DOMSTOLENS KENDELSE
11. juli 1995 *

I sag C-266/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto José Navarro González og Abogado del Estado Miguel Bravo-Ferrer Delgado, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/44/EØF af 5. juni 1992 om etablering af ONP-vilkår for faste kredsløb (EFT L 165, s. 27), idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann og P. Jann samt dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward (refererende dommer), J.-P. Puissochet, G. Hirsch og H. Ragnemalm,

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. september 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/44/EØF af 5. juni 1992 om etablering af ONP-vilkår for faste kredsløb (EFT L 165, s. 27, herefter benævnt »direktivet«), idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet.

2 Direktivets artikel 15, stk. 1, første afsnit, lyder således:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv senest den 5. juni 1993. De underretter straks Kommissionen herom.«

3 Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen meddelelse fra den spanske regering om de trufne gennemførelsesforanstaltninger, sendte den en åbningsskrivelse til regeringen den 9. august 1993 i medfør af traktatens artikel 169.

4 Den spanske regering besvarede åbningsskrivelsen ved to skrivelser af henholdsvis 21. oktober og 22. december 1993. I den første skrivelse tilkendegav den, at det spanske generaldirektorat for telekommunikation i den nærmeste fremtid ville vedtage en resolution, som midlertidigt skulle sikre opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til direktivet. I den anden skrivelse fremsendte regeringen to resolutioner fra generaldirektøren for telekommunikation dateret henholdsvis den 28. og den 29. oktober 1993, idet den anførte, at resolutionerne midlertidigt sikrede opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 3, 4 og 7 indtil vedtagelsen af bekendtgørelsen om brug af faste kredsløb.

5 Den anden skrivelse, der blev sendt med modtagelsesbevis, blev modtaget af Kommissionen den 17. januar 1994.

6 Den 7. februar 1994 tilstillede Kommissionen Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at den »endnu ikke (havde) modtaget noget officielt svar« på åbningsskrivelsen af 9. august 1993.

7 Den spanske regering besvarede Kommissionens begrundede udtalelse ved skrivelse af 4. marts 1994, idet den henviste til indholdet af regeringens skrivelse af 22. december 1993. Den vedlagde en ny kopi af de nævnte resolutioner, idet den endnu engang gav udtryk for, at resolutionerne var en midler-

tidig løsning med henblik på at opfylde forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 3, 4 og 7 indtil vedtagelsen af bekendtgørelsen om udlejning af faste kredsløb.

8 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at den spanske regerings skrivelse af 22. december 1993, som blev modtaget af Kommissionen den 17. januar 1994, ikke blev nævnt i den begrundede udtalelse på grund af problemer i forbindelse med fremsendelsen.

9 Kongeriget Spanien har i sit svarskrift indledningsvis gjort gældende, at sagen bør afvises, fordi Kommissionen i sin begrundede udtalelse ikke tog hensyn til dets svar på åbningsskrivelsen. En sådan undladelse udgør en tilsidesættelse af retten til kontradiktion. I stedet for at indlevere en stævning til Domstolen burde Kommissionen i en anden begrundet udtalelse have forklaret, hvorfor den fandt, at de af Kongeriget Spanien trufne foranstaltninger var utilstrækkelige.

10 Kommissionen har i sin replik heroverfor anført, at den ganske vist ikke henviste til de af Kongeriget Spanien fremsendte resolutioner i den begrundede udtalelse, men at den gjorde det i stævningen. Der kan ifølge Kommissionen ikke være tale om en tilsidesættelse af retten til kontradiktion eller om, at sagen bør afvises, da de bestemmelser i direktivet, som Kongeriget Spanien henviste til i sit svar på åbningsskrivelsen, udtrykkeligt blev holdt uden for sagens genstand i stævningen.

11 Kongeriget Spanien har i sin duplik anført, at Kommissionen fastlagde sagens genstand, da den fremsatte den begrundede udtalelse uden at tage hensyn til de bemærkninger og de resolutioner, den havde modtaget.

12 Kongeriget Spanien har endvidere henvist til, at den begrundede udtalelse er et væsentligt element i den i traktatens artikel 169 foreskrevne procedure, idet den ikke blot giver den berørte medlemsstat mulighed for at gøre sig bekendt med Kommissionens endelige holdning til det påståede traktatbrud, men også for at forberede sit forsvar, således at medlemsstaten er ude af stand til at forsvare sig, hvis den begrundede udtalelse er behæftet med en mangel. Kongeriget Spanien har tilføjet, at det ville have handlet anderledes, såfremt det havde haft kendskab til Kommissionens indvendinger mod svaret på åbningsskrivelsen.

13 Kongeriget Spanien finder således, at Kommissionen burde have undersøgt de modtagne bemærkninger og resolutioner, hvad enten de måtte have været fuldstændige eller begrænsede, fyldestgørende eller utilstrækkelige.

14 Såfremt det er åbenbart, at en sag må afvises, kan Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse, jf. artikel 92, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

15 Den i traktatens artikel 169 foreskrevne procedure omfatter to på hinanden følgende faser, nemlig en administrativ procedure og en retssag for Domstolen.

16 Den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser eller til at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. dom af 2.2.1988, sag 293/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 305, præmis 13).

17 En forskriftsmæssig administrativ procedure udgør en med traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand.

18 Den kontradiktoriske procedure for Domstolen kan nemlig kun efter en forskriftsmæssig administrativ procedure gøre det muligt for Domstolen at afgøre, om medlemsstaten faktisk har undladt at opfylde de forpligtelser, som Kommissionen påstår tilsidesat.

19 I det foreliggende tilfælde er det i den begrundede udtalelse med urette anført, at Kommissionen endnu ikke havde modtaget noget officielt svar fra Kongeriget Spanien på åbningsskrivelsen.

20 Kommissionen tog således ikke i forbindelse med den begrundede udtalelse hensyn til de resolutioner, som Kongeriget Spanien fremlagde som svar på åbningsskrivelsen, og som gennemførte visse af direktivets bestemmelser, hvilket Kommissionen i øvrigt har anerkendt.

21 Kommissionen har i stævningen forsøgt at råde bod på denne undladelse med følgende bemærkning:

»Der er ikke taget stilling til, om gennemførelsen af artikel 3, 4 og 7 i direktiv 92/44/EØF i spansk ret ved hjælp af en beslutning er korrekt, idet det er åbenbart, at der ikke er truffet nogen foranstaltninger med henblik på gennemførelse af direktivets øvrige bestemmelser.«

22 Kommissionens adfærd har imidlertid haft til følge, at parterne først er begyndt at fastlægge tvistens nærmere karakter og rækkevidde i replikken og duplikken.

23 Dette er ikke i overensstemmelse med den i traktaten foreskrevne procedure.

24 Der var i det foreliggende tilfælde, når der på grund af problemer i forbindelse med fremsendelsen af en skrivelse var skabt en misforståelse, som havde påvirket den begrundede udtalelse, intet til hinder for, at Kommissionen trak sin udtalelse tilbage og undersøgte Kongeriget Spaniens svar på åbningsskrivelsen. Kommissionen kunne derefter eventuelt have fremsat en ny begrundet udtalelse med angivelse af de klagepunkter, den ønskede at fastholde.

25 Det følger heraf, at en af de afgørende betingelser for, at et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 kan antages til realitetsbehandling, nemlig at den administrative procedure er forløbet forskriftsmæssigt, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

26 Det må herefter i medfør af artikel 92, stk. 1, i Domstolens procesreglement fastslås, at det er åbenbart, at sagen må afvises.

Sagens omkostninger

27 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagen afvises.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 11. juli 1995.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident