

DOMSTOLENS DOM

22. januar 2002 *

I sag C-390/99,

angående en anmodning, som Tribunal Supremo (Spanien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Canal Satélite Digital SL

mod

Administración General del Estado,

procesdeltager:

Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og 59 (efter ændring nu artikel 28 EF og 49 EF), sammenholdt med artikel 1-5 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/47/EF af 24. oktober 1995 om standarder for transmission af tv-signaler (EFT L 281, s. 51), og af artikel 1,

* Processprog: spansk.

nr. 9, i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informations-procedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8), som ændret og ajourført ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/10/EF af 23. marts 1994 (EFT L 100, s. 30),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F. Macken og N. Colneric samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward (refererende dommer), A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen og V. Skouris,

generaladvokat: C. Stix-Hackl

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Canal Satélite Digital SL ved abogados P. Cortés og J.M. Jiménez Laiglesia
- den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget
- den belgiske regering ved P. Rietjens, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved P. Dyrberg og J. Svenningsen, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 28. november 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Canal Satélite Digital SL, af den spanske regering, af Kommissionen og af EFTA-Tilsynsmyndigheden,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 22. september 1999, indgået til Domstolen den 12. oktober 1999, har Tribunal Supremo i medfør af artikel 234 EF stillet tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og 59 (efter ændring nu artikel 28 EF og 49 EF), sammenholdt med artikel 1-5 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/47/EF af 24. oktober 1995 om standarder for transmission af tv- signaler (EFT L 281, s. 51), og af artikel 1, nr. 9, i 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 og ajourført ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/10/EF af 23. marts 1994 (EFT L 100, s. 30, herefter »direktiv 83/189«).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst i en forvaltningsretssag anlagt af Canal Satélite Digital SL (herefter »Canal Satélite Digital«) ved Tribunal Supremo med henblik på at få erklæret kongeligt dekret 136/1997 af 31. januar 1997 om vedtagelse af tekniske regler og regler for levering af telekommunikationstjenester via satellit (*Boletín Oficial del Estado* nr. 28 af 1.2.1997, s. 3178, herefter dekret 136/1997), ugyldigt.

De relevante retsforskrifter

De fællesskabsretlige bestemmelser

- 3 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 95/47 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at fremme en hurtig indførelse af avanceret tv-transmission, herunder bredskærms-tv-transmission, højopløsnings-tv og tv-transmission baseret på 100% digitale transmissions-systemer.«

4 Direktiv 83/189 fastsætter i artikel 8 en informationsprocedure, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at sende Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

5 Artikel 1, nr. 2 og 9, i direktiv 83/189 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2. 'teknisk specifikation', en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering

[...]

9. 'teknisk forskrift', en teknisk specifikation eller et andet krav, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes

love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt, jf. dog artikel 10.«

6 Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i direktiv 83/189 bestemmer:

»Med forbehold af artikel 10 sender medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom. De underretter ligeledes Kommissionen om grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.«

7 Samme direktivs artikel 10, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Artikel 8 og 9 finder ikke anvendelse på medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser eller på frivillige aftaler, hvis medlemsstaterne dermed

— opfylder bindende fællesskabsretsakter, der tager sigte på vedtagelse af tekniske specifikationer

[...]«

De nationale bestemmelser

- 8 Den 31. januar 1997 udstedte den spanske regering kongeligt lovdekret 1/1997, der gennemførte direktiv 95/47 om standarder for transmission af tv-signaler i spansk ret og godkendte yderligere foranstaltninger til liberalisering af denne sektor (*Boletín Oficial del Estado* nr. 28 af 1.2.1997, s. 3174, herefter »lovdekret 1/1997«). Dette lovdekret blev i overensstemmelse med de spanske forfatningsbestemmelser ratificeret af det spanske parlament og blev dermed til lov nr. 17/1997 af 3. maj 1997 (*Boletín Oficial del Estado* nr. 108 af 6.5.1997, s. 14953).

- 9 Artikel 1, stk. 1, i lovdekret 1/1997 godkendte gennemførelsen i spansk ret af de tekniske specifikationer i direktiv 95/47. Artikel 1, stk. 2, der bestemmer, at der skal oprettes et register over operatører af adgangsstyringstjenester (herefter »registeret«) har følgende ordlyd:

»Med henblik på at give enhver mulighed for at sikre sig, at de overholder de tekniske specifikationer, som er indeholdt i dette kongelige lovdekret, skal operatører af adgangsstyringstjenester lade sig indføre i det register, der oprettes til formålet i Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Dette register, som er offentligt, skal indeholde navn og adresse mv. for operatørerne, en beskrivelse af de tekniske midler, som de anvender, og en erklæring afgivet af operatøren om, at han overholder de nævnte tekniske specifikationer, samt passende dokumentation herfor. Registrets indretning og funktion fastsættes ved kongeligt dekret.«

- 10 Lovdekret 1/1997 indeholder endvidere én enkelt supplerende bestemmelse, der under overskriften »Sanktionsordning«, har følgende ordlyd:

»Markedsføring, distribution, midlertidig overdragelse eller udlejning af apparater, udstyr, dekodere eller et hvilket som helst system, som er omfattet af dette

kongelige lovdekret, uden forudgående udstedelse af en attest, som beviser, at de heri opstillede forskrifter er overholdt, straffes i henhold til artikel 33, stk. 2, litra h), og stk. 3, litra c), i rammelov 31/1987 for telekommunikationssektoren, som ændret ved lov 32/1992 af 3. december 1992, som en grov eller meget grov overtrædelse. Under den straffesag, som indledes, kan der i påkommende tilfælde træffes de i artikel 34, stk. 2 og 3, i ovennævnte lov omhandlede sikkerhedsforanstaltninger og pålægges de i samme bestemmelse opstillede sanktioner.»

- 11 Den 31. januar 1997 udstedte den spanske regering ligeledes dekret 136/1997. Dette dekrets artikel 2 sikrer gennemførelsen af artikel 1, stk. 2, i lovdekret 1/1997 for så vidt angår registeret. Artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Registret over operatører af adgangsstyringstjenester for digital-tv, som er oprettet ved kongeligt lovdekret 1/1997 [...] om gennemførelse af direktiv 95/47/EF [...] i spansk ret [...], føres af Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, og dets formål er obligatorisk registrering af fysiske og juridiske personer, som markedsfører, distribuerer, midlertidigt overdrager eller udlejer dekodere.

2. Registreringen iværksættes efter anmodning fra den fysiske eller juridiske person, som er forpligtet til at lade sig registrere, ved hjælp af en ansøgning, der stiles til formanden for Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones og indgives til et hvilket som helst af de retligt kompetente kontorer.

3. Ansøgeren skal i sin ansøgning angive firmanavn, adresse, skattevæsenets identifikationsnummer, handelsmæssig virksomhed og, hvis relevant, registreringsnummer i handelsregistret samt type og model af telekommunikationsapparater, -udstyr, -anordninger eller -systemer til adgangsstyring, som han udbyder til salg eller markedsfører.

4. Når ansøgningen er modtaget, behandler Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones det fremsendte materiale, idet der kan kræves bevis for eller foretages efterprøvelse af de fremlagte oplysningers rigtighed, hvor det skønnes relevant. Der skal under alle omstændigheder foretages pligtmæssig høring af de tekniske afdelinger i Generaldirektoratet for Telekommunikation under Ministeriet for Erhvervslivet og Offentlige Arbejder vedrørende overholdelsen af bestemmelserne i kongeligt lovdekret 1/1997 [...]

5. Hvis der ikke kan foretages registrering på grund af, at de fremlagte oplysninger er utilstrækkelige, anmodes ansøgeren om at supplere disse oplysninger inden for en frist på ti hverdage i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 71 i lov om retsfor skrifter for de offentlige myndigheder og almindelige forvaltningssager.

6. Når sagen er færdigbehandlet, træffer rådet for Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones afgørelse om foretagelse af registreringen, meddeler rette vedkommende denne afgørelse og oplyser det nummer, som indførelsen er tildelt i registret.

Rådet foretager ikke den første og efterfølgende indførelser, hvis ikke alle de oplysninger, som skal registreres, er forelagt, eller hvis disse oplysninger ikke er rigtige, når fristen for berigtigelse er udløbet.

Oplysningerne om operatørerne og hver enkelt type eller model af telekommunikationsapparat, -udstyr, -anordning eller -system til dekodning, som disse personer markedsfører eller udbyder til salg, indføres separat i registret.

7. I forbindelse med registret føres en bog, hvori der for hver operatør er et blad med oplysninger til identifikation af den fysiske eller juridiske person, som er indført i registret.

Der føres desuden i registret en tillægsgang med et ubestemt antal nummererede sider, således at der for hver operatør er en side, hvis nummer i rækkefølgen er identisk med nummeret i registrets hovedbog, hvori navnet på den fysiske eller juridiske person, som er indført i registret, er anført.

Til hver af disse sider hører — i fornødent omfang — endnu et antal sider, som får den første sides nummer efterfulgt af et bogstav i alfabetisk orden. På disse alfabetisk ordnede sider indføres fortløbende og i separate og nummererede indførsler type og model af — og i givet fald godkendelsesattestens nummer for — hver eller hvert enkelt telekommunikationsapparat, -udstyr, -anordning eller -system til adgangsstyring, som operatøren udbyder til salg eller markedsfører.

8. Registret, som er nationalt, er offentligt, og de udskrifter, som udstedes af sekretæren for rådet for Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, er de eneste retsgyldige beviser for indholdet af indførelserne i registret. For indførelser og noteringer i registret samt for udstedelse af udskrifter på en parts begæring opkræves de afgifter, som skal betales i henhold til bestemmelserne i rammeloven for telekommunikationssektoren.

Oplysningerne i registret er frit tilgængelige for enhver, som anmoder om adgang til disse.

Når den første indførelse er foretaget, skal operatøren anmode om indførelse i registret af alle typer eller modeller af telekommunikationsapparater, -udstyr, -anordninger eller -systemer til dekodning, som er omfattet af hans virksomhed, og som ikke tidligere er indført.

Operatøren skal på tilsvarende vis anmode om slettelse af registret af alle typer eller modeller af apparater, udstyr, anordninger eller systemer til dekodning, som han ophører med at markedsføre eller udbyde til salg.

Slettelsen af indførelsen som operatør foretages efter anmodning herom fra den fysiske eller juridiske person, som er indført i registret, ved afgørelse herom truffet af rådet for Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

9. Bestemmelserne i denne artikel finder under alle omstændigheder anvendelse med forbehold af de beføjelser, som Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones er tillagt i medfør af artikel 1.2, stk. 2, litra d), i kongeligt lovdekret 6/1996 af 7. juni 1996 om liberalisering af teletjenester, som tager sigte på at give myndigheden beføjelse til at begrænse eller forbyde virksomhed, der udøves af operatører af adgangsstyringstjenester [...] eller sendere, med henblik på at beskytte konkurrencen og sikre et alsidigt udbud af tjenester.»

- 12 Ifølge den forelæggende ret består den mest logiske fortolkning af disse bestemmelser i at antage, at de spanske myndigheder ved bestemmelserne i artikel 2 i dekret 136/1997, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i lovdekret 1/1997 og den supplerende bestemmelse heri, har indført et obligatorisk register, hvori ikke alene operatørerne af adgangsstyringstjenester skal registreres, men ligeledes de telekommunikationsapparater, -udstyr, -anordninger eller -systemer, som de udbyder til salg eller markedsfører. Indførelsen i registret sker ikke automatisk, men forudsætter tværtimod en forudgående administrativ afgørelse, som også kan være et afslag. Indførelsen bliver heller ikke foretaget alene på grundlag af en »erklæring om at ville overholde de tekniske specifikationer« fra den pågældende

operatør, men kræver en forudgående udtalelse eller teknisk rapport fra embedsmænd i Ministeriet for Erhvervslivet og Offentlige Arbejder vedrørende overholdelsen af de krav af teknisk og anden art, som er opstillet i lovdekret 1/1997. Først efter at have været igennem registreringsproceduren og opnået den pågældende »attest« er det retligt muligt at markedsføre, distribuere, overdrage eller udleje udstyr, systemer og dekodere, som er nødvendige for at kunne transmittere digitale tv-signaler. Operatører, som markedsfører, distribuerer, overdrager eller udlejer de nævnte apparater uden at have opnået denne attest, gør sig skyldige i en grov eller meget grov overtrædelse og kan pålægges administrative sanktioner.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Canal Satélite Digital udbyder adgangsstyringstjenester i forbindelse med transmission af digitale tv-signaler via satellit og modtagelse af tv-udsendelser. Den digitale transmission og adgangen til kodede tv-tjenester er mulig ved erhvervelse af — eller opnåelse af en brugsret til — særlige dekodere. Canal Satélite Digital udbyder sådanne dekodere i Spanien. Dekoderne er lovligt produceret og markedsført i Belgien og i Det Forenede Kongerige. Canal Satélite Digital lod hverken selskabet selv eller de dekodere, selskabet markedsførte, registrere, men har på trods af den manglende indførelse i registeret mange kunder i Spanien, der anvender selskabets dekodere. Selskabet er dog ikke blevet pålagt en administrativ sanktion.
- 14 I henhold til spansk ret kan fysiske eller juridiske personer, hvis interesser kan berøres af en generel, administrativ fastsat bestemmelse, anlægge direkte ugyldighedssøgsmål ved domstolene. Når den generelle bestemmelse er fastsat af ministerrådet, hvilket er tilfældet med kongelige dekretter, er det Tribunal Supremos afdeling for forvaltningsretssager, der har kompetence til som første og eneste instans at erklære denne generelle bestemmelse for ugyldig erga omnes.

- 15 Canal Satélite Digital, der mente at være direkte berørt af artikel 2 i dekret 136/1997, anlagde sag til prøvelse af denne bestemmelse ved Tribunal Supremo med henblik på at få bestemmelsen erklæret ugyldig. Anbringenderne til støtte for søgsmålet var både formelle fejl ved bestemmelsen og materielle mangler, herunder tilsidesættelse af de fællesskabsretlige bestemmelser.
- 16 Da Tribunal Supremo var i tvivl om den korrekte fortolkning af gældende fællesskabsret på området, besluttede retten at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med EF-traktatens artikel 30, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 1-5 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/47/EF af 24. oktober 1995 om standarder for transmission af tv-signaler [...], at der er fastsat nationale bestemmelser, der som en nødvendig betingelse for at kunne markedsføre apparater, udstyr, dekodere og systemer til digital transmission og modtagelse af tv-signaler via satellit — herunder også sådanne apparater osv., som lovligt fremstilles eller markedsføres i andre medlemsstater — pålægger operatørerne af adgangsstyringstjenester at overholde følgende kumulative krav:

— at de lader sig selv og deres apparater, udstyr, dekodere og systemer indføre i et offentligt, obligatorisk register, hvor indførelse ikke foretages alene på grundlag af en erklæring afgivet af den pågældende operatør om at ville overholde de tekniske specifikationer, men kræver en forudgående udtalelse eller tekniske oplysninger fra de nationale myndigheder vedrørende overholdelsen af de krav af teknisk og anden art, som er opstillet i de nationale bestemmelser

- at de efter at have været igennem den beskrevne registreringsprocedure opnår den hertil hørende forudgående administrative 'attest' som bevis for overholdelsen af de krav af teknisk og anden art, som er opstillet i de nationale bestemmelser?

- 2) Er det foreneligt med EF-traktatens artikel 59, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 1-5 i direktiv 95/47/EF, at der er fastsat nationale bestemmelser, som pålægger operatører af adgangsstyringstjenester at overholde de ovenfor beskrevne administrative krav?

- 3) Skal en national bestemmelse, der foreskriver opfyldelse af sådanne krav, anses for at udgøre en 'teknisk forskrift' med henblik på pligten til at give meddelelse til Kommissionen, som omhandlet i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [...]?'«

Spørgsmålet, om den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling

- 17 Den spanske regering har gjort gældende, at tvisten i hovedsagen alene angår artikel 2 i dekret 136/1997, idet forvaltningsretssager i spansk ret ikke kan vedrøre bestemmelser, der har lovrang, som det er tilfældet med lovdekret 1/1997, der blev til lov nr. 17/1997. Det er imidlertid ikke artikel 2 i dekret 136/1997, der pålægger operatørerne en forpligtelse til at lade sig indføre i registeret, men derimod lovdekret 1/1997. Artikel 2 i dekret 136/1997 regulerer kun dette registers »indretning og funktion«. Den spanske regering har heraf konkluderet, at Tribunal Supremos behandling af tvisten i hovedsagen nødvendigvis må begrænse sig til artikel 2 i dekret 136/1997, og at de præjudicielle spørgsmål under disse omstændigheder er af rent hypotetisk karakter.

- 18 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i overensstemmelse med fast retspraksis — inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 234 EF er indført mellem Domstolen og de nationale retsinstanser — udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59).
- 19 Domstolen har dog også udtalt, at den i særlige tilfælde med henblik på at efterprøve sin egen kompetence er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen (jf. i denne retning dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 21). Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 39).
- 20 I den foreliggende sag kan det ikke hævdes, at besvarelsen af spørgsmålene ikke vil være brugbar for at sætte den forelæggende ret i stand til at bedømme, om dekret 136/1997 er i overensstemmelse med fællesskabsretten, selv om Domstolens besvarelse af det første og det andet spørgsmål kan have indvirkning på foreneligheden af lovdekret 1/1997 med fællesskabsretten, og selv om bedømmelsen af denne forenelighed ikke er genstand for tvisten i hovedsagen. Hvis det måtte vise sig, at den obligatoriske indførelse i registret som sådan er i strid med fællesskabsretten, kan de nationale bestemmelser om denne indførelse i registret ikke finde anvendelse, og dette gælder, uanset på hvilket plan de befinder sig i den retlige trinfølge.
- 21 Den præjudicielle anmodning kan således antages til realitetsbehandling.

Det første og det andet spørgsmål

- 22 Den nationale ret har med de første to spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om det er foreneligt med artikel 1-5 i direktiv 95/47, sammenholdt med traktatens artikel 30 og 59, at en medlemsstat underkaster operatører af adgangsstyrings-tjenester, der markedsfører apparater, udstyr, dekodere og systemer til digital transmission og modtagelse af tv-signaler via satellit, en forudgående godkendelsesprocedure, der har følgende kendetegn,

— at de lader sig selv og deres produkter indføre i et offentligt register, og

— for at opnå denne registrering skal:

a) erklære, at de vil overholde de tekniske specifikationer, og

b) opnå en forudgående udtalelse eller teknisk rapport fra de nationale myndigheder og en forudgående administrativ »attest« som bevis for overholdelsen af de krav af teknisk og anden art, som er opstillet i de nationale bestemmelser.

Den retlige karakter af indførelsen i registeret

- 23 Den spanske regering har bestridt den fortolkning, som den nationale ret har anlagt af de bestemmelser, der er omtvistet i hovedsagen. Ifølge regeringen udgør indførelsen i registeret hverken en forudgående betingelse for markedsføringen af dekodere eller for udøvelsen af operatørens virksomhed, idet denne indførelse ikke har retsstiftende karakter, men alene har til formål at fastslå — af hensyn til en offentliggørelse i forhold til tredjemand — at operatørerne overholder de tekniske regler og specifikationer, der er fastsat i de fællesskabsretlige bestemmelser. Denne fortolkning støttes af ordlyden af artikel 1, stk. 2, i lovdekret 1/1997, hvorefter indførelsen i registeret skal »give enhver mulighed for at sikre sig, [at operatørerne] overholder de tekniske specifikationer, der findes i det foreliggende lovdekret«.
- 24 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen hverken er kompetent til at tage stilling til, om den nationale ret har foretaget en korrekt fortolkning af bestemmelserne i national ret, eller til i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse at udtale sig om disse bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten. Det tilkommer kun Domstolen at fortolke bestemmelserne i fællesskabsretten med henblik på at forsyne den nationale ret med alle de fortolkningslementer vedrørende fællesskabsretten, som giver denne mulighed for at træffe afgørelse i den for denne ret verserende sag (dom af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten. Sml. I, s. 7919, præmis 24).
- 25 Den fortolkning af de nationale retsfor skrifter, der er relevant for Domstolen, er således den forelæggende rets fortolkning, som gengivet i denne doms præmis 12.

Direktiv 95/47

- 26 Direktiv 95/47, der er et led i Fællesskabets samlede strategi for oprettelse af et indre marked for avanceret tv-teknologi, har til formål at fremme en hurtigere

udvikling af tv-tjenester i bredskærmsformat (16:9) og indførelse af højopløsnings-tv (HDTV) i Europa. Direktivet indeholder til dette formål bestemmelser om det nye marked for digitale tv-tjenester med adgangsstyring (»betalings-tv«), herunder bestemmelser vedrørende både forpligtelserne for operatørerne af adgangsstyringstjenester og karakteristika for det udstyr, som de udlejer eller sælger.

- 27 Direktiv 95/47 indeholder derimod ingen bestemmelse om de administrative betingelser, der skal gennemføre de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til direktivet. På grundlag af denne konstatering kan det imidlertid ikke konkluderes, at medlemsstaterne ikke kan fastsætte en procedure med forudgående godkendelse, der består i en obligatorisk indførelse i et register, og krav om en forudgående udtalelse eller teknisk rapport fra de nationale myndigheder.
- 28 Medlemsstaterne skal imidlertid, når de indfører en sådan administrativ procedure, til enhver tid overholde de grundlæggende friheder, der er garanteret i traktaten.

Spørgsmålet, om der foreligger en begrænsning af grundlæggende friheder, der er garanteret i traktaten

- 29 Den forpligtelse, der pålægges en virksomhed, som ønsker at markedsføre apparater, udstyr, dekodere eller systemer til digital transmission eller modtagelse af tv-signaler via satellit, til som operatør af adgangsstyringstjenester at lade sig indføre i et register og til heri at angive de produkter, virksomheden har til hensigt at markedsføre, begrænser de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er garanteret i henholdsvis traktatens artikel 30 og 59 (jf. vedrørende udøvelsen af håndværksvirksomhed Corsten-dommen, præmis 34).

- 30 Nødvendigheden af i givet fald at tilpasse de pågældende produkter til de bestemmelser, der er gældende i markedsføringsmedlemsstaten, udelukker i øvrigt, at der er tale om betingelser for salg i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Keck og Mithouard-dommen af 24. november 1993 (forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097, præmis 16).

Berettigelsen af de fastslåede begrænsninger

- 31 Når en national foranstaltning begrænser både de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, tager Domstolen i princippet alene stilling til foranstaltningen i forhold til den ene af disse to grundlæggende friheder, hvis det under sagen viser sig, at en af disse er helt sekundær i forhold til den anden og kan anses for at være knyttet til denne (jf. vedrørende lotterivirksomhed dom af 24.3.1994, sag C-275/92, Schindler, Sml. I, s. 1039, præmis 22).
- 32 Inden for telekommunikationsområdet er det imidlertid vanskeligt på generel vis at fastslå, om det er aspektet vedrørende de frie varebevægelser eller vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser, der vejer tungest. De to aspekter er nemlig, som det fremgår af tvisten i hovedsagen, ofte tæt forbundet. Levering af telekommunikationsudstyr er ofte væsentligere end de installationstjenester eller lignende, der er knyttet hertil. Under andre omstændigheder er det derimod virksomheden med at stille know-how til rådighed eller andre tjenester, der leveres af de pågældende operatører, der er fremherskende, mens levering af telekommunikationsapparater, -udstyr, -anordninger eller -systemer til adgangsstyring, som operatørerne udbyder eller markedsfører, blot er accessorisk.
- 33 Spørgsmålet om berettigelsen af de begrænsninger, der er omtalt i denne doms præmis 29, skal derfor undersøges samtidigt i forhold til traktatens artikel 30 og 59 for at bedømme, om den nationale foranstaltning, der er omtvistet i hovedsagen, forfølger almene hensyn og overholder proportionalitetsprincippet, dvs. om den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og

ikke går ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes (jf. bl.a. dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 15, af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 35, og Costen-dommen, præmis 39).

- 34 Det er ubestridt, at information og beskyttelse af forbrugere som brugere af produkter eller modtagere af tjenesteydelser er berettigede almene hensyn, der i princippet kan begrunde, at de grundlæggende friheder, der er garanteret i traktaten, begrænses. Den forelæggende ret skal imidlertid for at bedømme, hvorvidt en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede overholder proportionalitetsprincippet, navnlig tage hensyn til følgende forhold.
- 35 For det første følger det af fast retspraksis, at en ordning med forudgående administrativ godkendelse ikke kan begrunde, at de nationale myndigheder træffer skønsmæssige afgørelser, som kan føre til, at fællesskabsrettens bestemmelser, herunder bestemmelserne om de grundlæggende friheder, som hovedsagen angår, mister deres effektive virkning (jf. dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Bordessa m.fl., Sml. I, s. 361, præmis 25, af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 37, og af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 90). Hvis en ordning med forudgående administrativ godkendelse skal være begrundet, skønt den bryder med en grundlæggende frihed, må den i alt fald bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på kendte forhold, således at de lægger en ramme for de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke anvendes vilkårligt (Analir m.fl.-dommen, præmis 38).
- 36 For det andet kan en foranstaltning, som er truffet af en medlemsstat, og som i det væsentlige går ud på at gentage en kontrol, der allerede er blevet udført inden for rammerne af andre procedurer, enten i samme medlemsstat eller i en anden medlemsstat, ikke anses for nødvendig for at opnå det forfulgte formål.

- 37 Dels fremgår det af fast retspraksis, at et produkt, der lovligt er bragt i omsætning i en medlemsstat, i princippet skal kunne markedsføres i enhver anden medlemsstat uden at blive underkastet yderligere kontrolforanstaltninger, medmindre der er tale om undtagelser, der er fastsat eller anerkendt i fællesskabsretten (jf. bl.a. dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, den såkaldte »Cassis de Dijon-dom«, Sml. s. 649, præmis 14, og af 5.4.2001, sag C-123/00, Bellamy og English Shop Wholesale, Sml. I, s. 2795, præmis 18).
- 38 Dels er det i princippet ikke i overensstemmelse med den frie udveksling af tjenesteydelser at underkaste en tjenesteyder begrænsninger af hensyn til at beskytte almene interesser, i det omfang disse interesser allerede er tilgodeset i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvori denne er etableret (jf. bl.a. dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 17, og Arblade m.fl.-dommen, præmis 34).
- 39 For det tredje er en procedure med forudgående godkendelse kun nødvendig, hvis en efterfølgende kontrol må anses for at ske på for sent et tidspunkt til at sikre kontrollens reelle effektivitet og til, at det forfulgte formål kan opnås.
- 40 For at bedømme, om dette er tilfældet, skal der tages hensyn til dels muligheden for at fastslå mangler ved de pågældende produkter og tjenesteydelser allerede på det tidspunkt, hvor kontrollen af de erklæringer, som operatører af adgangsstyringstjenester har afgivet, gennemførtes, dels de risici og den fare, der følger af, at disse mangler først konstateres efter markedsføringen af disse produkter eller leveringen af de pågældende tjenesteydelser til deres modtagere.
- 41 Endelig skal det understreges, at en procedure med forudgående godkendelse, så længe den står på, og på fuldstændig og generel vis forhindrer de erhvervsdrivende i at markedsføre de pågældende produkter og tjenesteydelser. Det følger heraf, at en sådan procedure for at være i overensstemmelse med de grund-

læggende principper for de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser ikke må kunne afholde de pågældende erhvervsdrivende fra at gennemføre markedsføringen på grund af procedurens varighed, omkostningerne herved eller en manglende nøjagtighed i de betingelser, der skal opfyldes.

- 42 Kravet om, at der skal opnås en attest for telekommunikationsapparater, -udstyr, -anordninger eller -systemer til adgangsstyring i henhold til den nævnte registreringsprocedure må — når der er foretaget en undersøgelse af betingelserne for at blive indført i registeret, og det er fastslået, at de er opfyldt — hverken forsinke eller komplicere udøvelsen af den pågældende virksomheds ret til at markedsføre de produkter og tjenesteydelser, der er forbundet hermed. Endvidere må kravene om indførelse i et register og opnåelsen af en attest, såfremt det antages, at de er berettigede, ikke medføre uforholdsmæssigt store administrative omkostninger (jf. Corsten-dommen, præmis 47 og 48).

- 43 På denne baggrund skal det første og det andet spørgsmål besvares således:

- 1) Nationale bestemmelser, der underkaster markedsføring af apparater, udstyr, dekodere eller systemer til digital transmission eller modtagelse af tv-signaler via satellit og levering af tjenesteydelser, der er forbundet hermed, fra operatører af adgangsstyringstjenester en procedure med forudgående godkendelse, begrænser både de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser. For at være berettiget i forhold til disse grundlæggende friheder skal sådanne bestemmelser dermed forfølge almene hensyn, der er anerkendt i fællesskabsretten, og overholde proportionalitetsprincippet, dvs. være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opnås.

2) For at bedømme, om nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, overholder proportionalitetsprincippet, skal den forelæggende ret navnlig tage hensyn til følgende forhold:

- For at en ordning med forudgående administrativ godkendelse skal være begrundet, skønt den bryder med disse grundlæggende friheder, må den i alt fald bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på kendte forhold, således at de lægger en ramme for de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke anvendes vilkårligt.
- En foranstaltning, som er truffet af en medlemsstat, og som i det væsentlige går ud på at gentage en kontrol, der allerede er blevet udført inden for rammerne af andre procedurer, enten i samme medlemsstat eller i en anden medlemsstat, kan ikke anses for nødvendig for at opnå det forfulgte formål.
- En procedure med forudgående godkendelse er kun nødvendig, hvis en efterfølgende kontrol kan anses for at ske på for sent et tidspunkt til at sikre kontrollens reelle effektivitet og til, at det forfulgte formål kan opnås.
- En procedure med forudgående godkendelse kan ikke være i overensstemmelse med de grundlæggende principper for de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, hvis den kan afholde de pågældende erhvervsdrivende fra at gennemføre markedsføringen på grund af procedures varighed og uforholdsmæssige store omkostninger.

Det tredje spørgsmål

- 44 Den forelæggende ret har med det tredje spørgsmål nærmere bestemt spurgt dels, om en national bestemmelse, der pålægger operatører af adgangsstyringstjenester en forpligtelse til at lade sig indføre i et register, heri angive de produkter, de har til hensigt at markedsføre, og opnå en forudgående attest for produkterne, udgør en »teknisk forskrift« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189, dels, om en sådan national bestemmelse skal meddeles Kommissionen i overensstemmelse med dette direktiv.
- 45 Hvad angår den første del af dette spørgsmål har Domstolen allerede udtalt, at nationale bestemmelser, der begrænser sig til at fastlægge betingelserne for oprettelse af virksomheder, såsom bestemmelser, der underlægger udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed en forudgående godkendelse, ikke udgør tekniske forskrifter i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189. Tekniske forskrifter i denne bestemmelses forstand er specifikationer, der fastlægger karakteristika for produkterne og ikke specifikationer, der omhandler de erhvervsdrivende (jf. dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 25, og af 8.3.2001, C-278/99, Van der Burg, Sml. I, s. 2015, præmis 20).
- 46 En national bestemmelse må derimod anses for at være en »teknisk forskrift« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189, når den pålægger de berørte virksomheder en pligt til at ansøge om forudgående godkendelse for deres materiel (jf. CIA Security International-dommen, præmis 30).
- 47 Det følger heraf, at en national bestemmelse, der pålægger operatører af adgangsstyringstjenester en forpligtelse til at lade apparater, udstyr, dekodere eller systemer til digital transmission eller modtagelse af tv-signaler via satellit,

som de har til hensigt at markedsføre, indføre i et register og opnå en forudgående attest for disse produkter, inden de kan markedsføres, udgør en »teknisk forskrift« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, direktiv 83/189.

48 Hvad angår den anden del af det tredje spørgsmål, der vedrører forpligtelsen til at give meddelelse i henhold til artikel 8 i direktiv 83/189, fremgår det af direktivets artikel 10, at artikel 8 og 9 ikke finder anvendelse på medlemsstaternes love og administrative bestemmelser eller på frivillige aftaler, hvorved medlemsstaterne opfylder bindende fællesskabsretsakter, der tager sigte på vedtagelse af tekniske specifikationer. I det omfang de nationale bestemmelser, der er omtvistet i hovedsagen, gennemfører direktiv 95/47, og alene i dette omfang, er der således ikke nogen forpligtelse til at give meddelelse i henhold til direktiv 83/189.

49 De pågældende nationale bestemmelser kan imidlertid — under hensyn til indholdet af direktiv 95/47, der er gengivet ovenfor i denne doms præmis 26 og 27 — ikke anses for bestemmelser, hvorved medlemsstaten opfylder en bindende fællesskabsretsakt, der tager sigte på vedtagelse af tekniske specifikationer, i det omfang der ved bestemmelserne oprettes en ordning med forudgående administrativ godkendelse.

50 Det tredje spørgsmål skal således besvares med, at en national bestemmelse, der pålægger operatører af adgangsstyringstjenester en forpligtelse til at lade apparater, udstyr, dekodere eller systemer til digital transmission og modtagelse af tv-signaler via satellit, som de har til hensigt at markedsføre, indføre i et register og opnå en forudgående attest for disse produkter, inden de kan markedsføres, udgør en »teknisk forskrift« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189.

Sagens omkostninger

- 51 De udgifter, der er afholdt af den spanske og den belgiske regering samt af Kommissionen og EFTA-Tilsynsmyndigheden, 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 Tribunal Supremo ved kendelse af 22. september 1999, for ret:

- 1) Nationale bestemmelser, der underkaster markedsføring af apparater, udstyr, dekodere eller systemer til digital transmission eller modtagelse af tv-signaler via satellit og levering af tjenesteydelser, der er forbundet hermed, fra operatører af adgangsstyringstjenester en procedure med forudgående godkendelse, begrænser både de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser. For at være berettiget i forhold til disse grundlæggende friheder skal sådanne bestemmelser dermed forfølge almene hensyn, der er anerkendt i fællesskabsretten, og overholde proportionalitetsprincippet, dvs. være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opnås.

2) For at bedømme, om nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede overholder proportionalitetsprincippet, skal den forelæggende ret navnlig tage hensyn til følgende forhold:

- For at en ordning med forudgående administrativ godkendelse skal være begrundet, skønt den bryder med disse grundlæggende friheder, må den i alt fald bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på kendte forhold, således at de lægger en ramme for de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke anvendes vilkårligt.
- En foranstaltning, som er truffet af en medlemsstat, og som i det væsentlige går ud på at gentage en kontrol, der allerede er blevet udført inden for rammerne af andre procedurer, enten i samme medlemsstat eller i en anden medlemsstat, kan ikke anses for nødvendig for at opnå det forfulgte formål.
- En procedure med forudgående godkendelse er kun nødvendig, hvis en efterfølgende kontrol kan anses for at ske på for sent et tidspunkt til at sikre kontrollens reelle effektivitet og til, at det forfulgte formål kan opnås.
- En procedure med forudgående godkendelse kan ikke være i overensstemmelse med de grundlæggende principper for de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, hvis den kan afholde de pågældende erhvervsdrivende fra at gennemføre markedsføringen på grund af procedures varighed og uforholdsmæssigt store omkostninger.

- 3) En national bestemmelse, der pålægger operatører af adgangsstyringstjenester en forpligtelse til at lade apparater, udstyr, dekodere eller systemer til digital transmission og modtagelse af tv-signaler via satellit, som de har til hensigt at markedsføre, indføre i et register og opnå en forudgående attest for disse produkter, inden de kan markedsføres, udgør en »teknisk forskrift« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, som ændret og ajourført ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/10/EF af 23. marts 1994.

Rodríguez Iglesias

Macken

Colneric

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 2002.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident