

Mål C-353/24

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

15 maj 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Administratīvā rajona tiesa (Distriktsförvaltningsdomstolen,
Lettland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

13 maj 2024

Klagande:

SIA Europark Latvia

Skidata GmbH

Motpart:

Valsts ieņēmumu dienests (Skattemyndigheten)

Ytterligare deltagare i rättegången:

SIA 19 points

SIA Ernst & Young Baltic

Administratīvā rajona tiesa

Rīgas tiesu nams

(Förvaltningsdomstolen i första instans, Riga)

Beslut

Riga, den 13 maj 2024

[utelämnas] [domstolens sammansättning],

har, i närvaro av företrädarna för klaganden Sia Europark Latvia och företrädaren för klaganden [utelämnas] Skidata GmbH samt av företrädarna för den institution som agerar för Republiken Lettlands räkning, Valsts ieņēmumu dienests (Skattemyndigheten), av företrädaren för SIA 19 points (ytterligare deltagare i rättegången) och av företrädarna för organet för överensstämmelsekontroll, SIA Ernst & Young Baltic (ytterligare deltagare i rättegången),

vid en offentlig förhandling prövat det förvaltningsrättsliga mål som inlets till följd av att SIA Europark Latvia och det österrikiska bolaget Skidata GmbH överklagat Skattemyndighetens beslut av den 2 september 2022 och yrkat att detta ska upphävas.

Saken och de relevanta omständigheterna i målet

- 1 SIA Europark Latvia (nedan kallat Europark Latvia) är ett privat bolag som är registrerat i Lettland och som tillhandahåller parkerings- och garagetjänster.

Skidata GmbH (nedan kallat Skidata) är ett privat bolag som är registrerat i Österrike och som tillverkar automatiska betalningssystem i Österrike och (genom dotterbolag eller andra distributörer) importerar dessa anordningar till 25 medlemsstater i Europeiska unionen, däribland Lettland.

Den 30 juni och den 27 november 2015 köpte Europark Latvia automatiska betalningsanordningar för parkeringsanläggningar tillverkade av Skidata. Köpet gjordes hos Skidatas distributör till ett pris som omfattade kostnader för installation och projektledning. Under perioden 8 oktober 2015–30 december 2015 registrerades åtta av de av Europark Latvia inköpta betalningsanordningarna för parkeringsanläggningar, vilka var av modellen Skidata Parking-Logic (nedan kallade de aktuella betalningsanordningarna), som apparater för kommersiellt bruk i Skattemyndighetens enhetliga databas (register).

- 2 Bolaget SIA Ernst & Young Baltic har ställning som organ för överensstämmelsekontroll avseende kassaregister, hybridkassaregister, kassasystem, specialenheter och specialutrustning – en kontroll som innebär att modellerna av kassaregister, hybridkassaregister, kassasystem, specialenheter och specialutrustning samt ändringar av dessa och deras mjukvaruversioner testas för att säkerställa att de tekniska kraven för elektroniska anordningar och utrustning för registrering av skatter och avgifter uppfylls. Bolaget (nedan kallat organet för överensstämmelsekontroll) informerade genom skrivelse av den 16 maj 2022 Skattemyndigheten om att organet, vad gällde kassasystemet Skidata Parking-LogicV29.00, vägrade att utfärda en försäkran om att detta system överensstämde med de tekniska krav som är tillämpliga på elektroniska anordningar och utrustning för registrering av skatter och avgifter (nedan kallad försäkran om överensstämmelse), på grund av att den som skulle tillhandahålla tjänster för underhåll av de aktuella betalningsanordningarna (en ekonomisk aktör som, innan den påbörjar sin uppgift, ska registreras i Skattemyndighetens enhetliga databas (register)), nämligen bolaget SIA 19 points, inte hade inkommit med de uppgifter

som föreskrivs i punkt 121.⁴.4 i Ministru kabineta 2014. gada 11. februāra noteikumi Nr. 96 (ministerrådets förordning nr 96 av den 11 februari 2014, nedan kallad förordningen om användning), det vill säga källkoden och den exekverbara koden till den registrerade programvaran för betalningsanordningarna.

- 3 Genom Skattemyndighetens beslut av den 2 september 2022, vilket var det slutgiltiga beslutet i det administrativa förfarandet vid denna myndighet, togs de aktuella betalningsanordningarna bort från denna myndighets enhetliga databas (register), med motiveringen att det inte hade genomförts någon överensstämmelsekontroll som hade lett till att det hade utfärdats en försäkran om överensstämmelse som visade att de tekniska kraven för elektroniska anordningar och utrustning för registrering av skatter och avgifter var uppfyllda.

I beslutet anges bland annat att kravet i punkt 121.⁴.4 i förordningen om användning inte ska betraktas som ett tekniskt krav och att det inte var nödvändigt att anmäla det till Europeiska kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535/EG av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (nedan kallat direktiv 2015/1535). Enligt detta beslut återfinns de tekniska krav som är tillämpliga på elektroniska anordningar och utrustning av aktuellt slag i Ministru kabineta 2014. gada 11. februāra noteikumi Nr. 95 "Noteikumi par nodokļu un citu maksājumu reģistrēšanas elektronisko ierīču un iekārtu tehniskajām prasībām" (ministerrådets förordning nr 95 av den 11 februari 2014, "förordning om tekniska krav för elektroniska anordningar och utrustning för registrering av skatter och avgifter"), som har anmälts till Europeiska kommissionen och medlemsstaterna.

- 4 Europark Latvia och Skidata (nedan tillsammans kallade klagandebolagen) har överklagat Skattemyndighetens beslut till Administratīvā rajona tiesa och yrkat att det ska upphävas.

Klagandebolagen har i sina överklaganden bland annat gjort gällande att det vid tidpunkten för registreringen av de aktuella betalningsanordningarna inte föreskrevs i lagstiftningen att skattskyldiga personer som använde anordningar, inbegripet betalningsanordningar av nu aktuellt slag, var skyldiga att överlämna källkoden och den exekverbara koden till den registrerade programvaran eller skatteminnesmodulen. Denna skyldighet infördes senare genom förordningen om användning. Enligt klagandebolagen utgör en sådan skyldighet ett tekniskt krav som borde ha anmälts till Europeiska kommissionen i enlighet [utelämnas] med direktiv [utelämnas] 2015/1525 [utelämnas]. Eftersom kravet inte har anmälts, har enligt bolagen den aktuella bestämmelsen inte antagits enligt det lämpliga förfarandet och är inte tillämplig.

Klagandebolagen har påpekat att i samband med förvärv av nyttjanderätter till en programvara erhåller användaren av betalningsanordningar av nu aktuellt slag normalt sett tillgång (nyttjanderätt) till den exekverbara koden, eftersom denna är nödvändig för att säkerställa programvarans funktioner på datorn, men den

förvärvar inte rätten till att ändra källkoden eller att sprida den vidare. För Skidata, i egenskap av tillverkare av de aktuella betalningsanordningarna, utgör källkoden en företagshemlighet, och Europark Latvia, i egenskap av användare av anordningarna, kan inte på ett lagligt och oberoende sätt erhålla och lämna ut (överlämna) källkoden till den registrerade programvaran, såvida inte tillverkaren samtycker till detta.

För att förse organet för överensstämmelsekontroll med källkoden till den registrerade programvaran för betalningsanordningar av nu aktuellt slag, ska tillverkaren tillhandahålla källkoden till den som tillhandahåller underhållstjänster avseende anordningarna, som i sin tur ska överlämna den till organet för överensstämmelsekontroll, som lagrar den så att den som tillhandahåller underhållstjänster kan överlämna källkoden till den registrerade programvaran till Skattemyndigheten inom 24 timmar, för det fall det efterfrågas i enlighet med punkt 129.⁴ punkt 6 i förordningen om användning.

Enligt klagandebolagen begränsar detta på ett oproportionerligt sätt de immateriella rättigheterna (nyttjandet av dessa rättigheter) och rätten till företagshemligheter avseende källkoden till programvaran för de aktuella betalningsanordningarna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

5 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

”Artikel 34 Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Artikel 35 Kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Artikel 36 Bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 ska inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.”

6 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 om ändring av direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (nedan kallat direktiv 98/34).

Artikel 1.1 *produkt*: alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter, inklusive fiskprodukter.

Artikel 1.3 *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 överensstämmelse.

Artikel 1.4 *annat krav*: ett krav som inte är en teknisk specifikation och som ställs på en produkt framför allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön och som påverkar dess livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller omhändertagande, om dessa föreskrifter på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning, natur eller saluföringen av den.

Artikel 1.11 *teknisk föreskrift*: tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster, etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning 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 en produkt eller som förbjuder tillhandahållande eller utnyttjande av en tjänst eller etablering som tillhandahållare av tjänster.

Artikel 7 Medlemsstaterna ska, i enlighet med artikel 8.1, underrätta kommissionen om varje begäran till standardiseringsorgan om att utarbeta tekniska specifikationer eller en standard för särskilda produkter i syfte att införa en teknisk föreskrift för sådana produkter såsom ett utkast till teknisk föreskrift, samt därvid ange skälen för införandet.

Artikel 8.1 Om inte annat följer av artikel 10 skall medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De skall också till kommissionen redovisa skälen till att det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget.

7 Direktiv 2015/1535, som ersätter och upphäver direktiv 98/34:

Artikel 1.1 c *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 överensstämmelse.

Artikel 7.1 f *teknisk föreskrift*: tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster, etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning i en medlemsstat eller en större del därav, samt, med undantag av dem som anges i artikel 7, medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt eller som förbjuder tillhandahållande eller utnyttjande av en tjänst eller etablering som tillhandahållare av tjänster. De tekniska föreskrifter som är faktiskt tvingande ska omfatta följande:

Artikel 1.1 g *utkast till teknisk föreskrift*: texten till en teknisk specifikation eller ett annat krav eller en föreskrift för tjänster, inbegripet de administrativa bestämmelser, som har utarbetats i syfte att anta den eller att senare få den antagen som en teknisk föreskrift och som befinner sig på ett sådant förberedande stadium att väsentliga ändringar fortfarande kan göras.

Artikel 5[.1] [utelämnas] Om inte annat följer av artikel 7 ska medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De ska också till kommissionen redovisa skälen till att det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa skäl inte redan framgår av utkastet.

Lettisk rätt

- 8 Likums ”Par nodokļiem un nodevām” (lagen om skatter och avgifter) (nedan kallad skattelagen):

Artikel 28.¹ stycke 4.¹: Skattskyldiga får använda elektroniska anordningar och utrustningar som uppfyller de tekniska kraven för elektroniska anordningar och utrustningar för registrering av skatter och avgifter och som har varit föremål för överensstämmelsekontroll. Underhåll av elektroniska anordningar och utrustningar får utföras av en leverantör av underhållstjänster som har genomgått överensstämmelsekontroll i enlighet med lagstiftningen.

- 9 Förordningen om användning:

Punkt 121.⁴.4: För att utföra kontrollen av överensstämmelse avseende kassaregister, hybridkassaregister, kassasystem, specialenheter och specialutrustning samt ändringar av dessa och deras mjukvaruversioner, ska den som tillhandahåller tjänster för underhåll tillhandahålla teknisk dokumentation till organet för överensstämmelsekontroll på tillverkarens språk, tillsammans med en översättning som intygats av notarius publicus på det nationella språket. Den

tekniska dokumentationen ska innehålla följande: källkod (av människan läsbara datorinstruktioner som har utarbetats av en programmerare) och den exekverbara koden (en samling symboler som en dator nyttjar för att utföra ett program som kompilerats av en programmerare) till den registrerade programvaran och skatteminnesmodulen.

Punkt 121.⁵: Inom sex månader från mottagandet av de handlingar som avses i punkt 121.⁴ i denna förordning ska organet för överensstämmelsekontroll till den som tillhandahåller tjänster för underhåll översända en försäkran om överensstämmelse avseende modellen för kassaregister, hybridkassaregister, kassasystem, specialenhet och specialutrustning, ändring av dessa och deras version med de tekniska kraven för elektroniska anordningar och utrustningar för registrering av skatter och avgifter ... eller meddela att en sådan försäkran om överensstämmelse vägrats. Den ska även översända denna information till Skattemyndigheten.

Stycke 129.⁴ punkt 6: Genom att i Skattemyndighetens enhetliga databas (register) registrera modellen eller ändringen av ett kassaregister, hybridkassaregister, kassasystem eller specialenheter och specialutrustning som underhålls av en leverantör av underhållstjänster, ska den tjänsteleverantören, oavsett om det är tillverkaren av apparaten eller utrustningen, eller en befullmäktigad representant för tillverkaren, inom 24 timmar överlämna källkoden till den registrerade programvaran till Skattemyndigheten, om denna begär det.

Stycke 129.¹⁷ punkt 1, underpunkt 1.2.2: Den statliga skattemyndigheten ska utesluta följande från den enhetliga databasen (registret): kassaregister, hybridkassaregister, kassasystem, specialenheter och specialutrustning som registrerats i en användares namn: [om] villkoren i lagstiftningen om tekniska krav för elektroniska anordningar och utrustningar för registrering av skatter och avgifter inte är uppfyllda. Skattemyndigheten ska inom 15 arbetsdagar informera användaren om att anordningen uteslutits från den enhetliga databasen (registrering).

Skälen till den hänskjutande domstolens tvivel om tillämpningen och tolkningen av unionsrätten

I

Huruvida kravet på att överlämna källkoden till den registrerade programvaran omfattas av begreppet teknisk föreskrift

- 10 De tekniska kraven för elektroniska anordningar och utrustningar för registrering av betalningar är inte harmoniserade i unionsrätten. När det gäller den fria

rörligheten för varor inom icke-harmoniserade sektorer måste dock artiklarna 34–36 FEUF, principen om ömsesidigt erkännande och direktiv 2015/1535 iakttas.¹

- 11 Förebyggande åtgärder för att skydda den fria rörligheten för varor på EU:s inre marknad infördes genom direktiv 98/34/EG. Enligt detta direktiv är Europeiska unionens medlemsstater skyldiga att anmäla utkast till tekniska föreskrifter och uppgifter om dem till Europeiska kommissionen och övriga medlemsstater i Europeiska unionen för granskning.

I Europeiska kommissionens förklarande dokumentation anges att direktiv 98/34 avser provningar och provningsmetoder som omfattar de tekniska och vetenskapliga metoder som ska användas för att bedöma en viss produkts egenskaper och även förfaranden för bedömning av överensstämmelse, som är de förfaranden som används för att säkerställa att produkten uppfyller de särskilda kraven. Det är av yttersta vikt att dessa parametrar inkluderas i direktivets tillämpningsområde, eftersom provningar och förfaranden för bedömning av överensstämmelse under vissa omständigheter kan ha negativa effekter på handeln.²

Av detta följer att ett av målen med direktivet är att ge ett särskilt skydd för den fria rörligheten för varor genom förebyggande kontroller, eftersom den fria rörligheten för varor är en av Europeiska unionens grundvalar. För att uppnå detta mål uppställs kravet att medlemsstaterna till kommissionen ska anmäla alla utkast till tekniska föreskrifter (artikel 8.1 i direktiv 98/34). Vad gäller medlemsstaternas skyldighet att anmäla tekniska föreskrifter har enligt praxis från EU-domstolen direktiv 98/34 som mål att göra det möjligt för de ekonomiska aktörerna att bättre utnyttja fördelarna med den inre marknaden genom att det säkerställs att tekniska föreskrifter som medlemsstaterna föreslår regelbundet offentliggörs och dessa aktörer därigenom ges möjlighet att ta ställning till dem. Mot bakgrund av direktivets mål krävs det att de ekonomiska aktörerna i en medlemsstat underrättas om förslag till tekniska föreskrifter som utarbetas av en annan medlemsstat och om tillämpningen av dem, så att de kan få kännedom om omfattningen av de skyldigheter de kan åläggas och föregripa antagandet av föreskrifterna genom att, i förekommande fall, i tid anpassa sina produkter och tjänster.³

Ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten utgör ett väsentligt förfarandefel av den arten att det kan medföra att de aktuella tekniska föreskrifterna inte får

¹ *Free movement in harmonised and non-harmonised sectors*. Tillgänglig här: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/free-movement-sectors_en.

² *European Commission, Directive 93/34/EC – An instrument of co-operation between institutions and enterprises to ensure the smooth functioning of the Internal Market – A guide to the procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations and of rules on Information Society services, Publications Office, 2005, p. 18. Rapporten finns här: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6d8a677d-06ab-48b6-ba46-73b8150e6c51>.*

³ Dom av den 4 februari 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), punkterna 82–83.

tillämpas och att de nationella domstolarna inte ska tillämpa de relevanta tekniska föreskrifterna på enskilda.⁴ Tillämpningsförbudet som följer av att denna anmälningsskyldighet har åsidosatts avser inte alla bestämmelser i en lag som inte har anmälts, utan endast de tekniska föreskrifter som den innehåller.⁵

Den 9 september 2015 antogs direktiv 2015/1535, varvid direktiv 98/34 upphävdes. Såväl i direktiv 98/34 som i direktiv 2015/1535 uppställs ett krav på att medlemsstaterna ska anmäla alla utkast till tekniska föreskrifter till kommissionen.

- 12 Begreppet ”teknisk föreskrift”, såsom det definieras i artikel 1.11 i direktiv 98/34, omfattar fyra kategorier av åtgärder. Dessa kategorier är följande: 1) ”föreskrift för tjänster” i den mening som avses i artikel 1.5 i det direktivet. 2) ”teknisk specifikation” enligt artikel 1.3 i det direktivet, 3) ”annat krav” som det hänvisas till i artikel 1.4 i nämnda direktiv och 4) bestämmelser ” som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt”, som anges i artikel 1.11 i direktivet.⁶

För att avgöra huruvida kravet på att överlämna källkoden till den registrerade programvaran – vars fullgörande är tvistigt i förevarande mål – utgör en teknisk föreskrift, ska det prövas huruvida detta krav omfattas av någon av de ovannämnda kategorierna.

- 13 Enligt den hänskjutande domstolen råder det i förevarande mål inget tvivel om att de aktuella betalningsanordningarna är en ”produkt” i den mening som avses i artikel 1.1 i direktivet, vilket innebär att skyldigheten att överlämna källkoden till den registrerade programvaran inte ska betraktas som en ”föreskrift för tjänster” i den mening som avses i artikel 1.5 i direktivet.
- 14 Enligt artikel 1.3 i direktiv 98/34 är en 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 överensstämmelse. I enlighet med EU-domstolens

⁴ Dom av den 30 april 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), punkt 54; dom av den 8 september 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), punkt 23; dom av den 25 april 2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184), punkt 43; dom av den 10 juli 2014, Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058), punkt 48; dom av den 27 oktober 2016, James Elliott (C-613/14, EU:C:2016:821), punkt 64.

⁵ Dom av den 1 februari 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76), punkt 37 och där angiven rättspraxis.

⁶ Dom av den 4 februari 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), punkt 70; dom av den 13 oktober 2016, M. och S. (C-303/15, EU:C:2016:771), punkt 18; dom av den 10 juli 2014, Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058), punkt 16; dom av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl. (C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

praxis innebär begreppet teknisk specifikation att den åtgärd som införs ska tillämpas på produkten eller dess förpackning och att kraven måste avse de egenskaper som krävs av produkten.⁷ Om iakttagandet av detta krav är tvingande enligt lag vad gäller saluföringen, ska det betraktas som en ”teknisk specifikation”.⁸

Enligt den hänskjutande domstolen innebär kravet att överlämna källkoden till den registrerade programvaran inte vid första påseendet att de aktuella betalningsanordningarnas egenskaper ska överensstämja med vissa parametrar och inte heller att det anges vilka egenskaper anordningarna ska ha. EU-domstolens praxis ger emellertid inte något klart svar på frågan huruvida kravet på att överlämna källkoden till en registrerad programvara ska betraktas som ett krav avseende egenskaper som är tillämpligt på betalningsanordningar av nu aktuellt slag (produkter) när det gäller förfaranden för bedömning av överensstämmelse, eftersom en sådan egenskap (att det finns en källkod) inte finns hos alla produkter. Kravet på att källkoden till den registrerade programvaran för sådana anordningar ska ställas till förfogande för (överlämnas till) organet för överensstämmelsekontroll skulle följaktligen kunna betraktas som ett krav ”avseende egenskaper”, eftersom detta krav inte kan uppställas för produkter för vilka det inte finns någon källkod (såsom egenskap).

- 15 Vad gäller begreppet ”annat krav” i den mening som avses i artikel 1.4 i direktiv 98/34, handlar det om ”krav” som fastställs i rättsregler, som inte är tekniska föreskrifter, och som ställs på en produkt framför allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön och som påverkar dess livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, exempelvis villkor för användning, återvinning, återanvändning eller omhändertagande, om dessa föreskrifter på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning, natur eller saluföringen av den.⁹

Det krav som avses i punkt 121.4.4 i förordningen om användning är en nödvändig förutsättning som måste vara uppfylld för att ett organ för överensstämmelsekontroll ska kunna kontrollera att betalningsanordningar av nu aktuellt slag överensstämmer med kraven. Om källkoden till den registrerade programvaran för betalningsanordningarna inte överlämnas, utfärdar organet för överensstämmelsekontroll ett negativt kontrollutlåtande och Skattemyndigheten tar i sin tur bort anordningarna från den enhetliga databasen (registret), vilket innebär att de inte får användas för att registrera transaktioner eller för att bokföra

⁷ Dom av den 8 mars 2001, van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143), punkt 20; dom av den 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34), punkt 45; dom av den 21 april 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246), punkt 57.

⁸ Dom av den 20 mars 1997, Bic Benelux (C-336/96, EU:C:1997:173), punkt 23.

⁹ Dom av den 19 juli 2012, Fortuna m.fl. (C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495), punkt 35 och där angiven rättspraxis; dom av den 21 april 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246), punkt 72.

kontantbetalningar eller andra betalningar (för betalningskontroll och skattekontroll). Detta innebär i praktiken att försäljningen av sådana anordningar på den lettiska marknaden begränsas, eftersom företag och organisationer som är verksamma på den marknaden och som skulle kunna använda dem för dessa specifika ändamål inte har något intresse av att köpa betalningsanordningar som inte kan användas fullt ut i deras affärsverksamhet. Härav följer att kravet på överlämnande av källkoden till den registrerade programvaran i praktiken kan påverka marknadsföringen (eller försäljningen) av betalningsanordningar av nu aktuellt slag.

Samtidigt syftar skyldigheten att överlämna källkoden till den registrerade programvaran inte till att skydda konsumenterna eller miljön, utan till att genomföra en statlig kontroll av att skyldigheten att registrera skatter iakttas. Kravet på att överlämna källkoden till programvaran skulle emellertid kunna kvalificeras som ett ”villkor” som rör användningen av den aktuella produkten eller om en nationell bestämmelse som hör till kategorin av tekniska föreskrifter, vilken anges i artikel 1.11 i direktiv 98/34. Huruvida en bestämmelse ska hänföras till den ena eller den andra av dessa två kategorier av tekniska föreskrifter beror på omfattningen av det förbud som föreskrivs i bestämmelsen.¹⁰

Det framgår av EU-domstolens praxis att den tredje kategorin av tekniska föreskrifter i artikel 1.11 i direktiv 98/34, som huvudsakligen avser förbud mot användning, innebär att de aktuella nationella bestämmelserna har en räckvidd går klart längre än att endast begränsa viss möjlig användning av produkten och vilka följaktligen inte endast utgör en viss begränsning av produktens användning.¹¹ Den tredje kategorin, som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt, ska betraktas som en form av teknisk föreskrift.¹²

Även om kravet att källkoden till den registrerade programvaran ska överlämnas i förevarande fall inte innehåller något förbud mot användning, ger det dock, inom reglerade områden, i praktiken upphov till ett sådant förbud, tillsammans med artikel 28.¹ stycke 1 i skattelagen.

- 16 Mot bakgrund av det ovan anförda anser den hänskjutande domstolen att kravet på att överlämna källkoden till den registrerade programvaran för de aktuella betalningsanordningarna skulle kunna kvalificeras såväl som en ”teknisk specifikation” som ett ”villkor” eller ”förbud” i den mening som avses i direktiv 98/34. EU-domstolens praxis ger inget klart svar på frågan huruvida ett sådant krav omfattas av begreppet ”teknisk föreskrift” och vilken kategori av sådana föreskrifter det i sådant fall tillhör.

¹⁰ Dom av den 13 oktober 2016, M. och S. (C-303/15, EU:C:2016:771), punkt 20.

¹¹ Dom av den 21 april 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246), punkt 76.

¹² Ibid., punkt 54.

Det är därför nödvändigt att till EU-domstolen hänskjuta frågan huruvida artikel 1.11 i direktiv 98/34 ska tolkas på så sätt att en bestämmelse, enligt vilken en leverantör av underhållstjänster är skyldig att till ett organ för överensstämmelsekontroll överlämna källkoden till en registrerad programvara och till en skatteminnesmodul, omfattas av de ”tekniska föreskrifter” vars utkast ska överlämnas till kommissionen enligt artikel 8.1 i direktivet.

II

Huruvida kravet på att överlämna källkoden till den registrerade programvaran kan anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion

17 Som nämnts ovan åläggs tillverkare av betalningsanordningar av nu aktuellt slag enligt lettisk lagstiftning en skyldighet att överlämna källkoden till den registrerade programvaran för anordningarna, så att en överensstämmelsekontroll kan genomföras. Om källkoden inte överlämnas ska organet för överensstämmelsekontroll vägra att utfärda en försäkran om överensstämmelse, vilket därefter ligger till grund för skattemyndighetens beslut att anordningarna ska tas bort från den enhetliga databasen (registrering), eftersom de inte uppfyller de tekniska kraven för elektroniska anordningar och utrustningar för registrering av skatter och avgifter. Den omständigheten att en betalningsanordning av nu aktuellt slag inte uppfyller de tekniska kraven för elektroniska anordningar och utrustningar för registrering av skatter och avgifter innebär att den inte får användas för att registrera transaktioner eller för att bokföra kontantbetalningar eller andra betalningar, vilket i praktiken försvårar distributionen av Skidatas betalningsanordningar i Lettland.

18 Artiklarna 34–36 FEUF garanterar fri rörlighet för varor, som är en av Europeiska unionens grundläggande principer.

EU-domstolen har slagit fast att alla handelsregler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom [unionen] ska anses utgöra åtgärder med verkan motsvarande som kvantitativa importrestriktioner.¹³ Domstolens resonemang preciserades genom domen i målet *Cassis de Dijon*, i vilken den fastslog principen om att varje vara som lagligen framställs och saluförs i en medlemsstat i enlighet med denna medlemsstatslag och praxis, och som följer tillverkningsförfarandena i detta land, ska tillåtas att saluföras i alla andra medlemsstater.¹⁴

Även om en åtgärd inte har till syfte att reglera varuhandeln mellan medlemsstaterna, är den avgörande faktorn åtgärdens faktiska eller potentiella verkan på handeln inom [unionen]. Enligt detta kriterium är åtgärder med

¹³ Dom av den 11 juli 1974, *Dassonville* (C-8/74, EU:C:1974:82), och dom av den 15 november 2005, kommissionen/Österrike (C-320/03, EU:C:2005:684), punkterna 63–67.

¹⁴ Dom av den 20 februari 1979, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)* (C-120/78, EU:C:1979:42).

motsvarande verkan sådana hinder för den fria rörligheten för varor som i avsaknad av en harmonisering av lagstiftningarna följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor ska uppfylla (till exempel avseende benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning). Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor såvitt de inte kan motiveras av ett mål av allmänt intresse som går före intresset av fri rörlighet för varor.¹⁵

I sin praxis har domstolen också betecknat nationella bestämmelser som innebär att en produkt som lagligen tillverkas och saluförs i en annan medlemsstat underkastas ytterligare kontroller, såvida inte undantag föreskrivits eller godtagits i gemenskapsrätten, som åtgärder med motsvarande verkan som är förbjudna enligt artikel 34 FEUF.¹⁶

Tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF begränsas dock av EU-domstolens dom i målet Keck, där det fastställs att denna artikel inte avser vissa handelsbestämmelser om de inte är diskriminerande, det vill säga förutsatt att dessa bestämmelser gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.¹⁷ När dessa villkor är uppfyllda kan nämligen tillämpningen av sådana bestämmelser på försäljningen av varor från en annan medlemsstat, vilka uppfyller kraven i denna stat, inte anses hindra varornas tillträde till marknaden eller försvåra deras tillträde jämfört med inhemska varor.¹⁸ Samtidigt anses inte åtgärder som har en mindre inverkan på varornas tillträde till marknaden (*market access*) vara handelsbestämmelser.¹⁹ Sådana åtgärder omfattas inte av tillämpningsområdet för praxis från Keck och ska därför automatiskt avvisas.²⁰

¹⁵ Dom av den 20 februari 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (C-120/78, EU:C:1979:42), punkterna 6, 14 och 15; dom av den 26 juni 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325), punkt 8; dom av den 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664), punkt 67.

¹⁶ Dom av den 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34), punkterna 36 och 37; dom av den 8 maj 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265), punkt 65.

¹⁷ Dom av den 24 november 1993, Keck och Mithouard (C-267/91 och C-268/91, EU:C:1993:905), punkterna 16–17.

¹⁸ Dom av den 24 november 1993, Keck och Mithouard (C-267/91 och C-268/91, EU:C:1993:905), punkt 17.

¹⁹ Dom av den 9 juli 1997, De Agostini och TV-Shop (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344), punkt 43; dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66), punkt 58.

²⁰ Dom av den 26 april 2012, ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241), punkterna 38–42.

I artikel 36 FEUF betonas dessutom att åtgärderna direkt ska påverka skyddsvärda allmänna intressen och inte vara strängare än vad som är nödvändigt (proportionalitetsprincipen). Dessutom erkände EU-domstolen i målet *Cassis de Dijon* att medlemsstaterna får föreskriva undantag, på vilka förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan inte är tillämpligt, på grundval av tvingande hänsyn (bland annat i fråga om effektiv skattekontroll, skydd för folkhälsan, rättvisa handelstransaktioner och konsumentskydd).

De ovannämnda domarna från EU-domstolen utgör ramen för principen om ömsesidigt erkännande.

- 19 Skyldigheten att överlämna källkoden till den registrerade programvaran för de aktuella betalningsanordningarna gäller för alla betalningsanordningar (oavsett om det rör sig om importerade produkter eller lokalt tillverkade produkter), vilket innebär att ett sådant krav inte är diskriminerande.²¹ På samma sätt innehåller kravet på överlämnande av den registrerade programvarans källkod, vilken som sådan ingår i programvaran för betalningsanordningar av nu aktuellt slag, inte något förbud mot försäljning av sådana anordningar i Lettland, utan det föreskrivs endast att ett förfarande för överensstämmelsekontroll ska genomföras inom de områden som omfattas av skattereglering, inom ramen för vilket källkoden till den registrerade programvaran för betalningsanordningarna ska tillhandahållas, och att ett sådant förfarande ska genomföras oberoende av frågan huruvida detta förfarande redan har genomförts i det land där anordningarna tillverkas (handlingarna i målet innehåller inte någon uppgift om huruvida en sådan skyldighet redan har ålagts i Österrike eller i andra länder i Europeiska unionen där Skidata distribuerar betalningsanordningar av nu aktuellt slag). Såsom den lettiska föreningen för företag som driver bensinstationer och garage har medgett, efter att ha utvärderat tillgängliga ”certifierade” betalningsanordningar av nu aktuellt slag, finns idag ingen av de avancerade tekniska lösningar för parkeringsanläggningar som tillverkas av globalt erkända tillverkare att köpa på den lettiska marknaden, vilket i praktiken förklaras av att dessa tillverkare inte vill avslöja källkoden till den registrerade programvaran, eftersom det rör sig om en tillgång för tillverkare av sådana anordningar som omfattas av skydd för immateriella rättigheter – patent (vissa programvarukomponenter skyddas av patent) och upphovsrätt – och för företagshemligheter. Om källkoden till en registrerad programvara för betalningsanordningar av nu aktuellt slag blir tillgänglig för tredje man, finns det en risk för att programvaran kan användas för andra ändamål, såsom att skapa konkurrerande produkter eller att programvaran ändras. Den lettiska rättsordningen har dock inte reglerat frågor som rör vilka åtgärder som de som är inblandade i överensstämmelsekontrollen (leverantörer av underhållstjänster, organet för överensstämmelsekontroll och, i förekommande fall, skattemyndigheten) kan komma att vidta med avseende på källkod till en registrerad programvara som överlämnas (inklusive tester och lagring) för att garantera källkodens säkerhet. Det är också därför som Skidata har motsatt sig att

²¹ Dom av den 16 mars 1977, kommissionen/Frankrike (C-68/76, EU:C: 1977:48), punkt 14.

överlämna källkoden till den registrerade programvaran för de aktuella betalningsanordningarna.

Följaktligen medför denna lagstiftning, enligt den hänskjutande domstolen, att det blir svårare och dyrare att importera betalningsanordningar av nu aktuellt slag, så till den grad att de berörda aktörerna (däribland Skidata) kan komma att avskräckas från att saluföra sådana anordningar i Lettland, om de inte kan användas för att registrera transaktioner eller för att bokföra kontantbetalningar eller andra betalningar (för betalningskontroll och skattekontroll). Kravet på att källkoden till en registrerad programvara ska överlämnas utgör således inte ett villkor för saluföring i den mening som avses i domen i de ovannämnda förenade målen *Keck och Mithouard* och skulle kunna betraktas som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion.

Det är därför nödvändigt att ställa frågan till Europeiska unionens domstol om huruvida artikel 34 FEUF ska tolkas på så sätt att kravet på att källkoden till en registrerad programvara ska överlämnas till ett organ för överensstämmelsekontroll kan anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion.

- 20 Om kravet på att överlämna källkoden till en registrerad programvara ska betraktas som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, måste det undersökas om ett sådant krav, med beaktande av att dess verkan är att begränsa handeln mellan medlemsstaterna, kan rättfärdigas enligt några av de skäl som anges i artikel 36 FEUF eller av något av de tvingande hänsyn av allmänintresse som erkänns i rättspraxis samt, i förekommande fall, om en sådan restriktion är ägnad att uppnå det eftersträvade målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.²²

EU-domstolen har vid flera tillfällen slagit fast att behovet av en effektiv skattekontroll kan motivera en lagstiftning som begränsar de grundläggande friheterna (däribland den fria rörligheten för varor).²³ Såsom framgår av förarbetena till förordningen om användning är syftet med förordningen att säkerställa betalning av skatter genom att förhindra att obehöriga gör ingrepp i programvaran eller i utformningen av kassaregister.²⁴ Den hänskjutande

²² Dom av den 19 juni 2003, kommissionen/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66), punkt 29; dom av den 5 februari 2004, kommissionen/Italien (C-270/02, EU:C:2004:78), punkt 21.

²³ Dom av den 28 januari 1992, Bachmann (C-204/90, EU:C:1992:35), punkt 18; dom av den 15 juni 1997, Futura Participations och Singer (C-250/95, EU:C:1997:239), punkt 31; dom av den 28 oktober 1999, Vestergaard (C-55/98, EU:C:1999:533), punkt 23.

²⁴ Ministru kabineta noteikumu projekta "Nodokļu un citu maksājumu reģistrēšanas elektronisko ierīču un iekārtu lietošanas kārtība" sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija) (Första rapport om konsekvensbedömningen av utkastet till ministerrådets förordning "Reglering av användningen av elektroniska anordningar och utrustningar för registrering av skatter och andra betalningar" (förberedande dokumentation)). Tillgängligt här: https://likumi.lv/wwraksti/ANOTACIJAS/TAP/2005/FMANOT_160913_KA_LIETOSAN.2850.DOC.

domstolen har följaktligen dragit slutsatsen att kravet på att källkoden till en registrerad programvara ska överlämnas har ett legitimt syfte, nämligen att säkerställa skattekontroll och därmed sammanhängande kontrollbefogenheter som förhindrar att betalningar eventuellt inte registreras eller att skatt inte betalas. Den förefaller dessutom lämplig för att uppnå ett sådant mål.

Frågan är emellertid huruvida nyss nämnda krav är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Skattemyndigheten har förklarat att det just är överlämnandet av källkoden och den exekverbara koden som garanterar att informationen tas emot i sin helhet, eftersom det är möjligt att med hjälp av olika metoder och tekniker inkludera dolda funktioner i källkoden (i form av en underkompilering i den exekverbara koden, vilket kan leda till att data raderas). En omständighet som samtidigt är ägnad att skapa tvivel om huruvida kravet är nödvändigt är att Skidata i andra medlemsstater i Europeiska unionen, för att genomföra de relevanta kontrollerna, tillhandahåller ett applikationsprogrammeringsgränssnitt (Application Programming Interface) (API) för betalningsanordningarna, vilket utgör länken mellan bolagets programvaruapplikation och programvaran hos organet för överensstämmelsekontroll, genom vilken nämnda organ erhåller all nödvändig betalningsinformation. Såsom Skidata har förklarat kontrolleras varje version av programvaran för betalningsanordningar av nu aktuellt slag, och förbättringarna av denna, både automatiskt och manuellt, inklusive kontroller av databasens integritet. Systemet revideras även cykliskt i enlighet med PCI DSS-standarderna (*Payment CPP Industry Data Security Standard*), vilket säkerställer att programvaran inte ändras. Det ska dessutom påpekas att Skidata hade gått med på att överlämna den del av källkoden som avser registrering av betalningar och skatter för att kontrollera att de aktuella betalningsanordningarna överensstämde med kraven, men att organet för överensstämmelsekontroll inte godkände detta förfaringsätt, utan begärde in den fullständiga källkoden till programvaran för anordningarna, vilket i praktiken utgör en åtgärd som begränsar Skidatas rättigheter mer. Det ska även påpekas att det inte finns några uppgifter i handlingarna i målet som ger upphov till farhågor om att klagandebolagen eller leverantören av underhållstjänsten skulle vara i ond tro.

Det är därför nödvändigt att ställa frågan till Europeiska unionens domstol huruvida kravet på att källkoden till en registrerad programvara ska överlämnas kan anses stå i proportion till behovet av en effektiv skattekontroll.

Avgörande

I enlighet med artikel 267 FEUF meddelar [utelämnas] Administratīvā apgabaltiesa följande

Beslut

Följande tolkningsfrågor ska hänskjutas till Europeiska unionens domstol:

1) Ska artikel 1.11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och

föreskrifter tolkas på så sätt att en bestämmelse, enligt vilken en leverantör av underhållstjänster är skyldig att till ett organ för överensstämmelsekontroll överlämna källkoden till en registrerad programvara, omfattas av de ”tekniska föreskrifter” vars utkast ska överlämnas till kommissionen enligt artikel 8.1 i direktivet?

2) Ska artikel 34 FEUF tolkas på så sätt att kravet på att källkoden till en registrerad programvara ska överlämnas till ett organ för överensstämmelsekontroll kan anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion?

3) Om föregående fråga besvaras jakande, kan denna åtgärd då anses stå i proportion till behovet av en effektiv skattekontroll?

Förfarandet vilandeförklaras till dess att Europeiska unionens domstol har meddelat sitt avgörande.

Detta beslut kan inte överklagas.

[utelämnas]

[namnunderskrifter]

ARBETS-DOKUMENT