

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

22 de Janeiro de 2002 *

No processo C-390/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Tribunal Supremo (Espanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Canal Satélite Digital SL

e

Administración General del Estado,

sendo interveniente:

Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 28.º CE e 49.º CE), conjugados com os artigos 1.º a 5.º da Directiva 95/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão (JO L 281, p. 51), e do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a

* Língua do processo: espanhol.

um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 109, p. 8), na versão modificada e actualizada da Directiva 94/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Março de 1994 (JO L 100, p. 30),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, F. Macken e N. Colneric, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward (relator), A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen e V. Skouris, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da Canal Satélite Digital SL, por P. Cortés e J. M. Jiménez Laiglesia, abogados,
- em representação do Governo espanhol, por N. Díaz Abad, na qualidade de agente,
- em representação do Governo belga, por P. Rietjens, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Valero Jordana, na qualidade de agente,

— em representação do Órgão de Fiscalização da AECL, por P. Dyrberg e J. Svenningsen, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Canal Satélite Digital SL, do Governo espanhol, da Comissão e do Órgão de Fiscalização da AECL na audiência de 28 de Novembro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Março de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 22 de Setembro de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de Outubro seguinte, o Tribunal Supremo submeteu, nos termos do artigo 234.º CE, três questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 30.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 28.º CE e 49.º CE), conjugados com os artigos 1.º a 5.º da Directiva 95/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão (JO L 281, p. 51), e do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de

28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 109, p. 8), na versão modificada e actualizada da Directiva 94/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Março de 1994 (JO L 100, p. 30, a seguir «Directiva 83/189»).

- 2 Estas questões foram suscitadas num recurso de contencioso administrativo interposto por Canal Satélite Digital SL (a seguir «Canal Satélite Digital») para o Tribunal Supremo, a fim de obter a declaração de nulidade do Real Decreto 136/1997, de 31 de Janeiro de 1997, que aprovou o regulamento técnico e de prestação do serviço de telecomunicações por satélite (*Boletín Oficial del Estado* n.º 28, de 1 de Fevereiro de 1997, p. 3178, a seguir «Decreto 136/1997»).

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

- 3 Nos termos do artigo 1.º, primeiro parágrafo, da Directiva 95/47:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas adequadas para promover o desenvolvimento acelerado de serviços avançados de televisão, incluindo serviços de televisão de ecrã largo, serviços de televisão de alta definição e serviços de televisão que empreguem sistemas de transmissão totalmente digitais.»

- 4 A Directiva 83/189 prevê, no seu artigo 8.º, que os Estados-Membros comunicarão à Comissão qualquer projecto de regra técnica abrangido pelo âmbito de aplicação da mesma directiva.
- 5 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 9, da Directiva 83/189 dispõe:

«Para efeitos do disposto na presente directiva entende-se por:

[...]

- 2) 'Especificação técnica': a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita à denominação de venda, à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem, bem como aos procedimentos de avaliação da conformidade.

[...]

- 9) 'Regra técnica': as especificações técnicas, bem como as outras exigências, incluindo as disposições administrativas que lhes são aplicáveis e cujo cumprimento é obrigatório, *de jure* ou *de facto*, para a comercialização ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante desse Estado, do

mesmo modo que, sob reserva das disposições referidas no artigo 10.º, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros destinadas a proibir o fabrico, a importação, a comercialização ou a utilização de um produto.»

- 6 O artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 83/189 prevê:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 10.º, os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regra técnica, excepto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativa a essa norma. Enviarão igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas já transparecerem do projecto.»

- 7 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da mesma directiva:

«Os artigos 8.º e 9.º não são aplicáveis às disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou aos acordos voluntários através dos quais estes:

- dêem cumprimento aos actos comunitários vinculativos cujo efeito seja a adopção de especificações técnicas,

[...]»

Regulamentação nacional

- 8 Em 31 de Janeiro de 1997, o Governo espanhol adoptou o Real Decreto-Lei 1/1997 que transpõe para o direito espanhol a Directiva 95/47, relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão, e que aprova medidas adicionais para a liberalização deste sector (*Boletín Oficial del Estado* n.º 28, de 1 de Fevereiro de 1997, p. 3174, a seguir «Decreto-Lei 1/1997»). Este decreto-lei foi ratificado pelas Cortes em conformidade com as normas constitucionais espanholas e transformou-se assim na Lei n.º 17/1997, de 3 de Maio de 1997 (*Boletín Oficial del Estado* n.º 108, de 6 de Maio de 1997, p. 14953).

- 9 O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei 1/1997 aprovou a transposição para o direito espanhol das especificações técnicas mencionadas na Directiva 95/47. O n.º 2 desta mesma disposição, que prevê a criação dum registo de operadores de serviços de acesso condicional (a seguir «registo»), está redigido da forma seguinte:

«Com a finalidade de conhecer do cumprimento das especificações técnicas contidas neste decreto-lei, os operadores dos serviços de acesso condicional deverão inscrever-se no registo criado para o efeito na Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Este registo, que terá carácter público, conterà os dados pessoais dos operadores, as características dos meios técnicos que utilizam e a declaração de que se comprometem a respeitar as referidas especificações técnicas, declaração à qual se juntará a documentação conveniente que o ateste. A sua estrutura e funcionamento serão fixados por real decreto.»

- 10 O Decreto-Lei 1/1997 contém, além disso, uma disposição adicional única sob a epígrafe «Regime sancionatório», que estabelece o seguinte:

«A comercialização, distribuição, cessão temporária ou locação de aparelhos, equipamentos, decodificadores ou qualquer sistema regulado neste decreto-lei

sem o prévio certificado que ateste o cumprimento das normas que nele se estabelecem, serão sancionadas como infracções muito graves ou graves, nos termos dos n.ºs 2, alínea h), e 3, alínea c), do artigo 33.º da Lei 31/1987, relativa à organização das telecomunicações, alterada pela Lei 32/1992, de 3 de Dezembro de 1992. Poderão ser tomadas as medidas provisórias previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 34.º desta lei e ser aplicadas as sanções contidas neste mesmo preceito durante a instrução do procedimento sancionatório.»

- 11 Em 31 de Janeiro de 1997, o Governo espanhol adoptou também o Decreto 136/1997. O artigo 2.º deste decreto assegura a execução do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei 1/1997 no que respeita ao registo. Nos termos do referido artigo 2.º:

«1. O registo de operadores de serviços de acesso condicional para a televisão digital, criado pelo Decreto-Lei 1/1997, pelo qual se transpõe para o direito espanhol a Directiva 95/47/CE [...] estará a cargo da Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones e terá por objecto a inscrição obrigatória das pessoas singulares ou colectivas que operem mediante a comercialização, distribuição, cessão temporária ou locação de descodificadores.

2. O procedimento de inscrição iniciar-se-á a pedido das pessoas singulares ou colectivas que a ele estejam obrigadas, mediante requerimento dirigido ao presidente da Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que se apresentará em qualquer dos [serviços de] registo legalmente competentes.

3. O requerente indicará no requerimento o nome ou firma, endereço e número de identificação fiscal, actividade comercial e, se tal for o caso, o número de inscrição no Registo Comercial, bem como o tipo e modelo dos aparelhos, equipamentos, dispositivos ou sistemas de telecomunicação de acesso condicional que ofereça ou comercialize.

4. Recebido o requerimento, a Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones dará seguimento ao respectivo procedimento de inscrição, podendo exigir todas as provas ou efectuar todas as averiguações que ela julgue pertinentes em relação aos dados apresentados. Em todo o caso, solicitará a informação obrigatória dos serviços técnicos de la Dirección General de Telecomunicaciones do Ministerio de Fomento, em relação ao cumprimento do disposto no Decreto-Lei 1/1997 [...].

5. No caso de a inscrição não poder efectuar-se por insuficiência dos dados apresentados, solicitar-se-á ao interessado que os complete no prazo de dez dias úteis, em conformidade com o disposto no artigo 71.º da Lei do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum.

6. Concluída a instrução, o Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones decidirá sobre a procedência da inscrição, comunicando a decisão ao interessado, e indicando o número que lhe foi atribuído no registo.

Não se procederá à primeira inscrição e às seguintes quando não sejam facultados todos os dados que devam constar dessa inscrição ou quando tais dados não sejam exactos, uma vez terminado o prazo de correcção.

Inscrever-se-ão em separado os dados relativos aos operadores e a cada um dos tipos ou modelos de aparelhos ou equipamentos, dispositivos ou sistemas de telecomunicações aptos para a descodificação que estes operadores comercializem ou ofereçam.

7. O registo incluirá um livro no qual será atribuída a cada operador uma folha na qual se farão constar os dados que identifiquem a pessoa singular ou colectiva objecto de inscrição.

Além disso, conterà um livro de registo auxiliar composto por um número indeterminado de folhas numeradas, sendo cada folha destinada a um operador, de forma que o número de ordem da mesma coincida com o número atribuído no livro do registo principal, em que se anotará o número da pessoa singular ou colectiva nele inscrita.

