ARREST VAN HET HOF

22 januari 2002 *

In zaak C-390/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunal Supremo (Spanje), in het aldaar aanhangige geding tussen

Canal Satélite Digital SL

en

Administración General del Estado,

in tegenwoordigheid van:

Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG en 49 EG), in samenhang met de artikelen 1 tot en met 5 van richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen (PB L 281, blz. 51), en van artikel 1, punt 9,

* Procestaal: Spaans.

van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 109, blz. 8), zoals gewijzigd en bijgewerkt bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 (PB L 100, blz. 30),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, F. Macken en N. Colneric, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward (rapporteur), A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en V. Skouris, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Canal Satélite Digital SL, vertegenwoordigd door P. Cortés en J. M. Jiménez Laiglesia, abogados,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Rietjens als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana als gemachtigde,

— de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door P. Dyrberg en J. Svenningsen als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Canal Satélite Digital SL, de Spaanse regering, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, ter terechtzitting van 28 november 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 maart 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 22 september 1999, binnengekomen bij het Hof op 12 oktober daaropvolgend, heeft het Tribunal Supremo krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG en 49 EG) in samenhang met de artikelen 1 tot en met 5 van richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden

van televisiesignalen (PB L 281, blz. 51), en van artikel 1, sub 9, van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 109, blz. 8), zoals gewijzigd en bijgewerkt bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 (PB L 100, blz. 30; hierna: „richtlijn 83/189").

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een administratief beroep dat door Canal Satélite Digital SL (hierna: „Canal Satélite Digital") is ingesteld bij het Tribunal Supremo, strekkende tot nietigverklaring van Real Decreto (koninklijk besluit) 136/1997 van 31 januari 1997 houdende goedkeuring van het technisch reglement en van de voorschriften inzake het verrichten van telecommunicatiediensten via satelliet (*Boletín Oficial del Estado* nr. 28 van 1 februari 1997, blz. 3178; hierna: „koninklijk besluit 136/1997").

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

3 Artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 95/47 bepaalt:

„De lidstaten treffen passende maatregelen ter bevordering van de versnelde ontwikkeling van geavanceerde televisiediensten, inclusief televisiediensten in breedbeeldformaat, televisiediensten die gebruik maken van HDTV-technologie en televisiediensten die volledig digitale transmissiesystemen gebruiken."

4 Artikel 8 van richtlijn 83/189 voorziet in een informatieprocedure op grond waarvan de lidstaten verplicht zijn de Commissie ieder ontwerp van technisch voorschrift mee te delen dat binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

5 Artikel 1, punten 2 en 9, van richtlijn 83/189 bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2) ‚technische specificatie': specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures;

[...]

9) ‚technisch voorschrift': een technische specificatie of andere eis, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en

bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 10, van de lidstaten die de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product verbieden."

6 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 83/189 bepaalt:

„Onverminderd artikel 10 delen de lidstaten de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het slechts een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval met de vermelding van de betrokken internationale of Europese norm kan worden volstaan; zij stellen de Commissie tevens in kennis van de redenen die de vaststelling van dit technisch voorschrift noodzakelijk maken, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp blijken."

7 Artikel 10, lid 1, van dezelfde richtlijn bepaalt:

„De artikelen 8 en 9 zijn niet van toepassing op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten:

— zich voegen naar dwingende communautaire besluiten die de aanneming van technische voorschriften tot gevolg hebben;

[...]"

Bepalingen van nationaal recht

8 Op 31 januari 1997 heeft de Spaanse regering het Real Decreto Ley (wetsbesluit) 1/1997 vastgesteld waarbij richtlijn 95/47 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen in Spaans recht is omgezet en aanvullende maatregelen voor de liberalisering van de sector zijn goedgekeurd (*Boletín Oficial del Estado* nr. 28 van 1 februari 1997, blz. 3174; hierna: „wetsbesluit 1/1997"). Dit wetsbesluit is overeenkomstig de regels van de Spaanse grondwet door de Cortes (parlement) bekrachtigd en is aldus omgezet in wet 17/1997 van 3 mei 1997 (*Boletín Oficial del Estado* nr. 108 van 6 mei 1997, blz. 14953).

9 Artikel 1, lid 1, van wetsbesluit 1/1997 heeft de omzetting van de technische specificaties van richtlijn 95/47 in Spaans recht goedgekeurd. Lid 2 van dit artikel, dat een register van exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang (hierna: „register") creëert, bepaalt:

„Opdat eenieder kan nagaan dat de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang voldoen aan de technische specificaties in het onderhavige wetsbesluit, moeten zij zich laten inschrijven in het register dat daartoe bij de Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (commissie voor de telecommunicatiemarkt) wordt gecreëerd. Dat register is openbaar, bevat de persoonlijke gegevens van de exploitanten, de kenmerken van de door hen gebruikte technische middelen en de verbintenis dat zij zich aan de technische specificaties zullen houden, een en ander vergezeld van de nodige bewijsstukken. De structuur en de werking van het register zullen bij koninklijk besluit worden vastgesteld."

10 De enige aanvullende bepaling van wetsbesluit 1/1997 bepaalt onder het opschrift „Strafbepalingen" bovendien het volgende:

„Het in de handel brengen, de distributie, de tijdelijke afstand of de verhuur van toestellen, apparatuur, decoders of andere in het onderhavige wetsbesluit

bedoelde systemen zonder voorafgaande goedkeuring waaruit de naleving van de hier vastgestelde normen blijkt, zal overeenkomstig artikel 33, leden 2h en 3c, van telecommunicatiewet 31/1987, zoals gewijzigd bij wet 32/1992 van 3 december 1992, worden bestraft als zeer ernstige of ernstige overtreding. Tijdens de instructie kunnen eventueel voorlopige maatregelen als bedoeld in artikel 34, leden 2 en 3, van bedoelde wet worden genomen en kunnen de daarin genoemde sancties worden opgelegd."

11 Op 31 januari 1997 heeft de Spaanse regering eveneens koninklijk besluit 136/1997 vastgesteld. Artikel 2 daarvan geeft uitvoering aan artikel 1, lid 2, van wetsbesluit 1/1997 inzake het register. Dit artikel 2 bepaalt:

„1. Het register van exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang voor digitale televisie, gecreëerd bij wetsbesluit 1/1997 van 31 januari 1997, waarbij richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen in Spaans recht is omgezet en aanvullende maatregelen voor liberalisering van de sector worden getroffen, wordt gehouden door de commissie voor de telecommunicatiemarkt, en heeft tot doel de verplichte inschrijving van natuurlijke of rechtspersonen die zich bezighouden met het in de handel brengen, de distributie, de tijdelijke terbeschikkingstelling of de verhuur van decoders.

2. De inschrijvingsprocedure begint op aanvraag van de daartoe verplichte natuurlijke en rechtspersonen, door middel van een aanvraag die gericht is aan de president van de commissie voor de telecommunicatiemarkt, die bij een van de wettelijk bevoegde registratiekantoren moet worden ingediend.

3. In zijn aanvraag vermeldt de aanvrager zijn naam, zijn vestigingsplaats, zijn adres en zijn belastingnummer, zijn handelsactiviteit en eventueel zijn inschrijvingsnummer in het handelsregister, alsook het type en het model van de door hem aangeboden of verhandelde toestellen, apparatuur, aansluitingen of telecommunicatiesystemen voor voorwaardelijke toegang.

4. Na ontvangst van de aanvraag wordt de inschrijving afgehandeld door de commissie voor de telecommunicatiemarkt, die de in verband met de verstrekte gegevens relevant geachte bewijzen kan verlangen of toepassen. In elk geval wordt verzocht om het verplichte rapport van de technische diensten van het directoraat-generaal telecommunicatie van het ministerie van Openbare Werken met betrekking tot de naleving van de voorschriften van wetsbesluit 1/1997 [...]

5. Wanneer de inschrijving niet kan plaatsvinden omdat de verstrekte gegevens ontoereikend zijn, wordt de betrokkene verzocht om aanvulling ervan binnen een termijn van tien werkdagen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 71 van de wet tot vaststelling van de rechtsregeling voor de overheidsdiensten en de gemeenschappelijke bestuursrechtelijke voorschriften.

6. Na afloop van de procedure neemt het bestuurscomité van de commissie voor de telecommunicatiemarkt een beslissing over de inschrijving en deelt die met vermelding van het inschrijvingsnummer in het register aan de betrokkene mede.

De eerste en de daaropvolgende inschrijvingen kunnen niet plaatsvinden, wanneer de daarvoor benodigde gegevens niet zijn verstrekt of wanneer na afloop van de termijn voor verbetering ervan blijkt dat die gegevens onjuist zijn.

De gegevens over de exploitanten en die over elk van de types of modellen van de door hen verhandelde of aangeboden toestellen, apparatuur, aansluitingen of telecommunicatiesystemen voor decodering worden afzonderlijk geregistreerd.

7. Het register omvat een boek met daarin voor elke exploitant op een aparte bladzijde de gegevens die de geregistreerde natuurlijke of rechtspersoon herkenbaar maken.

Bovendien wordt een bijkomend register gehouden, bestaande uit een onbepaald aantal genummerde bladzijden met voor elke exploitant een aparte bladzijde, waarvan de volgorde overeenkomt met de volgorde in het hoofdregister, en waarop de naam van de in dat register ingeschreven natuurlijke of rechtspersoon wordt genoteerd.

Bij elk blad zijn telkens zoveel bladzijden gevoegd als noodzakelijk is, gerangschikt volgens het nummer dat overeenkomt met de eerste bladzijde, gevolgd door een letter van het alfabet. Op die bladzijden in alfabetische volgorde worden achtereenvolgens in aparte en genummerde vakken het type en het model en eventueel het nummer van de goedkeuring van elk van de door de exploitant aangeboden of in de handel gebrachte toestellen, apparatuur, aansluitingen of telecommunicatiesystemen voor voorwaardelijke toegang vermeld.

8. Het register heeft een nationale werkingssfeer, is openbaar, en de door de secretaris van het bestuurscomité van de commissie voor de telecommunicatiemarkt afgegeven verklaringen zijn het enige middel waarmee de gegevens van het register onbetwistbaar kunnen worden bewezen. Op de inschrijvingen en notities in het register, alsmede op de afgifte van door een belanghebbende verlangde verklaringen is overeenkomstig het bepaalde in de telecommunicatiewet een heffing verschuldigd.

De geregistreerde gegevens zijn op verzoek van belanghebbende derden vrij toegankelijk voor raadpleging.

Na de eerste inschrijving moet elke exploitant de inschrijving vragen van elk nog niet eerder ingeschreven type of model van de door hem aangeboden toestellen, apparatuur, aansluitingen of telecommunicatiesystemen voor decodering.

Tevens moet hij de doorhaling in het register vragen van elk type of model van de toestellen, apparatuur, aansluitingen of systemen voor decodering die hij niet meer in de handel brengt of aanbiedt.

De doorhaling van de inschrijving als exploitant geschiedt op verzoek van de ingeschreven natuurlijke of rechtspersoon door middel van een dienovereenkomstig besluit van het bestuurscomité van de commissie voor de telecommunicatiemarkt.

9. In elk geval laat het bepaalde in dit artikel de bevoegdheid van de commissie voor de telecommunicatiemarkt onverlet om ingevolge artikel 1, lid 2, punt 2, sub d, van wetsbesluit 6/1996 van 7 juni 1996 tot liberalisering van de telecommunicatie, de activiteiten van exploitanten van systemen inzake voorwaardelijke toegang en van uitzendingen te beperken of te verhinderen, wanneer dat noodzakelijk is om de mededinging te handhaven en de pluraliteit van de aangeboden diensten te waarborgen."

12 Volgens de verwijzende rechter bestaat de meest coherente uitlegging van deze regeling erin, te erkennen dat de Spaanse autoriteiten via artikel 2 van koninklijk besluit 136/1997, in samenhang met artikel 1, lid 2, van wetsbesluit 1/1997 en de enige aanvullende bepaling ervan, een register voor exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang hebben gecreëerd, waarin die exploitanten niet alleen zichzelf, maar ook de door hen in de handel gebrachte of aangeboden toestellen, apparatuur, aansluitingen of telecommunicatiesystemen moeten laten registreren. De inschrijving in dat register geschiedt niet automatisch, maar vereist een voorafgaande administratieve beslissing, die negatief kan uitvallen. De inschrijving vindt ook niet plaats door de enkele verklaring van de desbetreffende exploitant dat hij zich aan de technische specificaties zal houden, maar vereist een

voorafgaande beoordeling of technisch rapport van ambtenaren van het ministerie van Openbare Werken waarin wordt vastgesteld dat is voldaan aan de in wetsbesluit 1/1997 vastgestelde technische of andere vereisten. Pas na het volgen van de registratieprocedure en na verkrijging van de desbetreffende „goedkeuring" is het juridisch mogelijk om de voor de digitale transmissie van televisiesignalen noodzakelijke toestellen, systemen en decoders in de handel te brengen, te verspreiden, te verkopen of te verhuren. Bij niet-verkrijging van die goedkeuring plegen de exploitanten, wanneer zij de genoemde apparaten in de handel brengen, verspreiden, verkopen of verhuren een ernstige of zeer ernstige overtreding, waarop een administratieve sanctie staat.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

13 Canal Satélite Digital biedt diensten aan inzake de voorwaardelijke toegang tot de digitale uitzending van televisiesignalen per satelliet en de ontvangst van televisieprogramma's. De digitale uitzending en de toegang tot de versleutelde televisiediensten wordt mogelijk gemaakt door de aankoop van speciale decoders of op grond van een gebruiksrecht voor dergelijke toestellen. Canal Satélite Digital biedt dergelijke decoders aan in Spanje. De decoders zijn in België en in het Verenigd Koninkrijk wettig geproduceerd en in de handel gebracht. Ondanks het ontbreken van inschrijving van Canal Satélite Digital en de door haar verdeelde decoders in het register heeft Canal Satélite Digital in Spanje vele klanten die haar decoders gebruiken. Er werd haar evenwel nog geen administratieve sanctie opgelegd.

14 Naar Spaans recht hebben natuurlijke of rechtspersonen wier belangen door een rechtsvoorschrift van algemene strekking kunnen worden geschonden, het recht om rechtstreeks bij de rechter beroep tot nietigverklaring in te stellen. Indien die algemene bepaling is vastgesteld door de ministerraad, zoals bij een koninklijk besluit het geval is, is de kamer voor administratieve beroepen van het Tribunal Supremo bevoegd om een dergelijk rechtsvoorschrift in eerste en laatste aanleg erga omnes nietig te verklaren.

15 Canal Satélite Digital meent rechtstreeks door artikel 2 van koninklijk besluit 136/1997 te worden geraakt en heeft tegen dit rechtsvoorschrift administratief beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Tribunal Supremo. Tot staving van haar vordering beroept zij zich zowel op vormgebreken in dit voorschrift, als op materiële gronden, waaronder schending van het gemeenschapsrecht.

16 Van oordeel dat twijfels bestonden over de juiste uitlegging van het hier toepasselijke gemeenschapsrecht, heeft het Tribunal Supremo beslist de procedure te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

„1) Staat artikel 30 EG-Verdrag, in samenhang met het bepaalde in de artikelen 1 tot en met 5 van richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen [...], in de weg aan een nationale regeling die exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang als noodzakelijke voorwaarde voor het in de handel brengen van toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen via satelliet — ook die welke wettig in andere lidstaten zijn vervaardigd of in de handel gebracht — de volgende cumulatieve verplichtingen oplegt:

— zichzelf en die toestellen, apparatuur, decoders of systemen in een verplicht officieel register te laten inschrijven, waarvoor de enkele verklaring van de betrokken exploitant dat hij zich aan de technische specificaties houdt, ontoereikend is, maar een voorafgaand advies of technisch rapport van de nationale autoriteiten met betrekking tot de naleving van de in de nationale regeling vastgestelde technische of andere voorschriften vereist is;

— na de voltooiing van de inschrijvingsprocedure de desbetreffende voorafgaande administratieve ‚goedkeuring' verkrijgen, die de naleving van de in de nationale regeling vastgestelde technische of andere voorschriften bevestigt?

2) Staat artikel 59 EG-Verdrag, in samenhang met het bepaalde in de artikelen 1 tot en met 5 van de genoemde richtlijn 95/47/EG, in de weg aan een nationale regeling die de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang de hierboven genoemde administratieve verplichtingen oplegt?

3) Moet een nationale bepaling die de naleving van die regels oplegt, worden aangemerkt als een ‚technische regeling' waarvan ingevolge richtlijn 83/189/EEG van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften [...] de Commissie in kennis moet worden gesteld?"

Ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing

17 De Spaanse regering betoogt dat het hoofdgeding uitsluitend betrekking heeft op artikel 2 van koninklijk besluit 136/1997, aangezien een administratief beroep naar Spaans recht geen betrekking mag hebben op normen met rang van wet, zoals wetsbesluit 1/1997, dat is omgezet in wet nr. 17/1997. Niet artikel 2 van koninklijk besluit 136/1997 legt de exploitanten de verplichting tot inschrijving in het register op, maar wetsbesluit 1/1997. Artikel 2 van koninklijk besluit 136/1997 daarentegen beperkt zich tot een regeling van de „structuur en de werking" van dit register. De Spaanse regering leidt hieruit af, dat het onderzoek van het hoofdgeding door het Tribunal Supremo noodzakelijk dient te worden beperkt tot artikel 2 van koninklijk besluit 136/1997, en dat in deze omstandigheden de prejudiciële vragen louter hypothetisch zijn.

18 In dit verband dient te worden herinnerd aan de vaste rechtspraak, dat in het kader van de in artikel 234 EG neergelegde samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arrest van 15 december 1995, Bosman, zaak C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59).

19 Nochtans heeft het Hof ook geoordeeld, dat het in uitzonderlijke omstandigheden aan hem staat om, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter hem om een prejudiciële beslissing heeft verzocht (zie in die zin arrest van 16 december 1981, Foglia, 244/80, Jurispr. blz. 3045, punt 21). Het Hof kan slechts weigeren een uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 39).

20 Zelfs indien het antwoord van het Hof op de eerste en de tweede vraag gevolgen kan hebben voor de overeenstemming van wetsbesluit 1/1997 met het gemeenschapsrecht, en de beoordeling van deze overeenstemming niet het voorwerp vormt van het hoofdgeding — dat tot een onderzoek van koninklijk besluit 136/1997 beperkt is — kan in casu niet worden gesteld dat het antwoord op deze vragen voor de verwijzende rechter niet van nut zouden kunnen zijn om de overeenstemming van koninklijk besluit 136/1997 met het gemeenschapsrecht te beoordelen. Indien de verplichte inschrijving in het register als zodanig immers in strijd zou blijken te zijn met het gemeenschapsrecht, kunnen de nationale bepalingen inzake deze inschrijving, ongeacht hun normatieve rang, immers niet worden toegepast.

21 Het prejudiciële verzoek is bijgevolg ontvankelijk.

De eerste en de tweede vraag

22 Met deze twee eerste vragen wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of de artikelen 1 tot en met 5 van richtlijn 95/47, in samenhang met de artikelen 30 en 59 van het Verdrag, zich ertegen verzetten dat een lidstaat het in de handel brengen van toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen via satelliet door exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang onderwerpt aan een voorafgaande goedkeuring met de volgende kenmerken:

— zij houdt de verplichting in om zowel de exploitanten als hun producten in een officieel register te laten inschrijven, en

— om deze inschrijving te verkrijgen, moeten de exploitanten:

a) verklaren dat zij zich ertoe verbinden de technische specificaties na te leven en

b) een voorafgaand advies of technisch rapport van de nationale autoriteiten krijgen, evenals de voorafgaande administratieve „goedkeuring", waarin wordt bevestigd dat de technische en andere door de nationale regeling opgelegde normen worden nageleefd.

Het rechtskarakter van de inschrijving in het register

23 De Spaanse regering betwist de uitlegging van de in de hoofdzaak in geding zijnde nationale regeling door de verwijzende rechter. Volgens haar vormt de inschrijving in het register evenmin een voorwaarde voor het in de handel brengen van de decoders als voor de uitoefening van de activiteit als exploitant, aangezien deze inschrijving niet constitutief van aard is, maar enkel tot doel heeft om, met het oog op bekendmaking ten aanzien van derden, vast te stellen dat de exploitanten zich houden aan de door de communautaire regeling vastgelegde normen en technische specificaties. Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 1, lid 2, van wetsbesluit 1/1997, dat bepaalt dat de inschrijving in het register dient om ervoor te zorgen dat „eenieder kan nagaan dat de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang voldoen aan de technische specificaties in het onderhavige wetsbesluit".

24 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren, dat het Hof niet bevoegd is om te beoordelen of de verwijzende rechter bepalingen van nationaal recht correct uitlegt, en evenmin om zich in het kader van een prejudiciële verwijzing uit te spreken over de vraag of die bepalingen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn. Het staat enkel aan het Hof om de bepalingen van het gemeenschapsrecht uit te leggen, teneinde de verwijzende rechter alle nuttige elementen van het gemeenschapsrecht te geven, zodat hij in de bij hem aanhangige zaak uitspraak kan doen (arrest van 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 24).

25 Voor het Hof is de relevante uitlegging van het nationale recht dan ook deze van de verwijzende rechter zoals weergegeven in punt 12 van het onderhavige arrest.

Richtlijn 95/47

26 Richtlijn 95/47 maakt deel uit van het communautair strategisch raamwerk voor de totstandkoming van de interne markt voor geavanceerde televisietechnologie,

en is bedoeld ter bevordering van de versnelde ontwikkeling van televisiediensten in breedbeeldformaat (16:9) en de invoering van hoge-definitietelevisie (HDTV) in Europa. Daartoe bevat zij bepalingen inzake de nieuwe markt voor digitale televisiediensten met voorwaardelijke toegang („betaaltelevisie"), waaronder zowel bepalingen betreffende de verplichtingen van exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang als betreffende de kenmerken van de door hen verhuurde of verkochte apparatuur.

27 Richtlijn 95/47 bevat daarentegen geen enkele bepaling met betrekking tot de administratieve modaliteiten voor de uitvoering van de krachtens deze richtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen. Daaruit mag evenwel niet worden geconcludeerd dat de lidstaten geen procedure van voorafgaande goedkeuring mogen organiseren, bestaande in een verplichte inschrijving in een register, gekoppeld aan de eis van een door de nationale autoriteiten opgesteld voorafgaand advies of technisch rapport.

28 Indien zij een dergelijke administratieve procedure organiseren, dienen de lidstaten evenwel altijd de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden te eerbiedigen.

Het bestaan van beperkingen op de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden

29 De verplichting voor een onderneming die toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen per satelliet op de markt wil brengen, om zich als exploitant van diensten inzake voorwaardelijke toegang in een register in te laten schrijven en daarin de producten aan te geven die zij op de markt wil brengen, beperkt het vrije verkeer van goederen en de vrijheid van dienstverrichting die respectievelijk in de artikelen 30 en 59 van het Verdrag zijn gewaarborgd (zie met betrekking tot de verrichting van ambachtelijke werkzaamheden, arrest Corsten, reeds aangehaald, punt 34).

30 De noodzaak om de betrokken producten eventueel aan te passen aan de regels die van toepassing zijn in de lidstaat waar zij in de handel worden gebracht, sluit bovendien uit dat het zou gaan om verkoopmodaliteiten in de zin van het arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 16).

De rechtvaardiging van de vastgestelde beperkingen

31 Wanneer een nationale maatregel zowel het vrije verkeer van goederen als de vrijheid van dienstverrichting beperkt, onderzoekt het Hof de maatregel in beginsel slechts ten aanzien van een van deze twee vrijheden, indien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat een van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden (zie met betrekking tot loterijactiviteiten, arrest van 24 maart 1994, Schindler, C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 22).

32 Inzake telecommunicatie is het evenwel moeilijk om in het algemeen te bepalen of het aspect van het vrije verkeer van goederen, dan wel het aspect van de vrijheid van dienstverrichting de overhand heeft. Zoals uit het hoofdgeding blijkt, zijn beide aspecten immers nauw met elkaar verbonden. De levering van telecommunicatieapparatuur is soms belangrijker dan de ermee verband houdende diensten inzake de installatie ervan of andere dienstverrichtingen. In andere omstandigheden overheerst daarentegen de economische activiteit van het ter beschikking stellen van technische kennis of van andere door de betrokken exploitanten verrichte diensten, en zijn de levering van toestellen, apparatuur, aansluitingen of telecommunicatiesystemen voor voorwaardelijke toegang die zij aanbieden of op de markt brengen, slechts bijkomstig.

33 De kwestie van de rechtvaardiging van de in punt 29 van het onderhavige arrest bedoelde beperkingen moet dus gelijktijdig worden onderzocht uit het oogpunt van artikel 30 én artikel 59 van het Verdrag, om te beoordelen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel een oogmerk van algemeen belang nastreeft en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, met andere woorden, of

hij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie met name arresten van 25 juli 1991, Säger, C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 15, en 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 35, en arrest Corsten, reeds aangehaald, punt 39).

34 Vaststaat dat de informatie en de bescherming van de consumenten als gebruikers van producten of ontvangers van dienstverrichtingen, geldige redenen van algemeen belang zijn die in beginsel een rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor beperkingen van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden. Bij de beoordeling van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel door een nationale regeling zoals die welke thans in geding is, dient de verwijzende rechter evenwel meer in het bijzonder rekening te houden met de volgende overwegingen.

35 Om te beginnen volgt uit vaste rechtspraak, dat een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de communautaire voorschriften, met name die betreffende fundamentele vrijheden zoals die welke in casu in geding zijn, van hun nuttig effect worden beroofd (zie arresten van 23 februari 1995, Bordessa e.a., C-358/93 en C-416/93, Jurispr. blz. I-361, punt 25; 20 februari 2001, Analir e.a., C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punt 37, en 12 juli 2001, Smits en Peerbooms, C-157/99, Jurispr. blz. I-5473, punt 90). Wil een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring dus gerechtvaardigd zijn, hoewel het een afwijking vormt van een fundamentele vrijheid, dan moet het hoe dan ook zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminatoir en vooraf bekend zijn; aldus worden grenzen gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en wordt willekeur daarbij voorkomen (arrest Analir e.a., reeds aangehaald, punt 38).

36 Ten tweede kan een door een lidstaat ingevoerde maatregel die eigenlijk slechts een herhaling is van de controles die reeds in het kader van andere procedures in dezelfde of in een andere lidstaat worden verricht, niet worden beschouwd als noodzakelijk voor het bereiken van het nagestreefde doel.

37 Volgens vaste rechtspraak moet een product, dat in een lidstaat wettig in de handel is gebracht, in beginsel in elke andere lidstaat in de handel kunnen worden gebracht zonder aan bijkomende controles te worden onderworpen, onder voorbehoud van door het gemeenschapsrecht vastgestelde of toegelaten uitzonderingen (zie met name arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon", 120/78, Jurispr. blz. 649, punt 14, en 5 april 2001, Bellamy en English Shop Wholesale, C-123/00, Jurispr. blz. I-2795, punt 18).

38 Anderzijds is het in beginsel in strijd met de vrijheid van dienstverrichting om een dienstverrichter te onderwerpen aan beperkingen ter bescherming van het algemeen belang, voorzover dit belang reeds wordt beschermd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd (zie met name arrest van 17 december 1981, Webb, 279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 17, en arrest Arblade e.a., reeds aangehaald, punt 34).

39 Ten derde zou een procedure van voorafgaande goedkeuring enkel nodig zijn, indien een controle a posteriori moet worden geacht te laat te komen om werkelijk efficiënt te kunnen zijn en het nagestreefde doel te kunnen bereiken.

40 Om na te gaan of dit het geval is, dient enerzijds rekening te worden gehouden met de mogelijkheid de gebreken van de betrokken producten en diensten vast te stellen vanaf het ogenblik waarop de controle van de verklaringen van de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang wordt verricht, en anderzijds met de risico's en gevaren die zouden ontstaan indien de gebreken slechts werden vastgesteld nadat de genoemde producten op de markt zijn gebracht of nadat de betrokken diensten zijn verricht ten behoeve van de ontvangers ervan.

41 Ten slotte dient te worden onderstreept dat een procedure van voorafgaande goedkeuring de marktdeelnemers, zolang de procedure duurt, volledig verhindert om de betrokken producten en diensten op de markt te brengen. Hieruit volgt dat een dergelijke procedure, om in overeenstemming te zijn met de fundamentele

beginselen van vrij verkeer van goederen en vrijheid van dienstverrichting, de betrokken marktdeelnemers niet van de voortzetting van hun project mag kunnen doen afzien vanwege de duur van de procedure, de kosten die zij met zich brengt of de onduidelijkheid van de voorwaarden die moeten worden vervuld.

42 Dienaangaande mag het vereiste van goedkeuring van de toestellen, apparatuur, aansluitingen of telecommunicatiesystemen voor voorwaardelijke toegang die volgt op de genoemde inschrijvingsprocedure, zodra het onderzoek van de voorwaarden voor inschrijving in het register is verricht en is gebleken dat aan die voorwaarden is voldaan, de uitoefening van het recht van de betrokken onderneming om haar producten en de bijhorende diensten op de markt te brengen, niet vertragen of bemoeilijken. Bovendien mag het vereiste van inschrijving in een register en van het verkrijgen van een goedkeuring, gesteld dat zulks gerechtvaardigd is, geen onevenredig hoge administratieve kosten veroorzaken (zie arrest Corsten, reeds aangehaald, punten 47 en 48).

43 Gelet op de voorgaande overwegingen dienen de eerste en de tweede vraag als volgt te worden beantwoord:

1) Een nationale regeling die het in de handel brengen van toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen via satelliet en de verrichting van de daarbij horende diensten door exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang afhankelijk stelt van een voorafgaande goedkeuring, beperkt zowel het vrije verkeer van goederen als de vrijheid van dienst. Om ten aanzien van deze fundamentele vrijheden gerechtvaardigd te zijn, moet een dergelijke regeling bijgevolg een door het gemeenschapsrecht erkende doelstelling van algemeen belang nastreven en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, met andere woorden geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.

2) Bij de beoordeling van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel door een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, dient de verwijzende rechter met name rekening te houden met de volgende overwegingen:

— wil een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring gerechtvaardigd zijn, hoewel het een afwijking vormt van een fundamentele vrijheid, moet het in ieder geval zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminatoir en vooraf bekend zijn; aldus worden grenzen gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en wordt willekeur daarbij voorkomen;

— een door een lidstaat ingevoerde maatregel die eigenlijk slechts een herhaling is van de controles die reeds in het kader van andere procedures in dezelfde of in een andere lidstaat zijn verricht, kan niet worden beschouwd als noodzakelijk voor het bereiken van het nagestreefde doel;

— een procedure van voorafgaande goedkeuring zou enkel nodig zijn, indien een controle a posteriori moet worden geacht te laat te komen om werkelijk efficiënt te kunnen zijn en het nagestreefde doel te kunnen bereiken;

— een procedure van voorafgaande goedkeuring is niet in overeenstemming met de fundamentele beginselen van vrij verkeer van goederen en vrijheid van dienstverrichting, indien zij de betrokken marktdeelnemers vanwege haar duur en de onevenredige kosten die zij met zich brengt, van de voortzetting van hun project kan doen afzien.

De derde vraag

44 Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of een nationale regeling die de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang verplicht zich in een register in te laten schrijven met opgave van de producten die zij op de markt willen brengen en waarvoor zij een voorafgaande goedkeuring moeten verkrijgen, een „technisch voorschrift" in de zin van artikel 1, punt 9, van richtlijn 83/189 is, en of een dergelijke nationale regeling overeenkomstig de genoemde richtlijn aan de Commissie moet worden meegedeeld.

45 Met betrekking tot het eerste deel van deze vraag heeft het Hof reeds geoordeeld, dat nationale voorschriften die enkel voorwaarden bevatten voor de vestiging van ondernemingen, zoals voorschriften die de uitoefening van een beroepsactiviteit aan een voorafgaande goedkeuring onderwerpen, geen technische voorschriften in de zin van artikel 1, punt 9, van richtlijn 83/189 zijn. Technische voorschriften in de zin van deze bepaling zijn immers specificaties ter omschrijving van de kenmerken van de producten, en geen specificaties met betrekking tot de marktdeelnemers (zie arresten van 30 april 1996, CIA Security International, C-194/94, Jurispr. blz. I-2201, punt 25, en 8 maart 2001, Van der Burg, C-278/99, Jurispr. blz. I-2015, punt 20).

46 Daarentegen moet een nationale bepaling wél als „technisch voorschrift" in de zin van artikel 1, punt 9, van richtlijn 83/189 worden aangemerkt, wanneer zij de betrokken ondernemingen verplicht vooraf een goedkeuring voor hun apparatuur aan te vragen (zie arrest CIA Security International, reeds aangehaald, punt 30).

47 Hieruit volgt, dat een nationale regeling die de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang verplicht om toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen via satelliet

die zij op de markt willen brengen, in een register te laten inschrijven en voor deze producten een voorafgaande goedkeuring te verkrijgen voordat zij in de handel kunnen worden gebracht, een „technisch voorschrift" in de zin van artikel 1, punt 9, van richtlijn 83/189 is.

48 Voor wat betreft het tweede onderdeel van de derde vraag, met betrekking tot de mededelingsplicht van artikel 8 van richtlijn 83/189, volgt uit artikel 10 van deze richtlijn, dat de artikelen 8 en 9 ervan niet van toepassing zijn op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten zich voegen naar dwingende communautaire besluiten die de vaststelling van technische voorschriften tot gevolg hebben. Voorzover de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling richtlijn 95/47 zonder meer omzet, zou er dus geen mededelingsplicht krachtens richtlijn 83/189 zijn.

49 Gelet op de in de punten 26 en 27 van het onderhavige arrest weergegeven inhoud van richtlijn 95/47 kan de betrokken nationale regeling, voorzover zij een stelsel van voorafgaande goedkeuring invoert, evenwel niet worden gekwalificeerd als een regeling waarmee een lidstaat zich voegt naar een dwingend communautair besluit dat de invoering van technische specificaties tot gevolg heeft.

50 Op de derde vraag dient dan ook te worden geantwoord, dat een nationale regeling die de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang verplicht om toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen via satelliet die zij op de markt willen brengen, in een register te laten inschrijven en voor deze producten een voorafgaande goedkeuring te verkrijgen voordat zij in de handel kunnen worden gebracht, een „technisch voorschrift" in de zin van artikel 1, punt 9, van richtlijn 83/189 is.

Kosten

51 De kosten door de Spaanse en de Belgische regering, alsmede door de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunal Supremo bij beschikking van 22 september 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Een nationale regeling die het in de handel brengen van toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen via satelliet en de verrichting van de daarbij horende diensten door exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang afhankelijk stelt van een voorafgaande goedkeuring, beperkt zowel het vrije verkeer van goederen als de vrijheid van dienst. Om ten aanzien van deze fundamentele vrijheden gerechtvaardigd te zijn, moet een dergelijke regeling bijgevolg een door het gemeenschapsrecht erkende doelstelling van algemeen belang nastreven en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, met andere woorden geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.**

2) Bij de beoordeling van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel door een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, dient de verwijzende rechter met name rekening te houden met de volgende overwegingen:

— wil een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring gerechtvaardigd zijn, hoewel het een afwijking vormt van een fundamentele vrijheid, moet het in ieder geval zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminatoir en vooraf bekend zijn; aldus worden grenzen gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en wordt willekeur daarbij voorkomen;

— een door een lidstaat ingevoerde maatregel die eigenlijk slechts een herhaling is van de controles die reeds in het kader van andere procedures in dezelfde of in een andere lidstaat zijn verricht, kan niet worden beschouwd als noodzakelijk voor het bereiken van het nagestreefde doel;

— een procedure van voorafgaande goedkeuring zou enkel nodig zijn, indien een controle a posteriori moet worden geacht te laat te komen om werkelijk efficiënt te kunnen zijn en het nagestreefde doel te kunnen bereiken;

— een procedure van voorafgaande goedkeuring is niet in overeenstemming met de fundamentele beginselen van vrij verkeer van goederen en vrijheid van dienstverrichting, indien zij de betrokken marktdeelnemers vanwege haar duur en de onevenredige kosten die zij met zich brengt, van de voortzetting van hun project kan doen afzien.

3) **Een nationale regeling die de exploitanten van diensten inzake voorwaardelijke toegang verplicht om toestellen, apparatuur, decoders of systemen voor digitale uitzending en ontvangst van televisiesignalen via satelliet die zij op de markt willen brengen, in een register te laten inschrijven en voor deze producten een voorafgaande goedkeuring te verkrijgen voordat zij in de handel kunnen worden gebracht, is een „technisch voorschrift" in de zin van artikel 1, punt 9, van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994.**

Rodríguez Iglesias	Macken	Colneric
Gulmann	Edward	La Pergola
Puissochet	Schintgen	Skouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 januari 2002.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias