

Presuda Suda od 22. siječnja 2002.

Predmet C-390/99.

Canal Satélite Digital SL v Administración General del Estado, i Distribuidora de Televisión Sigital SA (DTS).

Zahtjev za prethodnim tumačenjem: Tribunal Supremo – Španjolska.

članci 30. i 59. Ugovora o EZ (sada, nakon izmjene, članci 28. EZ i 49. EZ) – Direktiva 95/47/EZ – Nacionalni propisi koji zahtijevaju od operatera televizijskih usluga s uvjetovanim pristupom da se registriraju u nacionalnom registru koji služi za tu svrhu, naznače karakteristike tehničke opreme koju koriste, te da izvade upravne dozvole – Direktiva 83/189/EEZ – Značenje „tehničkih propisa“.

European Court reports 2002 Page I-00607

Ključni pojmovi

1. Prethodno pitanje – Nadležnost Suda – Granice – Očigledno nebitna pitanja i pitanja koja se odnose na hipotetske probleme u kontekstu koji isključuje bilo koji koristan odgovor – Pitanja koja nisu povezana sa svrhom glavnog postupka (Čl. 234 EZ)
2. Usklađivanje prava – Prijenos televizijskih signala – Direktiva 95/47 – Mogućnost država članica da propišu postupke za prethodno odobrenje – Uvjeti za ostvarenje (Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 95/47)
3. Sloboda kretanja dobara – Sloboda pružanja usluga – Ograničenja – Nacionalni propisi o digitalnoj televiziji – Aktivnosti operatera usluga s uvjetovanim pristupom i trgovina njihovim proizvodima su podložne prethodnom odobrenju – Opravdanje – Uvjeti – Kriteriji za određivanje (Ugovor o EZ, članci 30. i 59. (sada, nakon izmjene, čl. 28. EZ i 49. EZ))
4. Usklađivanje prava – Postupak za opskrbljivanje informacijama na području tehničkih standarda i propisa – Tehnički propisi u smislu Direktive 83/189 – Značenje – Nacionalni propisi o digitalnoj televiziji koji zahtijevaju od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da unesu informacije u registar i ishode prethodno odobrenje za svoje proizvode – Je li uključeno – Obveza država članica da prilože nacrt takvih tehničkih propisa Komisiji – Doseg (Direktiva Vijeća 83/189, čl. 1., stavci 8., 9. i 10.)

Sažetak

1. U kontekstu suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je propisana člankom 234. EZ, na nacionalnom je sudu pred kojim je postupak pokrenut, i koji treba preuzeti odgovornost za sudsku odluku koju će donijeti, da zaključi u svjetlu određenih

okolnosti slučaja postoji li potreba za prethodnim pitanjem kako bi mu to pomoglo pri donošenju odluke, te koliko su bitna pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se pitanja koja postavlja nacionalni sud odnose na interpretaciju prava Zajednice, Sud je, u pravilu, obvezan donijeti odluku.

Pod iznimnim okolnostima, Sud može ispitati uvjete pod kojima je nacionalni sud uputio pitanje u predmetu, kako bi odlučio je li nadležan. Sud može odbiti donijeti odluku o pitanju koje mu je kao prethodno pitanje uputio nacionalni sud samo kada je očito da interpretacija prava Zajednice koju traži nije ni u kakvoj vezi sa stvarnim činjenicama glavnog postupka ili njegove svrhe, bilo zato što je problem hipotetski, ili zato što Sud nema činjenične ili pravne materijale koji su nužni da bi dao koristan odgovor na pitanje koje mu je podneseno.

(vidi točke 18.-19.)

2. Iako Direktiva 95/47, o korištenju standarda za prijenos televizijskih signala, ne sadrži odredbe koje se odnose na detaljna upravna pravila za implementiranje obveza država članica iz te direktive, to ne opravdava zaključak da države članice ne smiju uvesti postupak za prethodno odobrenje koji se sastoji od obveznog unosa u registar i zahtjeva za prethodnom tehničkom prijavom koji su propisale nacionalne vlasti. No, kada propišu takav upravni postupak , države članice trebaju u svakom pogledu poštovati temeljne slobode zajamčene Ugovorom.

(vidi točke 27.-28.)

3. Nacionalni propisi koji prodaju uređaja, opreme, dekodera ili sustava za digitalno odašiljanje i prijem televizijskih signala putem satelita i pružanje sličnih usluga od strane operatera usluga s uvjetovanim pristupom podvrgavaju postupku prethodnog odobrenja ograničavaju slobodu kretanja dobara i slobodu pružanja usluga. Stoga, kako bi bili opravdani s obzirom na te temeljne slobode, takvi propisi moraju imati cilj koji je u javnom interesu i priznat od strane prava Zajednice te je u skladu s načelom proporcionalnosti; to znači kako moraju biti prikladni da bi se njima postigao cilj i prilikom toga ne smiju ići preko onog što je nužno.

Prilikom odlučivanja da li nacionalni propisi zadovoljavaju načelo proporcionalnosti, potrebno je posebno uzeti u obzir sljedeće razloge:

- da bi sustav prethodnog upravnog odobrenja bio opravdan iako odstupa od temeljnih sloboda, treba, pod bilo kojim okolnostima, biti utemeljen na objektivnim, nediskriminatornim kriterijima koji su unaprijed poznati, na način da ograničavaju diskreciju nacionalnih vlasti kako se njime ne bi koristila arbitrarno;
- mjera koju je uvela država članica ne može se smatrati nužnom za postizanje cilja ako u biti stvara dvostruku kontrolu uz onu koja je već izvršena u kontekstu drugih postupaka, bilo u istoj ili drugoj državi članici;
- postupak prethodnog odobrenja će biti nužan jedino kada je naknadna kontrola ocijenjena kao zakašnjela da bi bila stvarno učinkovita i da bi se njome mogao postići željeni cilj;
- postupak prethodnog odobrenja nije u skladu s temeljnim principima slobode kretanja dobara i slobode pružanja usluga ako je, prema svom trajanju i

neproporcionalnim troškovima koji uzrokuje, takav da operatere o kojima je riječ sprječava u izvršavanju svog plana rada.

(vidi točku 43., i operativni dio 1.-2.)

4. Nacionalni propisi koji zahtjevaju od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da unesu u registar opremu, dekodere ili sustave za digitalni prijenos i prijem televizijskih signala preko satelita koje nude na tržištu, i da izvade prethodnu dozvolu za te proizvode prije nego što ih prodaju, čini tehnički propis u smislu članka 1., stavka 9. Direktive 83/189, koja propisuje postupak za pružanje informacija na području tehničkih standarda i propisa, kao što je to prema izmjenama i dopunama iz Direktive 94/10.

Što se tiče obveze iz članka 8. Direktive, da je nacrt takvih tehničkih propisa potrebno podnijeti Komisiji, ta se obveza primjenjuje na spomenute nacionalne propise kada potonji stvaraju sustav prethodnog upravnog odobrenja, te se zato ne mogu ocijeniti kao zakoni, na koje se odnosi iznimka iz članka 10., čime država članica udovoljava obvezujućim mjerama Zajednice što rezultira prihvaćanjem tehničkih specifikacija.

(vidi točke 48.-50., i operativni dio 3.)

Stranke

U predmetu C-390/99,

Prethodno pitanje Sudu temeljem članka 234. Ugovora o EZ koje je uputio Tribunal Supremo (Španjolska) u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Canal Satélite Digital SL

i

Administración General del Estado,

intervirao je:

Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS),

o interpretaciji članaka 30. i 59. Ugovora o EZ (sada, nakon izmjena, članci 28. EZ i 49. EZ), u vezi sa člancima 1. do 5. Direktive 95/47/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o upotrebi standarda za prijenos televizijskih signala (OJ 1995 L 281, str. 51.) i članka 1., stavka 9. Direktive Vijeća 83/189/EEC od 28. ožujka 1983. kojom se utvrđuje postupak za pružanje informacija u području tehničkih standarda i propisa (OJ 1983 L 109, str. 8.), prema izmjenama i dopunama iz Direktive 94/10/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. ožujka, 1994. (OJ 1994 L 100 , str. 30.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, F. Macken, i N. Colneric (predsjednici vijeća), C. Gulmann, D. A. O. Edward (izvijestitelj), A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen i V. Skouris, suci,

nezavisni odvjetnik: C. Stix-Hackl,

zapisničar: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

nakon razmatranja pisanih očitovanja podnesenih u ime:

- Canal Satélite Digital SL, P. Cortés i J. M. Jiménez Laiglesia, abogados,

- Španjolska vlada , N. Díaz Abad, sudjeluje kao zastupnik,

- Belgijska vlada, P. Rietjens, sudjeluje kao zastupnik,

- Komisija Europske zajednice, G. Valero Jordana, sudjeluje kao zastupnik,

- EFTA Nadzorne vlasti, P. Dyrberg i J. Svenningsen, sudjeluju kao zastupnici,

s obzirom na izvješće o raspravi,

nakon saslušanja usmenih očitovanja Canal Satélite Digital SL, Španjolske vlade, Komisije i EFTA Nadzornih vlasti na raspravi 28. studenoga 2000.,

nakon saslušanja mišljenja nezavisnog odvjetnika na sjednici 8. ožujka 2001.,

donosi sljedeću

presudu

Osnova

1. Prema odluci od 22. rujna 1999., primljenoj u pisarnici Suda 12. listopada 1999., Tribunal Supremo (Vrhovni sud) je uputio Sudu tri prethodna pitanja o interpretaciji članaka 30. i 59. Ugovora o EZ (sada, nakon izmjena, članci 28. EZ i 49. EZ), u vezi s člancima 1. do 5. Direktive 95/47/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. upotrebi standarda za prijenos televizijskih signala (OJ 1995 L 281, str. 51.) i članka 1., stavak 9., Direktive Vijeća 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983. kojom se utvrđuje postupak za pružanje informacija u području tehničkih standarda i propisa (OJ 1983 L 109, str. 8.), prema izmjenama i dopunama iz Direktive 94/10/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. ožujka, 1994. (OJ 1994 L 100 , str. 30.; dalje: Direktiva 83/189).
2. Ta su pitanja postavljena u upravnom postupku koji je pokrenuo Canal Satélite Digital SL (Canal Satélite Digital) pred Vrhovnim sudom kako bi se utvrdilo da je Kraljeva uredba br. 136/1997 od 31. siječnja 1997. koja odobrava Tehničku uredbu o pružanju satelitskih telekomunikacijskih usluga (Boletín Oficial del Estado br. 28. od 1. veljače 1997., str 3178.; dalje: Uredba 136/1997) ništetna.

3. Prema prvom stavku članka 1. Direktive 95/47:

Države članice će poduzeti prikladne mjere da promoviraju ubrzani razvoj naprednih televizijskih usluga uključujući televizijske usluge na širokom zaslonu, televizijske usluge visoke razlučivosti i televizijske usluge koje koriste u potpunosti digitalni sustav prijenosa.

4. Članak 8. Direktive 83/189 određuje postupak za informiranje, prema kojemu su države članice obvezne Komisiji priložiti nacrt tehničkih propisa koji su u dosegu te direktive.

5. Članak 1., stavci 2. i 9., Direktive 83/189 propisuje:

Za potrebe ove direktive, primjenjuju se sljedeća značenja:

...

(2) „tehnička specifikacija“: specifikacija koja je sadržana u dokumentu kojim se utvrđuju svojstva koja se traže od proizvoda, kao što su razina kvalitete, izvedba, sigurnost ili dimenzije, uključujući i zahtjeve koji se odnose na proizvod kao što su to ime pod kojim se proizvod prodaje, terminologija, simboli, testiranje i metode testiranja, pakiranje, označavanje ili stavljanje natpisa i postupci za ocjenu usklađenosti

...

(9) „tehnički propis“: tehničke specifikacije i drugi zahtjevi, uključujući i bitne upravne odredbe, nadzor nad kojima je obavezan, pravno i činjenično, u slučaju prodaje ili upotrebe u državi članici ili većem dijelu, kao i zakoni, uredbe i upravni propisi država članica, osim onih iz članka 10., koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, prodaju ili upotrebu proizvoda.

6. Prvi stavak članka 8. (1) Direktive 83/189 propisuje:

Prema članku 10., države članice će odmah proslijediti Komisiji bilo kakav nacrt tehničkih propisa, osim kada samo transponira cijeli tekst međunarodnog ili europskog standarda, u kojem slučaju će biti dostatne informacije o standardu o kojem je riječ; također će dopustiti Komisiji da se izjasni o temeljima zbog kojih je donošenje takvih tehničkih propisa nužno, ako nisu već jasno naznačeni u nacrtu.

7. Članak 10. (1) iste direktive određuje:

Članci 8. i 9. se neće primjenjivati na zakone, uredbe i upravne propise država članica ili dobrovoljne sporazume kojima države članice:

- ispunjavaju obveze iz obvezujućih akata Zajednice što rezultira donošenjem tehničkih propisa,

...

Nacionalni propisi

8. 31. siječnja 1997., Španjolska vlada je donijela Kraljevu uredbu–zakon 1/1997, kojime transponira u španjolsko pravo Direktivu 95/47/EZ o upotrebi standarda za prijenos televizijskih signala i odobrenje dodatnih mjera za liberalizaciju tog sektora (Boletín Oficial del Estado br. 28., od 1. veljače 1997., str. 3174; dalje: Uredba-zakon 1/1997). Tu Uredbu-zakon je ratificirao Cortes u skladu sa španjolskim ustavnim pravilima i tada je postala Zakon br. 17/1997 od 3. svibnja 1997. (Boletín Oficial del Estado br. 108., od 6. svibnja 1997., str. 14953.).
9. Članak 1. (1) Uredbe–zakona 1/1997 dopušta transponiranje tehničkih specifikacija navedenih u Direktivi 95/47 u španjolsko pravo. Članak 1. (2), koji uređuje stvaranje registra operatera usluga s uvjetovanim pristupom (registar), na sljedeći način:
Kako bi bilo omogućeno da bilo koja osoba može provjeriti da li djeluje u skladu s tehničkim specifikacijama sadržanim u ovoj uredbi-zakonu, zahtjeva se od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da se registriraju u registru koji će se osnovati za tu svrhu pri Komisiji za tržište telekomunikacija. Taj registar, koji će biti otvoren za javnost, će sadržavati osobne informacije koje se odnose na operatere, detalje o tehničkoj opremi koju koriste, i o njihovom poduzeću, kako bi bili u skladu s navedenim tehničkim specifikacijama, te s odgovarajućom popratnom dokumentacijom. Struktura i način djelovanja registra će biti uređeni Kraljevom uredbom.
10. Uredba-zakon 1/1997 također sadrži jednu dodatnu odredbu, nazvanu Kazne, koja propisuje sljedeće:
Prodaja, distribucija, privremeni prijenos ili iznajmljivanje uređaja, opreme, dekodera ili bilo kojeg sustava koji ulazi u opseg ove Kraljeve uredbe-zakona bez prethodne dozvole prema kojoj je proveden u skladu s pravilima koja su propisana, će biti kažnjiva kao težak ili jako težak prekršaj prema članku 33. (2) (h) i (3) (c) Zakona 31/1987 Uredbe o telekomunikacijama, prema izmjenama iz Zakona 32/1992 od 3. prosinca 1992. Sudski progon bi mogao rezultirati izricanjem mjera opreza propisanih člankom 34. (2) i (3) Zakona 31/1987, i kazni koje su propisane istim člankom.
11. 31. siječnja 1997., Španjolska vlada je također usvojila Uredbu 136/1997. Članak 2. te uredbe uređuje implementaciju, u odnosu na registar, članka 1. (2) Uredbe-zakona 1/1997. Prema članku 2.:
 1. Registar operatera usluga s uvjetovanim pristupom za digitalnu televiziju, stvoren Uredbom-zakonom 1/1997 kojime se u španjolsko pravo transponira Direktiva 95/47/EZ...će održavati Komisija za tržište telekomunikacija i služit će da se osigura obavezna registracija fizičkih ili pravnih osoba koje su uključene u prodaju, distribuciju, privremeni prijenos ili iznajmljivanje dekodera.
 2. Postupak za registraciju će započeti na zahtjev fizičke ili pravne osobe od koje se zahtjeva da se registrira, putem zahtjeva upućenog predsjedniku Komisije za tržište telekomunikacija što će biti uknjiženo u pravno nadležnom registru.
 3. Na formularu zahtjeva, podnositelji će istaknuti svoje ime ili ime poduzeća, svoju adresu i porezni broj, prirodu svoje djelatnosti, i, kada je potrebno, broj svog unosa u

Trgovački registar, kao i tip i model telekomunikacijskih uređaja s uvjetovanim pristupom, opreme, naprava ili sustava koji nude ili prodaju.

4. Prilikom primitka formulara, Komisija za tržište telekomunikacija će pregledati zahtjev za registraciju, i, prilikom toga, može zatražiti takav dokaz i poduzeti takve provjere kakve smatra prikladnim u vezi s informacijama koje su joj ustupljene. U svakom slučaju, zahtjevat će obavezno izvješće koje će donijeti tehničke službe Glavne uprave telekomunikacija pri Ministarstvu javnih poslova o sukladnosti s odredbama Uredbe-zakona 1/1997...
5. Ako se registracija ne može provesti zbog toga što su ustupljene informacije nedovoljne, od podnositelja će se zatražiti da u roku od 10 radnih dana dopuni informacije koje nedostaju u skladu s člankom 71. Zakona o pravilima koja uređuju upravne ovlasti i Općim upravnim postupkom.
6. Nakon završetka postupka, Vijeće Komisije za tržište telekomunikacija će odlučiti da li je registracija odobrena ili nije, i obavijestit će podnositelja o svojoj odluci i broju koji mu je dodijeljen u registru.

Kada prođe rok za ispravljanje, prvi i svaki sljedeći zahtjev za registracijom neće biti dopušten, ako informacije nisu ustupljene u potpunosti, ili ako su te informacije netočne.

Informacije koje se odnose na operatere će se registrirati odvojeno od onih koje se odnose na vrstu ili model telekomunikacijskih uređaja, opreme, sredstava ili sustava prikladnih za dekodiranje koje ti operateri plasiraju na tržište ili prodaju.

7. U registru će se čuvati knjiga u kojoj će svakome operateru biti dodijeljeno mjesto na kojem će biti informacije koje identificiraju fizičku ili pravnu osobu koja je registrirana.

Postojat će i pomoćni registar, koji će se sastojati od neodređenog broja označenih stranica, jedna za svakog operatera, organiziran na takav način da će serijski brojevi stranica u pomoćnom registru odgovarati brojevima dodijeljenim u glavnom registru; pomoćni registar će imati bilješke o imenima fizičkih ili pravnih osoba koje su popisane u glavnom registru.

Nakon svake stranice će biti potreban broj sljedećih stranica, koje će biti označene brojem s prve stranice i uz njega slovom, abecednim redom. Stranice označene abecednim redom će sadržavati popis, jedno za drugim, u odvojenim, numeriranim unosima, pojedinačne vrste, modela i broja dozvole, ako postoji, telekomunikacijskog uređaja, opreme, sredstava ili sustava koji su prikladni za usluge s uvjetovanim pristupom koje operater nudi ili prodaje.

8. Registar, koji će po doseg biti nacionalni, će biti otvoren za javnost i dozvole koje izda Tajništvo Vijeća Komisije za tržište telekomunikacija će biti jedino sredstvo za nesporno dokazivanje sadržaja koji se nalaze u registru. Registracija, daljnji unosi u registar i izdavanje dozvola će se naplaćivati kada bilo koja stranka podnese zahtjev i to prema sustavu naplate u skladu sa Zakonom o reguliranju telekomunikacija.

Informacije iz registra će biti dostupne na zahtjev trećoj osobi s interesom.

Nakon zaključenja prvobitne registracije, svaki operater treba prijaviti za registraciju bilo koju drugu vrstu ili model telekomunikacijskih uređaja, opreme, sredstava ili

sustava koji su prikladni za dekodiranje, a koji je u sklopu njegovog poslovanja i koji prethodno nije bio registriran.

Isto tako, treba prijaviti da se iz registra izbrišu detalji o bilo kojoj vrsti ili modelu opreme za dekodiranje, uređaja, sredstava ili sustava koje više ne nudi niti prodaje.

Poništiti će se registracija operatera na zahtjev fizičke ili pravne osobe koja je registrirana, odlukom Vijeća Komisije za tržište telekomunikacija.

9. U svakom slučaju, odredbe ovog članka ne idu u korist ovlastima Komisije tržišta telekomunikacija na način da, prema članku 1. (2) (2) (d) Uredbe-zakona 6/1996 od 7. lipnja 1996. o liberalizaciji telekomunikacija, ograničava ili zabranjuje aktivnosti operatera usluga s uvjetovanim pristupom... i onih koji odašilju signal kako bi se zaštitila konkurencija i jamčio pluralizam u pružanju usluga.
12. Prema nacionalnom sudu, interpretacija koja je najviše u skladu s dosadašnjom je da, prema članku 2. Uredbe 136/1997, zajedno s člankom 1. (2) Uredbe-zakona 1/1997, Španjolske vlasti su stvorile obvezni registar u kojem se od operatera usluga s uvjetovanim pristupom traži da ostave podatke, ne samo o sebi, nego i o telekomunikacijskim uređajima, opremi, sredstvima i sustavima koje plasiraju na tržište ili prodaju. Registracija nije automatska u tim registrima, nego je potrebno prethodno upravno odobrenje koje može biti negativno. Da bi bili unešeni u registar, nije dovoljno da operater svoje djelovanje uskladi s tehničkim specifikacijama, nego prvo mora dobiti tehničko izvješće od službenika u Ministarstvu javnih poslova u kojem potvrđuju da je u skladu s tehničkim i drugim zahtjevima iz Uredbe-zakona 1/1997. Nakon uspješnog završetka registracijskog postupka i dobivanja relevantne dozvole moguće je zakonito prodavati, distribuirati, prenositi ili iznajmljivati navedene uređaje, sustave i dekodere potrebne za digitalni prijenos televizijskih signala. Operateri koji prodaju, distribuiraju, prenose ili iznajmljuju navedene uređaje bez da su dobili takvu dozvolu za to, čine težak ili jako težak prekršaj koji su kažnjivi prema upravnim propisima.

Glavni postupak i pitanja postavljena Sudu

13. Canal Satélite Digital pruža usluge s uvjetovanim pristupom za odašiljanje digitalne satelitske televizije i prijem televizijskih vijesti. Digitalno odašiljanje i pristup kodiranim televizijskim uslugama su mogući nakon kupnje ili najma posebnih uređaja za dekodiranje. Canal Satélite dobavlja takve dekodere u Španjolskoj, a koji su zakonito proizvedeni i prodaju se u Belgiji i Ujedinjenom Kraljevstvu. Iako nisu registrirani ni Canal Satélite Digital ni dekoderi koje prodaje, Canal Satélite ima mnogo kupaca u Španjolskoj koji koriste njihove dekodere. Za to nisu bili upravno sankcionirani.
14. Španjolski zakon dopušta fizičkim i pravnim osobama na čiji interes to ima utjecaja, općom odredbom sekundarnih propisa, da podnesu zahtjev za poništenje izravno pred sudove. Kada opću odredbu propisuje Vijeće ministara, kao što to čini s kraljevim uredbama, upravno vijeće Vrhovnog suda je nadležno u prvom i zadnjem stupnju proglasiti tu opću odredbu ništetnom erga omnes.

15. S obzirom da se smatrao izravno pogođenim člankom 2. Uredbe 136/1997, Canal Satélite Digital je podnio upravni zahtjev protiv odredaba pred Vrhovnim sudom, u kojemu traži da se proglase ništetnima. Termini u zakonu u prilog te radnje odnose se i na postupovne pogreške koje navodno krše te odredbe u bitnim pitanjima, uključujući i kršenja pravila Zajednice.
16. Imajući sumnje u vezi pravilne interpretacije relevantnih odredaba prava Zajednice, Tribunal Supremo je odlučio zastati s postupkom i postaviti sljedeća pitanja Sudu:
1. Zabranjuje li članak 30. Ugovora o EZ, zajedno s odredbama članka 1. do 5. Direktive 95/47/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o upotrebi standarda za odašiljanje televizijskih signala ... nacionalne propise koji , uvjetujući im prodaju uređaja, opreme, dekodera ili sustava za digitalni prijenos i prijem televizijskih signala putem satelita, uključujući onu koja je zakonito proizvedena i prodaje se u drugim državama članicama, zahtjeva od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da kumulativno ispune sljedeće zahtjeve:
 - obveza registriranja detalja o sebi i spomenutim uređajima, opremi, dekoderima i sustavima u obaveznom službenom registru, takva registracija nije uvjetovana za poduzeće operatera o kojem je riječ samo u pogledu usklađenosti s tehničkim specifikacijama, nego i prethodnim tehničkim izvješćem od strane nacionalnih vlasti o usklađenosti s tehničkim i drugim zahtjevima utvrđenim u nacionalnom zakonodavstvu;
 - obveza, nakon završetka postupka registracije koja je navedena, za dobivanje odgovarajuće upravne "dozvole" o sukladnosti s navedenim tehničkim i drugim zahtjevima utvrđenim u nacionalnom zakonodavstvu?
 2. Zabranjuje li članak 59. Ugovora o EZ, zajedno s člancima 1. do 5. Direktive 95/47/EZ, nacionalne propise koji postavljaju upravne zahtjeve koji su navedeni za operatere usluga s uvjetovanim pristupom?
 3. Smatra li se nacionalna zakonska odredba koja propisuje usklađivanje s takvim zahtjevima "tehničkim propisom" za potrebe ispunjavanja obveze da obavijesti Komisiju kako je navedeno u Direktivi Vijeća 83/189/EEC od 28. ožujka 1983. kojom se utvrđuje postupak za pružanje informacija na području tehničkih standarda i propisa ...?

Dopustivost postavljanja prethodnih pitanja

17. Španjolska vlada tvrdi da se predmet iz glavnog postupka isključivo odnosi na članak 2. Uredbe 136/1997, s obzirom da se, u španjolskom zakonu, upravnoopravni zahtjev ne može odnositi na zakonske propise, kao što je slučaj s Uredbom-zakonom 1/1997, koja je postala Zakon 17/1997. Članak 2. Uredbe 136/1997 nije taj koji zahtjeva od operatera da se registriraju, nego Uredba-zakon 1/1997. Članak 2. Uredbe 136/1997 samo regulira strukturu i poslovanje tog registra. Španjolska vlada zaključuje da ispitivanje slučaja u glavnom postupku od strane Tribunal Supremo mora nužno biti ograničeno člankom 2.

Uredbe 136/1997 i da su, u tim okolnostima, pitanja upućena na odluku o prethodnom pitanju isključivo hipotetska.

18. Prema utvrđenoj sudskoj praksi je, u kontekstu suradnje između Suda i nacionalnih sudova, propisano člankom 234. EZ, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se postupak vodi, koji mora preuzeti odgovornost za naknadne sudske odluke, utvrditi u svjetlu posebnih okolnosti predmeta potrebu za prethodnim mišljenjem, kako bi se omogućilo da donese odluku, i relevantnost pitanja koja podnosi Sudu. Dakle, kada nacionalni sud podnese pitanja koja se odnose na tumačenje prava Zajednice, Sud je, u pravilu, dužan donijeti odluku (vidi, na primjer, predmet C-415/93 Bosman [1995] ECR I- 4921, točka 59.).
19. No, Sud je također zaključio da, u iznimnim okolnostima, može ispitati uvjete predmeta u kojima je nacionalni sud uputio pitanja, kako bi ocijenio je li nadležan (vidi, u tom smislu, predmet 244/80 Foglia [1981] ECR 3045, točka 21.). Sud može odbiti odlučivati o prethodnom pitanju nacionalnog suda samo kad je očito da tumačenje prava Zajednice koje se traži nema nikakve veze sa stvarnim činjenicama iz glavnog postupka ili njegovom svrhom, kada je problem hipotetski, ili ako sud ne raspolaže činjeničnim ili pravnim materijalima potrebnim da da koristan odgovor na pitanje koje mu je postavljeno (vidi, na primjer, predmet C-379/98 PreussenElektra [2001] I-2099, točka 39.).
20. U ovom predmetu, čak i ako odgovori Suda na pitanja 1. i 2. mogu imati učinak na usklađenost Uredbe-zakona 1/1997 s pravom Zajednice i visina te usklađenosti ne čini sadržaj predmeta iz glavnog postupka, koji je ograničen na ispitivanje Uredbe 136/1997, ne može se osporiti da odgovor na ta pitanja ne bi mogao biti od koristi da nacionalnom sudu omogući da utvrdi je li Uredba 136/1997 u skladu s pravom Zajednice. Ako je obavezna registracija kao takva suprotna pravu Zajednice, nacionalni se propisi koji se odnose na tu registraciju, kakav god da je njihov položaj u hijerarhiji pravnih pravila, ne mogu primijeniti.
21. Stoga slijedi kako je prethodno pitanje dopušteno.

Prvo i drugo pitanje

22. U svoja prva dva pitanja, nacionalni sud pita, u biti, da li članci 1. do 5. Direktive 95/47, zajedno s člancima 30. i 59. Ugovora o EZ, sprječavaju državu članicu da prodaju, od strane operatera koji pružaju usluge s uvjetovanim pristupom uređaja, opreme, dekodera ili sustava digitalnog prijenosa i prijema televizijskih signala preko satelita, učine podložnom postupku prethodnog odobrenja sa sljedećim značajkama:
 - da uključuje obvezu unosa i operatera i proizvođača u službeni registar, i
 - da bi bio registriran operater mora:
 - (a) obvezati se poštovati tehničke specifikacije i

- (b) dobiti prethodno tehničko izvješće od nacionalnih vlasti i prethodnu upravnu dozvolu, u kojoj stoji da su ispunjeni tehnički i drugi zahtjevi nacionalnih propisa.

Pravna narav unosa u registar

23. Španjolska vlada osporava interpretaciju nacionalnog suda o propisima o kojima je riječ u glavnom postupku. U svojoj osnovi, unos u registar ne stvara preduvjet za prodaju dekodera ili početak poslovanja operatera, jer ta registracija ne stvara ili mijenja prava i namjera joj je samo uspostaviti, za informiranje trećih osoba, da operateri djeluju u skladu s pravilima i tehničkim specifikacijama koje propisuje pravo Zajednice. Ostaje činjenica da je takva interpretacija podržana člankom 1. (2) Uredbe-zakona 1/1997, prema kojem unos u registar mora omogućiti bilo kojoj osobi da provjeri da operateri djeluju u skladu s tehničkim specifikacijama koje su sadržane u toj uredbi-zakonu.
24. U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da Sud nema nadležnost odlučivati je li interpretacija propisa nacionalnog prava od strane nacionalnog suda točna ili da odlučuje, u kontekstu postupka prethodnog pitanja, o sukladnosti tih odredaba s pravom Zajednice. Zadatak Suda je da samo interpretira odredbe prava Zajednice kako bi nacionalnom sudu dao svu pomoć u vezi s pitanjima prava Zajednice koja mu je potrebna da bi odlučio u odnosnom predmetu (predmet C-58/98 Corsten [2000] ECR I-7919, točka 24.).
25. Relevantna interpretacija nacionalnog prava je za Sud stoga ona koju je usvojio nacionalni sud i koja je izložena u točki 12. ove presude.

Direktiva 95/47

26. S obzirom da čini dio sveukupne strategije Zajednice kojom se uspostavlja unutarnje tržište za napredne televizijske tehnologije, Direktiva 95/47 je stvorena da promovira brzi razvoj televizijskih usluga velikog formata (16:9) i uvođenje televizije visoke jasnoće (HDTV) u Europi. Zbog tog cilja, sadrži odredbe koje se odnose na novo tržište o uslugama digitalne televizije s uvjetovanim pristupom (pay TV), uključujući odredbe koje se odnose na obveze operatera usluga s uvjetovanim pristupom i svojstva opreme koju iznajmljuju ili prodaju.
27. S druge strane, Direktiva 95/47 ne sadrži odredbe koje se odnose na detaljna upravna pravila za implementaciju obveza koje proizlaze za države članice prema toj direktivi. Ta činjenica ipak ne opravdava zaključak da države članice ne mogu propisati postupak prethodnog odobrenja koji se sastoji od obveznog unosa u registar, zajedno sa zahtjevom prethodnog tehničkog izvješća koje daju nacionalne vlasti.
28. No, kada propišu takav upravni postupak, države članice trebaju u svakom slučaju djelovati u skladu s temeljnim slobodama koje su zajamčene Ugovorom.

Postojanje ograničenja temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom

29. Zahtjev koji je nametnut poduzeću koje želi prodavati uređaje, opremu, dekodere, ili sustave digitalnog odašiljanja ili prijema televizijskih signala preko satelita da se registrira kao operater usluga s uvjetovanim pristupom te da unese u taj registar proizvode koje plasira na tržište ograničava slobodu kretanja dobara i slobodu pružanja usluga zajamčene člancima 30. i 59. Ugovora (vidi, s obzirom na obrte, Corsten, točka 34.).
30. Dalje, potreba da se u određenim slučajevima proizvodi o kojima je riječ prilagode propisima koji su na snazi u državi članici u kojoj se prodaju sprječava da bi se spomenute mjere moglo smatrati načinima prodaje u smislu točke 16. Spojenih predmeta C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard [1993] ECR I-6097.

Opravdanje postojećih ograničenja

31. Kada nacionalna mjera ograničava slobodu kretanja dobara i slobodu pružanja usluga, Sud će u pravilu istražiti njene učinke samo na jednu od te dvije temeljne slobode kada je jasno da je, u okolnostima slučaja, jedna od njih u potpunosti sekundarna u odnosu na drugu i može se razmatrati zajedno s njom (vidi, s obzirom na lutriju, predmet C-275/92 Schindler [1994] ECR I-1039, točka 22.).
32. No, u području telekomunikacija, teško je općenito zaključiti da li prioritet treba imati sloboda kretanja dobara ili sloboda pružanja usluga. Kao što pokazuje predmet u glavnom postupku, ta su dva aspekta često vrlo povezana. Opskrba telekomunikacijskom opremom je ponekad važnija nego postavljanje ili druge usluge povezane s njim. U drugim uvjetima, suprotno tome, bitnije su ekonomske aktivnosti pružanja know-how ili drugih usluga operatera o kojima je riječ, dok je dostava uređaja, opreme ili telekomunikacijskih sustava s uvjetovanim pristupom koje prodaju ili dobavljaju samo akcesorna.
33. U skladu s time, pitanje da li su ograničenja o kojima je riječ u točki 29. ove presude opravdana treba ocjenjivati simultano u svjetlu članka 30. i članka 59. Ugovora, kako bi se odredilo da li nacionalne mjere o kojima je riječ u glavnom postupku slijede cilj koji je u javnom interesu i da li su u skladu s načelom proporcionalnosti, odnosno jesu li prikladne da se njima osigura postizanje tog cilja i da pritom ne prelaze granicu nužnosti (vidi, posebno, predmet C-76/90 Säger [1991] ECR I-4221, točka 15.; spojeni predmeti C-369/96 i C-376/96 Arblade i ostali [1999] ECR I-8453, točka 35.; i Corsten, točka 39.).
34. Nije sporno da informiranje i zaštita potrošača, kao korisnika proizvoda ili usluga, čini zakonite temelje u javnom interesu kojima je u pravilu moguće opravdati ograničenja temeljnih sloboda koje su zajamčene Ugovorom. No, kako bi utvrdili da li su nacionalni propisi kao oni o kojima je riječ u glavnom postupku u skladu s načelom

proporcionalnosti, nacionalni sud koji postavlja pitanje mora uzeti u obzir sljedeća razmatranja.

35. Kao prvo, ustaljena je sudska praksa da sustav prethodnog upravnog odobrenja ne može legitimirati diskrecijsko upravljanje od strane nacionalnih vlasti koje je odgovorno za ograničavanje učinkovitosti odredaba prava Zajednice, osobito onih koje se odnose na temeljne slobode o kojima je riječ u glavnom postupku (spojeni predmeti C-358/93 i C-416/93 Bordessa i ostali [1995] ECR I-361, točka 25.; predmet C-205/99 Analir i ostali [2001] ECR I-1271, točka 37.; predmet C-157/99 Smits i Peerbooms [2001] ECR I-5473, točka 90.). Stoga, da bi sustav prethodnog upravnog odobrenja bio opravdan iako odstupa od temeljnih sloboda, treba, u svakom slučaju, biti utemeljen na objektivnim, nediskriminatornim kriterijima koji su unaprijed poznati poduzećima na koja se odnose, na takav način da ograničavaju diskrecijske ovlasti nacionalnih vlasti, kako se njime ne bi arbitrarno koristile (Analir, točka 38.).
36. Drugo, mjera koju propiše država članica se ne može smatrati nužnom za postizanje cilja ako u biti čini dvostrukom kontrolu koja se već odvija u sklopu drugog postupka, u istoj državi ili u drugoj državi članici.
37. Prvo, ustaljena je sudska praksa da se proizvod koji se zakonito prodaje u bilo kojoj državi članici u pravilu mora moći prodavati u bilo kojoj drugoj državi članici bez da je podvrgnut dodatnim kontrolama, osim u slučaju iznimaka koje su dopuštene pravom Zajednice (vidi, posebno, predmet 120/78 Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) [1979] ECR 649, točka 14., i predmet C-123/00 Bellamy i English Shop Wholesale [2001] ECR I-2795, točka 18.).
38. Drugo, u pravilu je nespojivo sa slobodom pružanja usluga podvrgnuti pružatelja usluga ograničenjima zbog očuvanja javnog interesa utoliko što se taj interes već štiti pravilima u državi članici gdje je on registriran (vidi, posebno, predmet 279/80 Webb [1981] ECR 3305, točka 17.; Arblade, točka 34.).
39. Treće, postupak prethodnog odobrenja će biti nužan samo kada se naknadnu kontrolu smatra zakašnjelom da bi bila stvarno učinkovita i da bi se postigao željeni cilj.
40. Kako bi se utvrdilo da li se o tome radi, nužno je razmotriti, s jedne strane, je li moguće otkriti nedostatke proizvoda i usluga o kojima je riječ u vrijeme kada se provjeravaju izjave koje su dali operateri usluga s uvjetovanim pristupom, i, s druge strane, rizike i opasnosti koje bi bile rezultat neotkrivanja tih nedostataka prije nego su proizvodi prodani ili usluge pružene krajnjim korisnicima.
41. Konačno, potrebno je primijetiti da, dok traje, postupak prethodnog odobrenja u potpunosti sprječava trgovce da prodaju odnosne proizvode ili pružaju usluge. Iz toga slijedi da, kako bi bio u skladu s temeljnim načelima slobode kretanja dobara i slobode

pružanja usluga, takav postupak ne smije, zbog svog trajanja, troškova koje uzrokuje, ili bilo kakvih nejasnoća u vezi s uvjetima koje je potrebno ispuniti, biti takav da sprječava operatere na koje se odnosi u izvršavanju njihovog poslovnog plana.

42. U tom pogledu, jednom kada je završeno ispitivanje uvjeta za registriranje i kada je ustanovljeno da su ti uvjeti zadovoljeni, zahtjev da se dobije dozvola za uređaje, opremu ili telekomunikacijske sustave s uvjetovanim pristupom nakon postupka registracije ne smije odgađati ili komplicirati ostvarivanje prava poduzeća na koje se odnosi da prodaje te proizvode i srodne usluge. Osim toga, zahtjevi za unosom u registar i dobivanjem dozvole, pod pretpostavkom da su opravdani, ne smiju uzrokovati neproporcionalne upravne troškove (Corsten, točke 47. i 48.).

43. U svjetlu navedenih razmatranja, odgovor na prvo i drugo pitanje treba biti:

1. Nacionalni propisi koji podvrgavaju prodaju uređaja, opreme, dekodera ili sustava za digitalno odašiljanje ili prijem televizijskih signala preko satelita i pružanje sličnih usluga od strane operatera koji pružaju usluge s uvjetovanim pristupom postupku prethodnog odobrenja ograničavaju i slobodu kretanja dobara i slobodu pružanja usluga. Stoga, kako bi bili opravdani s obzirom na te temeljne slobode, takvi propisi trebaju služiti za postizanje cilja u javnom interesu koji priznaje pravo Zajednice i koji je u skladu s načelom proporcionalnosti; to znači, moraju biti prikladni za postizanje željenog cilja te ne smiju ići preko onog što je nužno za njegovo postizanje.
2. Prilikom utvrđivanja da li su nacionalni propisi kao oni o kojima je riječ u glavnom postupku u skladu s načelom proporcionalnosti, nacionalni sud koji postavlja pitanje treba posebno uzeti u obzir sljedeća razmatranja:
 - da bi sustav prethodnog upravnog odobrenja bio opravdan iako ograničava te temeljne slobode, treba, u svakom slučaju, biti utemeljen na objektivnim, nediskriminatornim kriterijima koji su unaprijed poznati, na način da ograničavaju diskreciju nacionalnih vlasti, tako da se ne one njime ne koriste arbitrarno;
 - mjera koju donese država članica se ne može smatrati nužnom za postizanje željenog cilja ako stvara dvostruku kontrolu uz onu koja se već provodi u kontekstu drugih postupaka, bilo u toj državi ili u drugoj državi članici;
 - postupak prethodnog odobrenja je nužan samo kada se naknadna kontrola smatra zakašnjelom da bi bila stvarno učinkovita i da bi omogućila postizanje željenog cilja;
 - postupak prethodnog odobrenja nije u skladu s temeljnim principima slobode kretanja dobara i slobode pružanja usluga ako je, s obzirom na duljinu trajanja i neproporcionalne troškove koje uzrokuje, takav da sprječava operatere na koje se odnosi da ispunjavaju svoj poslovni plan.

Treće pitanje

44. U trećem pitanju, nacionalni sud u biti pita, prvo, da li nacionalni propisi koji zahtjevaju od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da unese svoje ime u registar i navede proizvode koje nudi na tržištu, te da dobije prethodnu dozvolu za te proizvode, čini tehnički propis u smislu članka 1., stavka 9., Direktive 83/19, i, drugo, da li o takvim nacionalnim propisima treba obavijestiti Komisiju u skladu s tom direktivom.
45. Što se tiče prvog dijela pitanja, Sud je već zaključio da nacionalni propisi koji samo postavljaju uvjete za osnivanje poduzeća, kao što su odredbe koje poslovanje podvrgavaju prethodnom odobrenju, ne čine tehničke propise u smislu članka 1., stavka 9., Direktive 83/189. Tehnički propisi u smislu te odredbe su specifikacije koje određuju karakteristike proizvoda, a ne specifikacije koje se odnose na ekonomske operatere (predmet C-194/94 CIA Security [1996] ECR I-2201, točka 25.; predmet C-278/99 Van der Burg [2001] ECR I-2015, točka 20.).
46. No, nacionalnu odredbu treba smatrati tehničkim propisom u smislu članka 1., stavka 9., Direktive 83/189 ako zahtjeva od odnosnih poduzeća da se prijave za prethodno odobrenje svoje opreme (CIA Security, točka 30.).
47. Iz toga slijedi da nacionalno pravilo, koje zahtjeva od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da unese opremu, dekodere ili sustave za digitalno odašiljanje i prijem televizijskih signala preko satelita koje će plasirati na tržište u registar i da izvade prethodnu dozvolu za te proizvode prije nego ih mogu prodavati, čini tehnički propis u smislu članka 1., stavka 9., Direktive 83/189.
48. Što se tiče drugog dijela trećeg pitanja, koji se odnosi na obvezu iz članka 8. Direktive 83/189 da bilo koji nacrt tehničkog propisa treba podnijeti Komisiji, članak 10. te direktive pokazuje da se članci 8. i 9. ne primjenjuju na zakone, uredbe i upravne propise država članica, ili dobrovoljne sporazume kojima su se pridružile, kojima države članice udovoljavaju obvezujućim mjerama Zajednice što rezultira usvajanjem tehničkih specifikacija. Dakle, do mjere u kojoj nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku transponiraju Direktivu 95/47, ali samo do te mjere, ne postoji obveza za obavještanje prema Direktivi 3/189.
49. No, s obzirom na sadržaj Direktive 95/47 na koji se odnose točke 26. i 27. ove presude, nacionalni propisi o kojima je riječ, utoliko što stvaraju sustav prethodnog upravnog odobrenja, ne mogu biti označeni kao propisi kojima država članica udovoljava obvezujućim mjerama Zajednice što rezultira usvajanjem tehničkih specifikacija.
50. Stoga odgovor na treće pitanje treba biti da nacionalni propisi koji zahtjevaju od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da unesu opremu, dekodere ili sustave za digitalno odašiljanje i prijem televizijskih signala preko satelita koje nude na tržištu, u registar i da izvade prethodnu dozvolu za te proizvode, prije nego što ih mogu prodavati, čine tehnički propis u smislu članka 1., točke 9., Direktive 83/189.

Odluka o troškovima

[izostavljena]

Operativni dio

Na toj je osnovi Sud,

odgovarajući na pitanje koje mu je tribunal Supremo uputio 22. rujna 1999., presudio:

1. Nacionalni propisi koji podvrgavaju prodaju uređaja, opreme, dekodera ili sustava za digitalno odašiljanje ili prijem televizijskih signala preko satelita i pružanje sličnih usluga od strane operatera koji pružaju usluge s uvjetovanim pristupom postupku prethodnog odobrenja ograničavaju i slobodu kretanja dobara i slobodu pružanja usluga. Stoga, kako bi bili opravdani s obzirom na te temeljne slobode, takvi propisi trebaju služiti za postizanje cilja u javnom interesu koji priznaje pravo Zajednice i koji je u skladu s načelom proporcionalnosti; to znači, moraju biti prikladni za postizanje željenog cilja te ne ići preko nužne mjere za njegovo postizanje.
2. Prilikom utvrđivanja da li su nacionalni propisi kao oni o kojima je riječ u glavnom postupku u skladu s načelom proporcionalnosti, nacionalni sud koji postavlja pitanje treba posebno uzeti u obzir sljedeća razmatranja:
 - da bi sustav prethodnog upravnog odobrenja bio opravdan iako ograničava te temeljne slobode, treba, u svakom slučaju, biti utemeljen na objektivnim, nediskriminatornim kriterijima koji su unaprijed poznati, na način da ograničavaju diskreciju nacionalnih vlasti, tako da se ne koristi arbitrarno;
 - mjera koju donese država članica se ne može smatrati nužnom za postizanje željenog cilja ako stvara dvostruku kontrolu uz onu koja se već provodi u kontekstu drugih postupaka, u toj državi ili u drugoj državi članici;
 - postupak prethodnog odobrenja je nužan samo kada se naknadna kontrola smatra zakašnjelom da bi bila stvarno učinkovita i da bi omogućila postizanje željenog cilja;
 - postupak prethodnog odobrenja nije u skladu s temeljnim principima slobode kretanja dobara i slobode pružanja usluga ako je, s obzirom na duljinu trajanja i neproporcionalne troškove koje uzrokuje, takav da sprječava operatere na koje se odnosi da ispunjavaju svoj poslovni plan.
3. Nacionalni propisi koji zahtijevaju od operatera usluga s uvjetovanim pristupom da unesu opremu, dekodere ili sustave za digitalno odašiljanje i prijem televizijskih signala preko satelita koje nude na tržištu u registar i da izvade prethodnu dozvolu za te proizvode, prije nego što ih mogu prodavati, čine tehnički propis u smislu članka 1., točke 9., Direktive Vijeća 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983. koja propisuje postupak za pružanje informacija na području tehničkih standarda i propisa, kao prema izmjenama i dopunama iz Direktive 94/10/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. ožujka 1994.