ist es unerheblich, ob die Einrichtung, die diese Tätigkeiten auf sich vereinigt, rechtlich getrennt vom Staat oder von einem Ministerium ist.

- 22 Daher ist dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß die Artikel 3 Buchstabe f, 86 und 90 EWG-Vertrag und Artikel 6 der Richtlinie 88/301 einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es den Wirtschaftsteilnehmern unter Strafan drohung verbietet, Endgeräte herzustellen, einzuführen, zum Zweck des Verkaufs zu besitzen, zu verkaufen oder zu vertreiben, ohne durch Vorlage einer Zulassung oder einer anderen, als gleichwertig angesehenen Urkunde nachgewiesen zu haben, daß diese Geräte bestimmten wesentlichen Anforderungen entsprechen, die insbesondere mit der Sicherheit der Benutzer und dem einwandfreien Betrieb des Netzes zusammenhängen, wenn nicht gewährleistet ist, daß die Stelle, die die Zulassung erteilt oder eine andere, gleichwertige Urkunde ausstellt und die technischen Spezifikationen festschreibt, denen diese Geräte genügen müssen, von allen Wirtschaftsteilnehmern unabhängig ist, die Waren und/oder Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation anbieten.

### Zur Richtlinie 83/189/EWG

- 23 In Anbetracht der vorstehenden Antwort erübrigt sich eine Beantwortung der Fragen zur Richtlinie 83/189.

### Kosten

- 24 Die Auslagen der Regierungen der Französischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs sowie 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 vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

## DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Cour d'appel Douai mit Urteil vom 6. Februar 1992 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Artikel 3 Buchstabe f, 86 und 90 EWG-Vertrag und Artikel 6 der Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte stehen einer nationalen Regelung entgegen, die es den Wirtschaftsteilnehmern unter Strafandrohung verbietet, Endgeräte herzustellen, einzuführen, zum Zweck des Verkaufs zu besitzen, zu verkaufen oder zu vertreiben, ohne durch Vorlage einer Zulassung oder einer anderen, als gleichwertig angesehenen Urkunde nachgewiesen zu haben, daß diese Geräte bestimmten wesentlichen Anforderungen entsprechen, die insbesondere mit der Sicherheit der Benutzer und dem einwandfreien Betrieb des Netzes zusammenhängen, wenn nicht gewährleistet ist, daß die Stelle, die die Zulassung erteilt oder eine andere, gleichwertige Urkunde ausstellt und die technischen Spezifikationen festschreibt, denen diese Geräte genügen müssen, von allen Wirtschaftsteilnehmern unabhängig ist, die Waren und/oder Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation anbieten.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Joliet	
Schockweiler	Rodríguez Iglesias	Grévisse	Zuleeg	Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Oktober 1993.

Der Kanzler

Der Präsident

J.-G. Giraud

O. Due