DOMSTOLENS DOM

den 22 januari 2002 *

I mål C-390/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunal Supremo (Spanien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Canal Satélite Digital SL

och

Administración General del Estado,

i närvaro av:

Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS),

angående tolkningen av artiklarna 30 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 EG och 49 EG i ändrad lydelse) jämförda med artiklarna 1—5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler (EGT L 281, s. 51) samt av artikel 1.9 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 109, s. 8; svensk specialutgåva, område 13, volym 12, s. 154) i dess ändrade

* Rättegångsspråk: spanska.

och uppdaterade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/10/EG av den 23 mars 1994 (EGT L 100, s. 30; svensk specialutgåva, område 13, volym 26, s. 32),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena F. Macken och N. Colneric samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward (referent), A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen och V. Skouris,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Canal Satélite Digital SL, genom P. Cortés och J. Jiménez Laiglesia, abogados,

— Spaniens regering, genom N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom P. Rietjens, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Valero Jordana, i egenskap av ombud,

— EFTA:s övervakningsmyndighet, genom P. Dyrberg och J. Svenningsen, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 28 november 2000 av: Canal Satélite Digital SL, den spanska regeringen, kommissionen och EFTA:s övervakningsmyndighet,

och efter att den 8 mars 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal Supremo har, genom beslut av den 22 september 1999 som inkom till domstolen den 12 oktober samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt tre frågor om tolkningen av artiklarna 30 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 EG och 49 EG i ändrad lydelse) jämförda med artiklarna 1—5 i Europa parlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler (EGT L 281, s. 51) samt av artikel 1.9 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett

informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 109, s. 8; svensk specialutgåva, område 13, volym 12, s. 154) i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/10/EG av den 23 mars 1994 (EGT L 100, s. 30, svensk specialutgåva, område 13, volym 26, s. 32, nedan kallat direktiv 83/189).

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en förvaltningsrättslig talan som väckts vid Tribunal Supremo av Canal Satélite Digital SL (nedan kallat Canal Satélite Digital) i syfte att erhålla en ogiltigförklaring av det kungliga dekretet 136/1997 av den 31 januari 1997 om godkännande av tekniska regler och tillhandahållande av telekommunikationstjänster per satellit (*Boletín Oficial del Estado* nr 28 av den 1 februari 1997, s. 3178, nedan kallat dekret 136/1997).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelser

3 I artikel 1 första stycket i direktiv 95/47 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att främja en snabbare utveckling av avancerade televisionstjänster, inbegripet televisionstjänster för bredbildsformat, högupplösningstelevisionstjänster och televisionstjänster som använder digitala sändningssystem."

4 I artikel 8 i direktiv 83/189 föreskrivs ett informationsförfarande enligt vilket medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen överlämna alla förslag till tekniska föreskrifter som omfattas av nämnda direktivs tillämpningsområde.

5 I artikel 1.2 och 1.9 i direktiv 83/189 anges följande:

"I detta direktiv har nedannämnda termer och begrepp följande betydelser:

...

2) teknisk specifikation: en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, exempelvis kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkten som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överenstämmelse.

...

9) teknisk föreskrift: tekniska specifikationer och andra krav, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en produkt i en medlemsstat eller en större del därav, samt — med undantag av dem som anges i artikel 10 —

medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av produkten."

6 I artikel 8.1 första stycket i direktiv 83/189 föreskrivs följande:

"Om inte annat följer av artikel 10 skall medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla förslag till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften endast utgör en överföring av en internationell eller europeisk standard, då det är... tillräckligt med information om den aktuella standarden. De skall också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget."

7 Enligt artikel 10.1 i samma direktiv gäller följande:

"Artiklarna 8 och 9 skall inte tillämpas på de lagar och andra författningar i medlemsstaterna eller de frivilliga överenskommelser genom vilka medlemsstaterna

— uppfyller de bindande gemenskapsrättsakter som leder till att tekniska specifikationer antas,

..."

De nationella bestämmelserna

8 Den spanska regeringen antog den 31 januari 1997 det kungliga lagdekretet 1/1997 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler och med godkännande av kompletterande åtgärder för sektorns liberalisering (*Boletín Oficial del Estado* nr 28 av den 1 februari 1997, s. 3174, nedan kallat lagdekret 1/1997), genom vilket direktiv 95/47 införlivades med spansk rätt. Detta lagdekret ratificerades av Cortes i enlighet med spanska konstitutionella regler och blev därmed lag nr 17/1997 av den 3 maj 1997 (*Boletín Oficial del Estado* nr 108 av den 6 maj 1997, s. 14953).

9 Genom artikel 1.1 i lagdekret 1/1997 godkändes införlivandet med spansk rätt av de tekniska specifikationer som anges i direktiv 95/47. Artikel 1.2, i vilken föreskrivs att ett register för operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång skall inrättas, har följande lydelse:

"För att det skall vara möjligt för envar att försäkra sig om att de tekniska specifikationer som anges i detta lagdekret iakttas, skall de operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång skriva in sig i det register som har inrättats för detta ändamål hos kommissionen för telekommunikationsmarknaden. Detta register, som kommer att vara offentligt, skall innehålla personuppgifter avseende operatörerna, uppgifter om egenskaperna hos de tekniska hjälpmedel som operatörerna använder sig av och den förklaring genom vilken operatörerna förpliktar sig att iaktta de ovannämnda tekniska specifikationerna. Till den sistnämnda förklaringen skall fogas handlingar som gör det möjligt att kontrollera att specifikationerna iakttas. Registrets uppbyggnad och funktionssätt skall regleras genom kungligt dekret."

10 Lagdekret 1/1997 innehåller dessutom en enda tilläggsbestämmelse med rubriken "Sanktionssystem", vilken har följande lydelse:

"Saluföring, distribution, tillfällig överlåtelse eller uthyrning av apparater, utrustningar, avkodare eller andra system som regleras i detta lagdekret och

som sker utan att något intyg på att reglerna i dekretet iakttas har utfärdats i förväg, skall i enlighet med artikel 33.2 h och 33.3 c i lag 31/1987 om organisationen av telekommunikationerna, i dess lydelse enligt lag 32/1992 av den 3 december 1992, beivras såsom en mycket allvarlig eller allvarlig förseelse. Under den tid som förfarandet för påförande av sanktioner pågår kan sådana säkerhetsåtgärder som föreskrivs i artik[el] 34.2 och 34.3 i nämnda lag vidtas och de sanktioner som anges i samma artikel påföras."

11 Den spanska regeringen antog den 31 januari 1997 även lagdekret 136/1997. Genom artikel 2 i detta dekret säkerställs genomförandet, vad gäller registret, av artikel 1.2 i lagdekret 1/1997. Enligt nämnda artikel 2 gäller följande:

"1. Registret över operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång till digital television, vilket inrättades genom lagdekret 1/1997 om införlivande av direktiv 95/47/EG med spansk rätt, skall skötas av kommissionen för telekommunikationsmarknaden. Fysiska eller juridiska personer som saluför, distribuerar, tillfälligt överlåter eller hyr ut apparater för avkodning är skyldiga att skriva in sig i detta register.

2. Registreringsförfarandet inleds genom att de fysiska eller juridiska personer som omfattas av inskrivningsskyldigheten begär detta genom att adressera en ansökan till presidenten för kommissionen för telekommunikationsmarknaden och lämna in den till något av [kontoren] för de register som är behöriga enligt lag.

3. Den sökande skall i ansökan lämna uppgift om namn och firma, adress och skattenummer, näringsverksamhet och, i förekommande fall, inskrivningsnummer i handelsregistret, samt typ och modell av de apparater, utrustningar, hjälpmedel eller telekommunikationssystem med villkorad tillgång som han tillhandahåller eller saluför.

4. Då ansökan inkommit skall kommissionen för telekommunikationsmarknaden undersöka handlingarna i inskrivningsärendet, och den kan därvid kräva in all den bevisning, eller själv utföra de kontroller, som den anser behövs avseende de uppgifter som lämnats. I vart fall skall den begära det obligatoriska utlåtandet från teknikenheten vid generaldirektoratet för telekommunikationer vid ministeriet för offentliga arbeten vad gäller frågan huruvida bestämmelserna i lagdekret 1/1997 iakttas...

5. Om inskrivning inte kan ske på grund av att de ingivna uppgifterna är otillräckliga skall den berörda operatören anmodas att komplettera uppgifterna inom tio arbetsdagar i enlighet med bestämmelserna i artikel 71 i lagen om det rättsliga systemet för offentliga myndigheter och om det allmänna förvaltningsförfarandet.

6. Efter att ärendet avslutats skall styrelsen för kommissionen för telekommunikationsmarknaden fatta beslut rörande ansökan om inskrivning samt meddela den berörda operatören detta beslut tillsammans med en uppgift om det registreringsnummer som han tilldelats.

Efter det att fristen för rättelse har löpt ut kan varken den första eller efterföljande inskrivningar medges när inte någon av de uppgifter som skall inhämtas för denna inskrivning har lämnats eller när de lämnade uppgifterna är felaktiga.

Uppgifter rörande operatörer och var och en av de typer och modeller av apparater, utrustningar, hjälpmedel eller telekommunikationssystem som kan användas för avkodning och som dessa operatörer saluför eller tillhandahåller skall inskrivas separat.

7. I registret skall finnas en bok i vilken varje operatör tilldelas ett ark på vilket uppgifter som gör att den fysiska eller juridiska person som registreringen avser kan identifieras.

I registret skall dessutom finnas en tilläggsbok som består av ett obegränsat antal numrerade ark, av vilka ark varje operatör tillägnas ett på sådant sätt att ordningsnumret på detta ark överensstämmer med det nummer som han tilldelats i huvudboken, i vilken namnet på den inskrivna fysiska eller juridiska personen skall införas.

Vart och ett av dessa ark skall följas av så många ark som behövs. Dessa tilläggsark skall i sin tur klassificeras genom användning av det första bladets nummer följt av en bokstav i alfabetisk ordning. På dessa ark, som är sorterade i alfabetisk ordning, skall i vederbörlig ordning och under separata och numrerade rubriker typ, modell och, i förekommande fall, numret för intyget om godkännande avseende samtliga de apparater, utrustningar, hjälpmedel eller telekommunikationssystem för villkorad tillgång som operatören tillhandahåller eller säljer anges.

8. Registret är ett nationellt offentligt register och de intyg om godkännande som utfärdas av sekreteraren i styrelsen för kommissionen för telekommunikationsmarknaden utgör det enda sättet på vilket man med giltig verkan kan bekräfta innehållet i registerposterna. Vid inskrivningar och anteckningar i registret, samt vid utfärdande av intyg om godkännande på begäran av en part, skall en avgift tas ut i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om organisation av telekommunikationerna.

De uppgifter som skrivits in i registret är fritt tillgängliga och kan på begäran konsulteras av tredje man.

Efter det att den första inskrivningen har skett, skall operatörerna begära inskrivning av varje typ eller modell av apparat, utrustning, hjälpmedel eller telekommunikationssystem som kan användas för avkodning, som används i dess verksamhet och som inte tidigare har skrivits in i registret.

På samma sätt skall den begära avregistrering av varje typ eller modell av apparat, utrustning, hjälpmedel eller telekommunikationssystem som kan användas för avkodning och som den inte längre saluför eller tillhandahåller.

Avregistrering av en operatör sker efter ansökan av den fysiska eller juridiska person som är registrerad genom beslut av styrelsen för kommissionen för telekommunikationsmarknaden.

9. I vart fall skall bestämmelserna i denna artikel inte påverka de befogenheter som kommissionen för telekommunikationsmarknaden har enligt artikel 1.Dos.2.d i lagdekret 6/1996 av den 7 juni 1996 om liberalisering av telekommunikationsmarknaden, vilka befogenheter syftar till att begränsa eller förhindra verksamheten hos operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång... och sändare, i syfte att upprätthålla konkurrensen och att garantera ett blandat utbud av tjänster."

12 Enligt den hänskjutande domstolen innebär den mest enhetliga tolkningen av dessa bestämmelser att de spanska myndigheterna, med tillämpning av bestämmelserna i artikel 2 i dekret 136/1997, artikel 1.2 i lagdekret 1/1997 och den enda tilläggsbestämmelsen i nämnda lagdekret, har infört ett obligatoriskt register, i vilket de operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång inte bara måste skriva in sig, utan i vilket de även måste redovisa de apparater, utrustningar, hjälpmedel och telekommunikationssystem som de tillhandahåller eller saluför. Inskrivningen i detta register sker inte på något vis automatiskt, utan är villkorad av att ett myndighetsbeslut, som mycket väl också kan vara negativt, fattats. För att kunna skriva in sig i detta register är det inte tillräckligt att den berörda operatören "förpliktar sig att iaktta de... tekniska specifikationerna",

utan han måste också på förhand erhålla ett yttrande eller tekniskt utlåtande som upprättats av tjänstemän vid ministeriet för offentliga arbeten, i vilket intygas att de tekniska eller andra krav som ställs enligt lagdekret 1/1997 iakttas. Inte förrän hela inskrivningsförfarandet har genomförts och det relevanta godkännandet har erhållits är det ur rättslig synvinkel möjligt att saluföra, distribuera, överlåta eller hyra ut sådana utrustningar, system och avkodare som är nödvändiga för en digital överföring av televisionssignaler. De operatörer som saluför, distribuerar, överlåter eller hyr ut apparater av ovannämnd typ utan att ha erhållit detta godkännande gör sig skyldiga till en lagöverträdelse som är allvarlig eller mycket allvarlig och som kan medföra en administrativ sanktion.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Canal Satélite Digital tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång till digital utsändning av televisionssignaler per satellit och mottagning av televisionssändningar. Den digitala utsändningen och tillgången till kodade televisionstjänster möjliggörs genom förvärv av — eller beviljande av nyttjanderätt till — särskilda apparater för avkodning. Canal Satélite Digital tillhandahåller i Spanien sådana apparater för avkodning, vilka lagligen har tillverkats och saluförts i Belgien och Förenade kungariket. Trots att varken Canal Satélite Digital eller de apparater för avkodning som det distribuerar är inskrivna i nämnda register har sistnämnda bolag många kunder i Spanien som använder sig av dess apparater för avkodning. Bolaget har emellertid inte påförts någon administrativ sanktion.

14 Enligt spansk rätt kan fysiska eller juridiska personer, vars intressen kan påverkas av en allmän bestämmelse som har karaktär av förordning, direkt väcka talan om ogiltigförklaring av denna bestämmelse vid domstol. När den allmänna bestämmelsen antagits av regeringen, vilket är fallet med kungliga lagdekret, är det Tribunal Supremos avdelning för förvaltningsmål som är behörig i första och sista instans att ogiltigförklara denna allmänna bestämmelse gentemot envar (*erga omnes*).

15 Canal Satélite Digital, som ansåg sig vara direkt berörd av artikel 2 i lagdekret 136/1997, väckte en förvaltningsrättslig talan mot denna bestämmelse vid Tribunal Supremo och yrkade att den skulle ogiltigförklaras. De grunder som åberopades till stöd för denna talan innefattade såväl argument om formfel avseende den nämnda bestämmelsen som argument i sak, bland vilka åsidosättandet av gemenskapsbestämmelser finns.

16 Tribunal Supremo var tveksam till hur den på området tillämpliga gemenskapsrätten skulle tolkas. Den vilandeförklarade därför målet och ställde följande frågor till domstolen:

"1) Är nationella bestämmelser enligt vilka operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång skall uppfylla båda de nedanstående kraven för att få saluföra apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av televisionssignaler per satellit, även sådana som lagligen har tillverkats eller saluförts i andra medlemsstater, förenliga med artikel 30 i EG-fördraget jämförd med artiklarna 1—5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler...?

— De är skyldiga att skriva in sig och nämnda apparater, utrustningar, avkodare eller system i ett obligatoriskt officiellt register, varvid de inte bara måste förklara att de förpliktar sig att rätta sig efter de tekniska specifikationerna för att inskrivning skall kunna medges, utan även måste erhålla ett yttrande eller tekniskt utlåtande som på förhand upprättats av de nationella myndigheterna, genom vilket det intygas att tekniska och andra krav som föreskrivs i nationella bestämmelser iakttas.

— De är skyldiga att efter det att ovannämnda inskrivningsförfarande avslutats erhålla ett administrativt förhandsgodkännande, genom vilket intygas att ovannämnda tekniska och andra krav som föreskrivs i nationella bestämmelser iakttas.

2) Är nationella bestämmelser, enligt vilka operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång skall uppfylla sådana administrativa krav som anges ovan, förenliga med artikel 59 i EG-fördraget jämförd med artiklarna 1—5 i direktiv 95/47/EG?

3) Skall en nationell bestämmelse i vilken sådana krav ställs anses utgöra en 'teknisk föreskrift' och skall den meddelas kommissionen i enlighet med rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter...?"

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

17 Den spanska regeringen har gjort gällande att målet vid den nationella domstolen endast avser artikel 2 i dekret 136/1997, eftersom en förvaltningsrättslig talan enligt spansk rätt inte kan rikta sig mot regler som har valör av lag, vilket är fallet med lagdekret 1/1997, som har omvandlats till lag nr 17/1997. Det är emellertid inte i artikel 2 i dekret 136/1997 som en skyldighet för operatörer att skriva in sig i registret föreskrivs, utan faktiskt i lagdekret 1/1997. I artikel 2 i dekret 136/1997 regleras endast detta registers "uppbyggnad och funktionssätt". Den spanska regeringen har därför dragit slutsatsen att Tribunal Supremos prövning av målet vid den nationella domstolen med nödvändighet måste vara begränsad till artikel 2 i dekret 136/1997 och att tolkningsfrågorna under sådana förhållanden är av rent hypotetisk karaktär.

18 I detta hänseende skall det erinras om att enligt fast rättspraxis ankommer det — inom ramen för det samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 234 EG — endast på den nationella domstol vid vilken tvisten är anhängig och som är ansvarig för det rättsliga avgörande som skall följa, att med hänsyn till omständigheterna i målet bedöma både behovet av att begära ett förhandsavgörande för att kunna avkunna dom och relevansen av de frågor som den ställer till domstolen. Följaktligen är domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av gemenskapsrätten (se särskilt dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 59).

19 Domstolen har dock ansett att det i undantagsfall ankommer på den att — för att pröva sin egen behörighet — undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen anhängiggjorde sin begäran om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 1981 i mål 244/80, Foglia, REG 1981, s. 3045, punkt 21; svensk specialutgåva, volym 6, s. 243). Domstolen har endast möjlighet att vägra att avgöra en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att den skall kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se särskilt dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 39).

20 Även om domstolens svar på den första och den andra frågan kan ha återverkningar på lagdekret 1/1997:s förenlighet med gemenskapsrätten och om bedömningen av denna förenlighet inte utgör föremål för målet vid den nationella domstolen, vilket mål begränsar sig till en prövning av dekret 136/1997, kan det i förevarande fall inte hävdas att svaren på nämnda frågor inte kan vara användbara vid den hänskjutande domstolens prövning av om dekret 136/1997 är förenligt med gemenskapsrätten. Om det skulle visa sig att den obligatoriska inskrivningen i registret i sig är oförenlig med gemenskapsrätten, kan nämligen de nationella bestämmelserna rörande denna inskrivning, oavsett vilken normvalör de har, inte tillämpas.

21 Härav följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

Den första och den andra frågan

22 Genom sina första två frågor vill den hänskjutande domstolen i huvudsak veta om artiklarna 1—5 i direktiv 95/47 jämförda med artiklarna 30 och 59 i fördraget utgör hinder för en medlemsstat att kräva att operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång, för att få saluföra apparater, utrustning, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av digitala televisionssignaler per satellit, skall genomgå ett förfarande för förhandstillstånd, som har nedanstående kännetecken:

— Förfarandet innefattar en skyldighet att skriva in såväl operatörerna som deras produkter i ett officiellt register.

— För att erhålla denna inskrivning måste operatörerna

a) förklara att de förpliktar sig att rätta sig efter de tekniska specifikationerna, och

b) på förhand erhålla ett yttrande eller ett tekniskt utlåtande som upprättats av de nationella myndigheterna samt ett administrativt förhandsgodkännande, genom vilket det intygas att tekniska och andra krav som föreskrivs i nationella bestämmelser iakttas.

Den rättsliga karaktären av inskrivningen i registret

23 Den spanska regeringen har bestritt den tolkning som den nationella domstolen har gjort av de bestämmelser som är i fråga i målet vid nämnda domstol. Enligt den regeringen utgör inte inskrivningen i registret ett föregående villkor vare sig för saluföring av apparater för avkodning eller för operatörens bedrivande av denna verksamhet, eftersom denna inskrivning inte är av konstitutiv karaktär och endast har till syfte att, av skäl med anknytning till offentliggörande i förhållande till tredje man, fastställa att operatörerna iakttar de tekniska regler och specifikationer som föreskrivits i gemenskapsbestämmelserna. Denna tolkning vinner stöd i lydelsen av artikel 1.2 i lagdekret 1/1997, enligt vilken inskrivningen i registret skall göra det "möjligt för envar att försäkra sig om att de tekniska specifikationer som anges i detta lagdekret iakttas [av operatörerna]".

24 I detta hänseende är det tillräckligt att erinra om att domstolen varken är behörig att avgöra huruvida den nationella domstolens tolkning av den nationella rätten är riktig eller, inom ramen för en begäran om förhandsavgörande, huruvida dessa bestämmelser överensstämmer med gemenskapsrätten. Det ankommer endast på domstolen att tolka de gemenskapsrättsliga bestämmelserna för att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla sådana uppgifter rörande gemenskapsrätten som gör det möjligt för den att pröva det där anhängiggjorda målet (dom av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten, REG 2000, s. I-7919, punkt 24).

25 Den tolkning av den nationella rätten som är av relevans för domstolen är således den som den nationella domstolen har gjort och som återges i punkt 12 i förevarande dom.

Direktiv 95/47

26 Direktiv 95/47, som utgör en del av den allmänna gemenskapsstrategin för att upprätta en inre marknad för avancerade televisionstekniker, syftar till att främja

en snabbare utveckling av televisionstjänster för bredbildsformat och införandet av högupplösningstelevisionstjänster (HDTV) i Europa. I detta syfte innehåller direktivet bestämmelser avseende den nya marknaden för digitala televisionstjänster med villkorad tillgång (betal-TV), bland vilka återfinns bestämmelser såväl rörande skyldigheter för operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång som rörande egenskaper hos den utrustning som operatörerna hyr ut eller säljer.

27 Direktiv 95/47 innehåller däremot inte någon bestämmelse avseende administrativa föreskrifter för att genomföra de skyldigheter som enligt direktivet ankommer på medlemsstaterna. Detta konstaterande gör det emellertid inte möjligt att dra slutsatsen att de sistnämnda inte får införa ett förfarande för förhandstillstånd som innebär en obligatorisk inskrivning i ett register, i förening med ett krav på ett föregående yttrande eller tekniskt utlåtande från de nationella myndigheterna.

28 När de inrättar ett sådant förvaltningsförfarande måste medlemsstaterna emellertid hela tiden iaktta de grundläggande friheter som garanteras i fördraget.

Förekomsten av begränsningar av de grundläggande friheter som garanteras i fördraget

29 Skyldigheten för ett företag som önskar saluföra apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av digitala televisionssignaler per satellit att i egenskap av operatör som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång skriva in sig i ett register och att i detta redovisa de produkter som det avser saluföra utgör hinder såväl för den fria rörlighet för varor som för det fria tillhandahållande av tjänster som garanteras i artikel 30 respektive artikel 59 i fördraget (vad gäller utövande av hantverksverksamhet, se domen i det ovannämnda målet Corsten, punkt 34).

30 Nödvändigheten av att i förekommande fall anpassa produkterna i fråga till gällande regler i den medlemsstat där de saluförs utesluter för övrigt att det är fråga om försäljningsformer i den mening som avses i domen av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431).

Berättigande av konstaterade begränsningar

31 När en nationell åtgärd hindrar såväl den fria rörligheten för varor som friheten att tillhandahålla tjänster, har domstolen i princip undersökt den mot bakgrund av endast en av dessa grundläggande friheter om det visar sig att en av dem, under de omständigheter som är för handen i det enskilda fallet, är helt beroende av den andra och kan knytas till den (se, vad gäller lotteriverksamhet, dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler, REG 1994, s. I-1039, punkt 22; svensk specialutgåva, tillägg, s. 119).

32 Vad gäller telekommunikationer är det emellertid svårt att på ett allmänt sätt fastställa om det är aspekten avseende fri rörlighet för varor eller aspekten avseende friheten att tillhandahålla varor som är av störst betydelse. Dessa två aspekter är nämligen, vilket framgår av målet vid den nationella domstolen, ofta intimt förknippade med varandra. Leveranser av telekommunikationsutrustning är ibland viktigare än installationstjänster eller andra tjänster som är knutna till dessa. Under andra omständigheter är det däremot den ekonomiska verksamhet som avser tillhandahållande av fackkunskap eller andra tjänster som de berörda operatörerna tillhandahåller som är av störst betydelse, medan leveranser av de apparater, utrustningar, tillbehör eller system för telekommunikation med villkorad tillgång som de tillhandahåller eller saluför är underordnade denna verksamhet.

33 Följaktligen skall frågan huruvida de begränsningar som nämnts i punkt 29 i förevarande dom är berättigade undersökas samtidigt mot bakgrund av artikel 30 och artikel 59 i fördraget, detta för att pröva om den nationella åtgärd som är i fråga i målet vid den nationella domstolen har ett syfte som är av allmänt intresse och överensstämmer med proportionalitetsprincipen, det vill säga om den är

ägnad att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas genom den och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (se bland annat dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger, REG 1991, s. I-4221, punkt 35, av den 23 november 1999 i de förenade målen C-369/96 och C-376/96, Arblade m.fl., REG 1999, s. I-8453, punkt 35, och domen i det ovannämnda målet Corsten, punkt 39).

34 Det står klart att upplysningen och skyddet av konsumenter, i deras egenskap av användare av produkter eller personer som tjänster är riktade till, utgör legitima skäl av allmänt intresse som i princip kan motivera hinder för de grundläggande friheter som garanteras i fördraget. För att bedöma om sådana nationella bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen överensstämmer med proportionalitetsprincipen, måste emellertid den hänskjutande domstolen beakta bland annat följande faktorer.

35 För det första följer det av en fast rättspraxis att ett system med föregående myndighetstillstånd inte kan motivera att de nationella myndigheterna agerar på ett sådant skönsmässigt sätt att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, bland annat de som rör de grundläggande friheter varom det är fråga i målet vid den nationella domstolen, fråntas all ändamålsenlig verkan (se dom av den 23 februari 1995 i de förenade målen C-358/93 och C-416/93, Bordessa m.fl., REG 1995, s. I-361, punkt 25, av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Analir m.fl., REG 2001, s. I-1271, punkt 37, och av den 12 juli 2001 i mål C-157/99, Smits och Peerbooms, REG 2001, s. I-5473, punkt 90). För att ett krav på föregående myndighetstillstånd skall kunna anses berättigat trots att sådana grundläggande friheter därigenom inskränks, måste det under alla förhållanden grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, så att myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning begränsas på så sätt att det förhindras att bedömningen blir godtycklig (domen i det ovannämnda målet Analir m.fl., punkt 38).

36 För det andra kan en bestämmelse, som en medlemsstat infört och som i sak innebär att kontroller som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden — antingen i samma stat eller i en annan medlemsstat — genomförs två gånger, inte anses vara nödvändig för att uppnå det mål som eftersträvas.

37 Dels framgår det av en fast rättspraxis att en produkt som lagligen saluförs i en medlemsstat i princip måste kunna saluföras i alla medlemsstater utan att behöva underkastas ytterligare kontroller, såvida inte undantag föreskrivits eller godtagits i gemenskapsrätten (se särskilt dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallat Cassis de Dijon, REG 1979, s. 649, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, och av den 5 april 2001 i mål C-123/00, Bellamy och English Shop Wholesale, REG 2001, s. I-2795, punkt 18).

38 Dels är det i princip inte förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster att utsätta en person som tillhandahåller tjänster för inskränkningar som motiveras av hänsyn till allmänintresset om detta intresse redan skyddas genom de regler vilka den person som tillhandahåller tjänster är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad (se bland annat dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb, REG 1981, s. 3305, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 6, s. 267, och domen i det ovannämnda målet Arblade m.fl., punkt 34).

39 För det tredje kan ett förfarande för förhandstillstånd endast vara nödvändigt om en kontroll i efterhand skulle anses ske för sent för att kunna säkerställa att kontrollen faktiskt är effektiv och för att göra det möjligt att uppnå det eftersträvade målet.

40 För att bedöma om så är fallet skall det beaktas dels huruvida det är möjligt att konstatera brister i de berörda produkterna eller tjänsterna vid tidpunkten för kontrollen av de förklaringar som lämnas av de operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång, dels de risker och faror som skulle bli följden av att dessa brister konstaterades först efter det att nämnda produkter hade släppts ut på marknaden eller att ifrågavarande tjänster tillhandahållits dem som de är riktade till.

41 Slutligen är det viktigt att understryka att ett förfarande för förhandstillstånd, under hela den tid det pågår och på ett fullständigt och allmänt sätt, hindrar de ekonomiska operatörerna från att saluföra de berörda produkterna och tjänsterna. Härav följer att ett sådant förfarande, om det skall vara förenligt med de grundläggande principerna om fri rörlighet för varor och friheten att till-

handahålla tjänster, inte får vara sådant att det kan avskräcka de berörda operatörerna från att genomföra sina planer på grund av den tid det pågår, kostnaderna det medför eller otydligheter avseende de villkor som skall uppfyllas.

42 I detta hänseende får det krav på godkännande för apparater, utrustning, materiel eller system för telekommunikation med villkorad tillgång som följer av nämnda inskrivningsförfarande varken försena eller försvåra utövandet av det berörda företagets rätt att saluföra sina produkter och de tjänster som är knutna till dessa, när en prövning av villkoren för att skrivas in i registret har genomförts och det konstaterats att dessa villkor är uppfyllda. Vidare får kraven på inskrivning i ett register och på att ett godkännande skall meddelas, om de skulle vara berättigade, inte medföra oproportionerligt stora administrativa kostnader (se domen i det ovannämnda målet Corsten, punkterna 47 och 48).

43 Mot bakgrund av samtliga överväganden ovan skall den första och den andra frågan besvaras på följande sätt:

1) Nationella bestämmelser som innebär en skyldighet för operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång att genomgå ett förfarande för förhandstillstånd för att få saluföra apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av digitala televisionssignaler per satellit och för att få tillhandahålla anknutna tjänster, utgör hinder såväl för den fria rörligheten för varor som för det fria tillhandahållandet av tjänster. För att vara berättigade mot bakgrund av dessa grundläggande friheter måste sådana bestämmelser därför ha ett syfte som är av allmänt intresse och som erkänns i gemenskapsrätten samt är förenligt med proportionalitetsprincipen, det vill säga vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas genom dem och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

2) För att bedöma om sådana nationella bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen överensstämmer med proportionalitetsprincipen skall den hänskjutande domstolen särskilt beakta följande faktorer:

— För att ett krav på föregående myndighetstillstånd skall kunna anses berättigat, trots att sådana grundläggande friheter därigenom inskränks, måste det under alla förhållanden grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, så att myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning begränsas på så sätt att det förhindras att bedömningen blir godtycklig.

— En bestämmelse som en medlemsstat infört och som i sak innebär att kontroller som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden — antingen i samma stat eller i en annan medlemsstat — genomförs två gånger kan inte anses vara nödvändig för att uppnå det mål som eftersträvas.

— Ett förfarande för förhandstillstånd kan endast vara nödvändigt om en kontroll i efterhand skulle anses ske för sent för att kunna säkerställa att kontrollen faktiskt är effektiv och för att göra det möjligt att uppnå det eftersträvade målet.

— Ett förfarande för förhandstillstånd är inte förenligt med de grundläggande principerna om fri rörlighet för varor och friheten att tillhandahålla tjänster om det kan avskräcka de berörda operatörerna från att genomföra sina planer på grund av den tid det pågår och de oproportionerligt höga kostnader det medför.

Den tredje frågan

44 Genom sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak veta dels om nationella bestämmelser, enligt vilka operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång är skyldiga att skriva in sig i ett register och att i detta redovisa de produkter som de avser att saluföra samt erhålla ett förhandsgodkännande för dessa produkter, utgör en "teknisk föreskrift" i den mening som avses i artikel 1.9 i direktiv 83/189, dels om sådana nationella bestämmelser måste meddelas kommissionen i enlighet med nämnda direktiv.

45 Vad gäller den första delen av denna fråga, har domstolen redan funnit att nationella bestämmelser i vilka endast uppställs villkor för etablerandet av företag, såsom bestämmelser enligt vilka utövandet av en yrkesverksamhet villkoras av att tillstånd först lämnats, inte utgör tekniska föreskrifter i den mening som avses i artikel 1.9 i direktiv 83/189. Tekniska föreskrifter i den mening som avses i nämnda bestämmelse avser nämligen specifikationer i vilka de egenskaper som krävs av en produkt fastställs, och inte specifikationer som avser de ekonomiska operatörerna (se dom av den 30 april 1996 i mål C-194/94, CIA Security International, REG 1996, s. I-2201, punkt 25, och av den 8 mars 2001 i mål C-278/99, Van der Burg, REG 2001, s. I-2015, punkt 20).

46 Däremot skall en nationell bestämmelse anses vara en teknisk föreskrift i den mening som avses i artikel 1.9 i direktiv 83/189 när de berörda företagen enligt bestämmelsen är skyldiga att på förhand begära godkännande för sin materiel (se domen i det ovannämnda målet CIA Security International, punkt 30).

47 Härav följer att en nationell bestämmelse enligt vilken operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång är skyldiga att i ett register skriva in de apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller

mottagning av digitala televisionssignaler per satellit som de avser att saluföra och erhålla ett förhandsgodkännande för dessa produkter innan de får saluföra dem utgör en "teknisk föreskrift" i den mening som avses i artikel 1.9 i direktiv 83/189.

48 Vad gäller den andra delen av den tredje frågan, som avser meddelandeskyldigheten enligt artikel 8 i direktiv 83/189, följer det av artikel 10 i nämnda direktiv att artiklarna 8 och 9 inte är tillämpliga på de lagar och andra författningar i medlemsstaterna eller de frivilliga överenskommelser genom vilka medlemsstaterna rättar sig efter de bindande gemenskapsrättsakter som leder till att tekniska specifikationer antas. I den mån som de nationella bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen införlivar direktiv 95/47, och endast i denna mån, föreligger således inte någon meddelandeskyldighet enligt direktiv 83/189.

49 Mot bakgrund av det innehåll i direktiv 95/47 som erinrats om i punkterna 26 och 27 i förevarande dom, kan emellertid de nationella bestämmelserna i fråga, i den mån som ett system för administrativa förhandstillstånd därigenom upprättas, inte anses utgöra bestämmelser genom vilka medlemsstaten rättar sig efter en bindande gemenskapsrättsakt som leder till att tekniska specifikationer antas.

50 Den tredje frågan skall därför bevaras så, att en nationell bestämmelse enligt vilken operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång är skyldiga att i ett register skriva in de apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av digitala televisionssignaler per satellit som de avser att saluföra och att erhålla ett förhandsgodkännande för dessa produkter innan de får saluföra dem, utgör en "teknisk föreskrift" i den mening som avses i artikel 1.9 i direktiv 83/189.

Rättegångskostnader

51 De kostnader som har förorsakats den spanska och den belgiska regeringen samt kommissionen och EFTA:s övervakningsmyndighet, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 22 september 1999 har ställts av Tribunal Supremo — följande dom:

1) **Nationella bestämmelser som innebär en skyldighet för operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång att genomgå ett förfarande för förhandstillstånd för att få saluföra apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av digitala televisionssignaler per satellit och för att få tillhandahålla anknutna tjänster, utgör hinder såväl för den fria rörligheten för varor som för det fria tillhandahållandet av tjänster. För att vara berättigade mot bakgrund av dessa grundläggande friheter måste sådana bestämmelser därför ha ett syfte som är av allmänt intresse och som erkänns i gemenskapsrätten samt är förenligt med proportionalitetsprincipen, det vill säga vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas genom dem och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.**

2) För att bedöma om sådana nationella bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen överensstämmer med proportionalitetsprincipen skall den hänskjutande domstolen särskilt beakta följande faktorer:

— För att ett krav på föregående myndighetstillstånd skall kunna anses berättigat, trots att sådana grundläggande friheter därigenom inskränks, måste det under alla förhållanden grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, så att myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning begränsas på så sätt att det förhindras att bedömningen blir godtycklig.

— En bestämmelse som en medlemsstat infört och som i sak innebär att kontroller som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden — antingen i samma stat eller i en annan medlemsstat — genomförs två gånger kan inte anses vara nödvändig för att uppnå det mål som eftersträvas.

— Ett förfarande för förhandstillstånd kan endast vara nödvändigt om en kontroll i efterhand skulle anses ske för sent för att kunna säkerställa att kontrollen faktiskt är effektiv och för att göra det möjligt att uppnå det eftersträvade målet.

— Ett förfarande för förhandstillstånd är inte förenligt med de grundläggande principerna om fri rörlighet för varor och friheten att tillhandahålla tjänster om det kan avskräcka de berörda operatörerna från att genomföra sina planer på grund av den tid det pågår och de oproportionerligt höga kostnader det medför.

3) En nationell bestämmelse enligt vilken operatörer som tillhandahåller tjänster med villkorad tillgång är skyldiga att i ett register skriva in de apparater, utrustningar, avkodare eller system för digital utsändning eller mottagning av digitala televisionssignaler per satellit som de avser att saluföra och att erhålla ett förhandsgodkännande för dessa produkter innan de får saluföra dem, utgör en "teknisk föreskrift" i den mening som avses i artikel 1.9 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/10/EG av den 23 mars 1994.

Rodríguez Iglesias	Macken	Colneric
Gulmann	Edward	La Pergola
Puissochet	Schintgen	Skouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 januari 2002.

R. Grass — Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias — Ordförande