Cada uma das referidas folhas será seguida de tantas quantas forem necessárias. Estas folhas suplementares serão, por sua vez, ordenadas pelo número que correspondeu à primeira, seguido de uma letra por ordem alfabética. Nas referidas folhas por ordem alfabética inscrever-se-ão correlativamente, em assentos separados e numerados, o tipo, modelo e, tal sendo o caso, número de certificado de aprovação de cada um dos aparelhos, equipamentos, dispositivos ou sistemas de telecomunicação aptos para o acesso condicional que o operador ofereça ou comercialize.

8. O registo, que é de âmbito nacional, terá carácter público e os certificados emitidos pelo Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones serão o único meio de provar autenticamente o conteúdo dos assentos do registo. As inscrições e anotações no registo, bem como a emissão de certificados a pedido de uma parte, darão lugar à cobrança de taxas previstas na Lei sobre a Regulamentação das Telecomunicações.

Os dados do registo serão de livre acesso, para consulta, a todos os terceiros interessados que o solicitem.

Uma vez feita a primeira inscrição, cada operador deverá solicitar a inscrição de qualquer tipo de modelo ou aparelho, equipamento, dispositivo ou sistema de telecomunicação apto para descodificar, objecto da sua actividade, que não tenha sido inscrito anteriormente.

Do mesmo modo, deverá solicitar o cancelamento do registo de qualquer tipo ou modelo de equipamento, aparelho, dispositivo ou sistema de descodificação que deixe de comercializar ou oferecer.

O cancelamento da inscrição como operador efectuar-se-á a pedido da pessoa singular ou colectiva inscrita, mediante a correspondente decisão do Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

9. De qualquer forma, entende-se que o estabelecido neste artigo não prejudica os poderes que o artigo 1.º, Dos.2.d), do Decreto-Lei 6/1996, de 7 de Junho de 1996, relativo à liberalização das telecomunicações, confere à Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, destinados a limitar ou impedir a actuação dos operadores de serviços de acesso condicional [...] e dos que se dedicam à actividade de difusão, para salvaguardar a concorrência e garantir a pluralidade de oferta de serviços.»

- 12 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a interpretação mais coerente desta regulamentação consiste em admitir que, através das disposições conjugadas do artigo 2.º do Decreto 136/1997, do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei 1/1997 e da sua disposição adicional única, as autoridades espanholas instituíram um registo obrigatório dos operadores de serviços de acesso condicional que exige destes não só a sua inscrição, mas também a declaração dos aparelhos, equipamentos, dispositivos ou sistemas de telecomunicação que oferecem ou comercializam. A inscrição neste registo não é de forma alguma automática, mas está dependente de decisão administrativa prévia, que pode ser igualmente negativa. Para poder inscrever-se neste registo, não basta que o operador interessado «se comprometa

respeitar as especificações técnicas», mas necessita de obter um parecer ou um relatório técnico prévio, elaborado por funcionários do Ministerio de Fomento, em que se reconheça o cumprimento dos requisitos técnicos e de outro tipo, previstos pelo Decreto-Lei 1/1997. Só depois de cumprir todo o processo de inscrição e obter a correspondente «certificação» é juridicamente possível comercializar, distribuir, ceder ou locar os equipamentos, sistemas e descodificadores necessários para a transmissão digital de sinais de televisão. Os operadores que comercializem, distribuam, cedam ou dêem em locação aparelhos do tipo antes referido sem terem obtido aquela certificação incorrem em infracção grave ou muito grave, passível de coima.

O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

- 13 A Canal Satélite Digital presta serviços de acesso condicional de transmissão digital de sinais de televisão por satélite e de recepção de emissões televisivas. A transmissão digital e o acesso aos serviços de televisão codificados são possíveis através da aquisição — ou da concessão dum direito de utilização — de aparelhos descodificadores especiais. A Canal Satélite Digital oferece estes descodificadores em Espanha, fabricados e legalmente comercializados na Bélgica e no Reino Unido. Apesar da falta de inscrição no referido registo da Canal Satélite Digital e dos descodificadores por ela distribuídos, esta última tem numerosos clientes em Espanha que utilizam os seus descodificadores. Apesar disso, não lhe foi imposta qualquer coima.
- 14 O direito espanhol permite às pessoas singulares ou colectivas cujos interesses possam ser afectados por uma disposição geral de carácter regulamentar interpor directamente recurso contencioso de anulação nos órgãos jurisdicionais. Quando a disposição geral emana do Conselho de Ministros, o que é o caso dos reais decretos, é a secção do contencioso administrativo do Tribunal Supremo que tem competência em primeira e última instância para declarar a nulidade *erga omnes* dessa disposição geral.

- 15 A Canal Satélite Digital, considerando-se directamente atingida pelo artigo 2.º do Decreto 136/1997, interpôs recurso de contencioso administrativo dessa disposição para o Tribunal Supremo a fim de obter a declaração de nulidade desta disposição. Os fundamentos invocados em apoio desse recurso baseiam-se tanto em vícios de forma que, na opinião da recorrente, ferem a referida disposição, como em argumentos de mérito, entre os quais consta a violação das regras do direito comunitário.
- 16 Tendo dúvidas quanto à correcta interpretação do direito comunitário aplicável nesta matéria, o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 30.º do Tratado CE, conjugado com o disposto nos artigos 1.º a 5.º da Directiva 95/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão [...] será compatível com uma regulamentação nacional que impõe aos operadores de serviços de acesso condicional, como condição necessária para a comercialização de aparelhos, equipamentos, descodificadores ou sistemas para a transmissão e recepção digital de sinais de televisão por satélite — também em relação aos fabricados ou comercializados legalmente noutros Estados-Membros — as seguintes exigências cumulativas:

— a de se inscreverem eles mesmos e aqueles aparelhos, equipamentos, descodificadores ou sistemas num registo oficial obrigatório, para cuja inscrição não é suficiente a mera declaração de responsabilidade de ajustar-se às especificações técnicas, formulada pelo respectivo operador, mas um parecer prévio ou informação técnica, emitido pelas autoridades nacionais, sobre o cumprimento dos requisitos, técnicos e de outro tipo, previstos na regulamentação nacional;

— a de obterem, depois de terem passado no procedimento de inscrição no registo antes referido, a correspondente ‘certificação’ administrativa prévia que ateste o cumprimento dos referidos requisitos, técnicos e de outro tipo, previstos na regulamentação nacional?

- 2) O artigo 59.º do Tratado CE, conjugado com o disposto nos artigos 1.º a 5.º da Directiva 95/47/CE, será compatível com uma regulamentação nacional que impõe aos operadores de serviços de acesso condicional as exigências administrativas antes expressas?

- 3) Deverá considerar-se que uma disposição normativa nacional que impõe o cumprimento de tais exigências constitui uma ‘regra técnica’ para efeitos da obrigação de notificação à Comissão, a que se refere a Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas [...]?»

Quanto à admissibilidade do pedido prejudicial

- 17 O Governo espanhol argumenta que o processo principal assenta exclusivamente no artigo 2.º do Decreto 136/1997, dado que, em direito espanhol, o recurso de contencioso administrativo não pode ter por objecto normas que tenham a categoria de lei, como é o caso do Decreto-Lei 1/1997, actual Lei n.º 17/1997. Ora, na sua opinião, não é o artigo 2.º do Decreto 136/1997 que impõe aos operadores a obrigação de se inscreverem no registo, mas antes o Decreto-Lei 1/1997. O artigo 2.º do Decreto 136/1997, por seu lado, limita-se a regulamentar a «estrutura e o funcionamento» deste registo. O Governo espanhol conclui daí que a apreciação do processo principal pelo Tribunal Supremo deve necessariamente limitar-se ao artigo 2.º do Decreto 136/1997 e que, nestas condições, as questões prejudiciais têm carácter meramente hipotético.

- 18 A este propósito, importa recordar que, segundo jurisprudência consagrada, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 234.º CE, compete exclusivamente ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas pelo juiz nacional sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir (v., nomeadamente, acórdão de 15 de Dezembro de 1995, *Bosman*, C-415/93, *Colect.*, p. I-4921, n.º 59).
- 19 No entanto, o Tribunal de Justiça também indicou que, em casos excepcionais, lhe cabe examinar em que condições os pedidos lhe são submetidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais para verificar a sua própria competência (v., neste sentido, acórdão de 16 de Dezembro de 1981, *Foglia*, 244/80, *Recueil*, p. 3045, n.º 21). A recusa de decisão quanto a uma questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional nacional só é possível quando é manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v., designadamente, acórdão de 13 de Março de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, *Colect.*, p. I-2099, n.º 39).
- 20 Neste caso, mesmo que a resposta do Tribunal de Justiça às primeira e segunda questões possa ter repercussões sobre a conformidade do Decreto-Lei 1/1997 com o direito comunitário e a apreciação dessa conformidade não seja o objecto do processo principal, que se limita à apreciação do Decreto 136/1997, não pode sustentar-se que a resposta às referidas questões não pode ser útil para permitir ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a conformidade do Decreto 136/1997 com o direito comunitário. Com efeito, se se verificar que a inscrição obrigatória no registo é, em si mesma, contrária ao direito comunitário, as disposições nacionais relativas a essa inscrição, qualquer que seja a sua categoria hierárquica, não podem aplicar-se.
- 21 Resulta do exposto que o pedido prejudicial é admissível.

Quanto às primeira e segunda questões

22 Pelas suas duas primeiras questões, o órgão jurisdicional nacional pergunta, essencialmente, se os artigos 1.º a 5.º da Directiva 95/47, conjugados com os artigos 30.º e 59.º do Tratado, se opõem a que um Estado-Membro condicione a comercialização de aparelhos, equipamentos, decodificadores ou sistemas para a transmissão e recepção digital de sinais de televisão por satélite por operadores de serviços de acesso condicional a um processo de autorização prévia com as seguintes características:

— implica a obrigação de se inscreverem os próprios operadores e os seus produtos num registo oficial, e

— para obterem a inscrição, os operadores devem:

a) declarar que se comprometem a respeitar as especificações técnicas e

b) obter um parecer ou relatório técnico prévio elaborado pelas autoridades nacionais, bem como a «certificação» administrativa prévia que certifique que são respeitados os requisitos técnicos e de outro tipo previstos na regulamentação nacional.

Quanto à natureza jurídica da inscrição no registo

- 23 O Governo espanhol contesta a interpretação feita pelo órgão jurisdicional nacional da regulamentação que está em causa no processo principal. Na sua opinião, a inscrição no registo não constitui uma condição prévia para a comercialização dos descodificadores nem para o exercício da actividade de operador, uma vez que essa inscrição não tem carácter constitutivo e tem simplesmente por objectivo demonstrar, por razões de publicidade relativamente a terceiros, que os operadores respeitam as normas e especificações técnicas fixadas pela regulamentação comunitária. Esta interpretação é corroborada pela redacção do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei 1/1997, nos termos do qual a inscrição no registo deve «permitir a qualquer pessoa assegurar-se [de que os operadores] respeitam as especificações técnicas que constam do presente decreto-lei».
- 24 A este propósito, basta recordar que o Tribunal de Justiça não é competente para julgar se a interpretação dada pelo órgão jurisdicional de reenvio das disposições de direito nacional é correcta nem para se pronunciar, no quadro de um reenvio prejudicial, sobre a conformidade dessas disposições com o direito comunitário. Ao Tribunal de Justiça compete apenas interpretar as disposições do direito comunitário para dar ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos úteis em termos de direito comunitário, a fim de lhe permitir decidir o processo que nele se encontra pendente (acórdão de 3 de Outubro de 2000, Corsten, C-58/98, Colect., p. I-7919, n.º 24).
- 25 A interpretação do direito nacional pertinente para o Tribunal de Justiça é, portanto, a que fez o órgão jurisdicional de reenvio e que consta do n.º 12 do presente acórdão.

Quanto à Directiva 95/47

- 26 Situando-se no quadro da estratégia comunitária global para a criação de um mercado interno para tecnologias avançadas de televisão, a Directiva 95/47 visa

promover o desenvolvimento acelerado de serviços de televisão em formato de ecrã largo (16:9) e a introdução da televisão de alta definição (TVAD) na Europa. Com este objectivo, contém disposições relativas ao novo mercado dos serviços de televisão digital de acesso condicional («serviços de televisão pagos»), entre as quais constam disposições relativas tanto às obrigações dos operadores de serviços de acesso condicional como às características do equipamento alugado ou vendido por estes.

- 27 Pelo contrário, a Directiva 95/47 não contém qualquer disposição relativa às modalidades administrativas destinadas a pôr em prática as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força dessa directiva. Esta conclusão não permite todavia concluir que estes últimos não podem instituir um processo de autorização prévia que consista numa inscrição obrigatória num registo com a exigência de um parecer ou de um relatório técnico prévio elaborado pelas autoridades nacionais.
- 28 Todavia, quando estabelecerem um processo administrativo dessa natureza, os Estados-Membros devem a cada momento respeitar as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado.

Quanto à existência de restrições às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado

- 29 A obrigação imposta a uma empresa que pretende comercializar aparelhos, equipamentos, decodificadores ou sistemas de transmissão ou de recepção digital de sinais de televisão por satélite de se inscrever, na qualidade de operador de serviços de acesso condicional, num registo e de declarar neste os produtos que se propõe comercializar restringe a livre circulação das mercadorias e a livre prestação de serviços garantidas respectivamente pelos artigos 30.º e 59.º do Tratado (v., em relação ao exercício de actividades artesanais, o acórdão Corsten, já referido, n.º 34).

- 30 A necessidade de adaptar, se for necessário, os produtos em questão às regras em vigor no Estado-Membro de comercialização exclui, além disso, que se trate de modalidades de venda na acepção do acórdão de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097, n.º 16).

Quanto à justificação das restrições verificadas

- 31 Quando uma medida nacional restringe tanto a liberdade de circulação das mercadorias como a livre prestação de serviços, o Tribunal aprecia, em princípio, apenas relativamente a uma destas liberdades fundamentais, se se verifica que, nas circunstâncias do caso, uma destas é completamente secundária em relação à outra e pode estar-lhe ligada (v., em relação às actividades de lotaria, o acórdão de 24 de Março de 1994, Schindler, C-275/92, Colect., p. I-1039, n.º 22).
- 32 Todavia, em matéria de telecomunicações, é difícil de averiguar de forma geral se é o aspecto da livre circulação das mercadorias ou o da livre prestação de serviços que prevalece. Com efeito, os dois aspectos, como demonstra o processo principal, estão frequentemente intimamente ligados. A venda de equipamentos de telecomunicações é por vezes mais importante que os serviços de instalação ou outros que lhe estão ligados. Pelo contrário, noutras circunstâncias, são as actividades económicas de colocação à disposição do saber fazer ou de outros serviços fornecidos pelos operadores em questão que predominam, enquanto a venda de aparelhos, equipamentos, dispositivos ou sistemas de telecomunicação de acesso condicional que oferecem ou comercializam é apenas acessória.
- 33 Por conseguinte, a questão da justificação das restrições mencionadas no n.º 29 do presente acórdão deve ser apreciada simultaneamente à luz dos dois artigos 30.º e 59.º do Tratado, a fim de se apreciar se a medida nacional em questão no processo principal prossegue um objectivo de interesse geral e respeita o princípio da proporcionalidade, isto é, se é adequado para garantir a realização

do objectivo prosseguido e não ultrapassa o necessário para atingir esse objectivo (v., nomeadamente, os acórdãos de 25 de Julho de 1991, Säger, C-76/90, Colect., p. I-4221, n.º 15; de 23 de Novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, Colect., p. I-8453, n.º 35, e Corsten, já referido, n.º 39).

- 34 É evidente que a informação e a protecção dos consumidores, enquanto utilizadores de produtos ou destinatários de serviços, constituem motivos legítimos de interesse geral que em princípio são susceptíveis de justificar restrições às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado. Todavia, para apreciar o respeito do princípio da proporcionalidade por uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio deve nomeadamente tomar em conta as seguintes considerações.
- 35 Em primeiro lugar, resulta de jurisprudência assente que um regime de autorização administrativa prévia não pode legitimar um comportamento discricionário da parte das autoridades nacionais, susceptível de privar as disposições comunitárias, nomeadamente as relativas às liberdades fundamentais em causa no processo principal, do seu efeito útil (v. acórdãos de 23 de Fevereiro de 1995, Bordessa e o., C-358/93 e C-416/93, Colect., p. I-361, n.º 25; de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e.o., C-205/99, Colect., p. I-1271, n.º 37, e de 12 de Julho de 2001, Smits e Peerbooms, C-157/99, Colect., p. I-5473, n.º 90). Assim, para que um regime de autorização administrativa prévia seja justificado mesmo que derogue essas liberdades fundamentais, deve, de qualquer forma, ser fundamentado em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, de modo a enquadrar o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais a fim de este não ser utilizado de modo arbitrário (v. acórdão Analir e.o., já referido, n.º 38).
- 36 Em segundo lugar, não pode considerar-se necessária para atingir o objectivo prosseguido uma medida criada por um Estado-Membro que, essencialmente, se sobrepõe aos controlos que já foram efectuados no âmbito de outros processos, quer neste mesmo Estado-Membro, quer noutro Estado-Membro.

- 37 Por um lado, resulta de jurisprudência bem estabelecida que um produto, legalmente comercializado num Estado-Membro, deve, em princípio, poder ser comercializado em qualquer outro Estado-Membro, sem ficar sujeito a controlos suplementares, sem prejuízo das excepções previstas ou admitidas pelo direito comunitário (v., nomeadamente, os acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon», 120/78, Colect., p. 327, n.º 14, e de 5 de Abril de 2001, Bellamy e English Shop Wholesale, C-123/00, Colect., p. I-2795, n.º 18).
- 38 Por outro lado, não é em princípio conforme com a livre prestação de serviços submeter um prestador a restrições para proteger interesses gerais na medida em que estes interesses já estão salvaguardados pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido (v., nomeadamente, os acórdãos de 17 de Dezembro de 1981, Webb, 279/80, Recueil, p. 3305, n.º 17, e Arblade e o., já referido, n.º 34).
- 39 Em terceiro lugar, um processo de autorização prévia só será necessário se for de considerar que um controlo *a posteriori* ocorreria demasiado tarde para garantir a efectiva eficácia deste e permitir-lhe atingir o objectivo prosseguido.
- 40 Para apreciar se é este o caso, deve tomar-se em consideração, por um lado, a possibilidade de verificar os defeitos dos produtos e dos serviços em questão a partir do momento em que é efectuado o controlo das declarações feitas pelos operadores de serviços de acesso condicional e, por outro, os riscos e perigos que resultariam do facto de os ditos defeitos só serem detectados posteriormente à colocação dos referidos produtos no mercado ou ao fornecimento dos serviços em causa aos seus destinatários.
- 41 Por último, importa sublinhar que um processo de autorização prévia impede, ao longo de toda a sua duração, os operadores económicos de comercializar os produtos e serviços em questão de forma completa e geral. Daí resulta que tal processo, para estar em conformidade com os princípios fundamentais da livre

circulação de mercadorias e da livre prestação de serviços, não deve, em virtude da sua duração, do montante das despesas que implica ou de uma imprecisão das condições que devem ser preenchidas, ser susceptível de dissuadir os operadores em questão de prosseguirem o seu projecto.

- 42 A este respeito, a partir do momento em que tenha sido feita a apreciação das condições para obterem inscrição no registo e que se tenha provado que estão preenchidas estas condições, a exigência de obter a certificação para os aparelhos, equipamentos, dispositivos ou sistemas de telecomunicação de acesso condicional na sequência do referido processo de inscrição não deve atrasar nem complicar o exercício do direito de comercializar estes produtos e serviços com eles conexos pela empresa em questão. Além disso, as exigências relativas à inscrição num registo e à obtenção de uma certificação, admitindo que se justificam, não devem ocasionar encargos administrativos desproporcionados (v. acórdão Corsten, já referido, n.^{os} 47 e 48).
- 43 À luz de todas as considerações precedentes, deve responder-se às primeira e segunda questões que:
- 1) Uma regulamentação nacional que sujeita a comercialização dos aparelhos, equipamentos, decodificadores ou sistemas de transmissão ou de recepção digital de sinais de televisão por satélite bem como a prestação de serviços conexos por operadores de serviços de acesso condicional ao processo de autorização prévia restringe tanto a liberdade de circulação de mercadorias como a livre prestação de serviços. Portanto, para se justificar à luz dessas liberdades fundamentais, tal regulamentação deve prosseguir um objectivo de interesse geral reconhecido pelo direito comunitário e respeitar o princípio da proporcionalidade, isto é, ser adequada para garantir a realização do objectivo prosseguido e não ultrapassar o que é necessário para o alcançar.

2) Para apreciar o respeito do princípio da proporcionalidade por uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio deve nomeadamente tomar em conta as considerações seguintes:

- para que um regime de autorização administrativa prévia seja justificado mesmo que derogue essas liberdades fundamentais, deve, de qualquer forma, ser fundamentado em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, de modo a enquadrar o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais a fim de este não ser utilizado de modo arbitrário;
- uma medida instituída por um Estado-Membro que, essencialmente, se sobrepõe aos controlos que já foram efectuados no âmbito de outros processos, quer neste mesmo Estado-Membro, quer noutro Estado-Membro, não pode ser considerada como necessária para atingir o objectivo prosseguido;
- um processo de autorização prévia só é necessário se for de considerar que o controlo *a posteriori* ocorreria demasiado tarde para garantir a efectiva eficácia deste e permitir-lhe atingir o objectivo prosseguido;
- um processo de autorização prévia não é conforme com os princípios fundamentais da livre circulação de mercadorias e da livre prestação de serviços se, devido à sua duração e aos custos desproporcionados que implica, for susceptível de dissuadir os operadores interessados de prosseguirem o seu projecto.

Quanto à terceira questão

- 44 Pela sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, por um lado, se uma regulamentação nacional que impõe aos operadores de serviços de acesso condicional a obrigação de se inscreverem num registo, indicando nele os produtos que se propõem comercializar, e de obterem uma certificação prévia destes constitui uma «regra técnica» na acepção do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189 e, por outro, se tal regulamentação nacional deve ser notificada à Comissão em conformidade com a referida directiva.
- 45 No que se refere à primeira parte desta questão, o Tribunal de Justiça já decidiu que as disposições nacionais que se limitam a prever condições para o estabelecimento das empresas, tais como as disposições que sujeitam o exercício de uma actividade profissional a uma autorização prévia, não constituem regras técnicas na acepção do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189. Com efeito, regras técnicas na acepção da referida disposição são as especificações que definem as características dos produtos e não as especificações que se referem aos operadores económicos (v. acórdãos de 30 de Abril de 1996, *CIA Security International*, C-194/94, Colect., p. I-2201, n.º 25, e de 8 de Março de 2001, *Van der Burg*, C-278/99, Colect., p. I-2015, n.º 20).
- 46 Em contrapartida, uma disposição nacional deve ser qualificada como «regra técnica» na acepção do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189 quando obriga as empresas interessadas a solicitar uma homologação prévia do seu material (v. acórdão *CIA Security International*, já referido, n.º 30).
- 47 Daí resulta que uma regulamentação nacional que impõe aos operadores de serviços de acesso condicional a obrigação de inscreverem os aparelhos, equipamentos, decodificadores ou sistemas de transmissão e de recepção digital

de sinais de televisão por satélite que se propõem comercializar num registo e de obterem a certificação prévia destes produtos antes de poderem comercializá-los constitui uma «regra técnica» na acepção do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189.

- 48 No que respeita à segunda parte da terceira questão, que se refere à obrigação de notificação prevista no artigo 8.º da Directiva 83/189, resulta do artigo 10.º desta mesma directiva que os seus artigos 8.º e 9.º não são aplicáveis às disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou aos acordos voluntários pelos quais estes últimos dão cumprimento aos actos comunitários obrigatórios que têm por efeito a adopção de especificações técnicas. Na medida em que a regulamentação nacional em causa no processo principal transponha a Directiva 95/47, e apenas nessa medida, não há pois obrigação de notificação nos termos da Directiva 83/189.
- 49 Todavia, tendo em atenção o conteúdo da Directiva 95/47 recordado nos n.ºs 26 e 27 do presente acórdão, a regulamentação nacional em causa, na medida em que estabelece um regime de autorização administrativa prévia, não pode ser qualificada de regulamentação pela qual o Estado-Membro dá cumprimento ao acto comunitário obrigatório que tem por efeito a adopção de especificações técnicas.
- 50 Deve, por isso, responder-se à terceira questão que uma regulamentação nacional que impõe aos operadores de serviços de acesso condicional a obrigação de inscreverem os aparelhos, equipamentos, decodificadores ou sistemas de transmissão e de recepção numérica de sinais de televisão por satélite que se propõem comercializar num registo e de obterem uma certificação prévia para estes produtos antes de poderem comercializá-los constitui uma «regra técnica» na acepção do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189.

Quanto às despesas

- 51 As despesas efectuadas pelos Governos espanhol e belga, bem como pela Comissão e pelo Órgão de Fiscalização da AECL, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunal Supremo, por despacho de 22 de Setembro de 1999, declara:

- 1) Uma regulamentação nacional que sujeita a comercialização dos aparelhos, equipamentos, decodificadores ou sistemas de transmissão ou de recepção digital de sinais de televisão por satélite bem como a prestação de serviços conexos por operadores de serviços de acesso condicional ao processo de autorização prévia restringe tanto a liberdade de circulação de mercadorias como a livre prestação de serviços. Portanto, para se justificar à luz dessas liberdades fundamentais, tal regulamentação deve prosseguir um objectivo de interesse geral reconhecido pelo direito comunitário e respeitar o princípio da proporcionalidade, isto é, ser adequada para garantir a realização do objectivo prosseguido e não ultrapassar o que é necessário para o alcançar.

2) Para apreciar o respeito do princípio da proporcionalidade por uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio deve nomeadamente tomar em conta as considerações seguintes:

- para que um regime de autorização administrativa prévia seja justificado mesmo que derogue essas liberdades fundamentais, deve, de qualquer forma, ser fundamentado em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, de modo a enquadrar o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais a fim de este não ser utilizado de modo arbitrário;
- uma medida instituída por um Estado-Membro que, essencialmente, se sobrepõe aos controlos que já foram efectuados no âmbito de outros processos, quer neste mesmo Estado-Membro, quer noutro Estado-Membro, não pode ser considerada como necessária para atingir o objectivo prosseguido;
- um processo de autorização prévia só é necessário se for de considerar que o controlo *a posteriori* ocorreria demasiado tarde para garantir a efectiva eficácia deste e permitir-lhe atingir o objectivo prosseguido;
- um processo de autorização prévia não é conforme com os princípios fundamentais da livre circulação de mercadorias e da livre prestação de serviços se, devido à duração e aos custos desproporcionados que implica, for susceptível de dissuadir os operadores interessados de prosseguirem o seu projecto.

- 3) Uma regulamentação nacional que impõe aos operadores de serviços de acesso condicional a obrigação de inscreverem os aparelhos, equipamentos, decodificadores ou sistemas de transmissão e de recepção numérica de sinais de televisão por satélite que se propõem comercializar num registo e de obterem uma certificação prévia para estes produtos antes de poderem comercializá-los constitui uma «regra técnica» na acepção do artigo 1.º, n.º 9, da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, na versão modificada e actualizada da Directiva 94/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Março de 1994.

Rodríguez Iglesias

Macken

Colneric

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Janeiro de 2002.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias