# DOMSTOLENS BESLUT
den 11 juli 1995 *

I mål C-266/94,

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av Blanca Rodríguez Galindo, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Gomez de la Cruz, vid rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

**Konungariket Spanien**, företrätt av Alberto José Navarro González, generaldirektör för rättslig och institutionell samordning av gemenskapsfrågor, och Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Spaniens ambassad, 4—6, boulevard E. Servais,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/44/EEG av den 5 juni 1992 om tillhandahållande av öppna nät för förhyrda förbindelser (EGT nr L 165, s. 27), genom att inte vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann och P. Jann, avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward (referent), J.-P. Puissochet, G. Hirsch och H. Ragnemalm, domare,

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

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

## Beslut

1 Genom ansökan som ingavs till domstolens kansli den 23 september 1994 har Europeiska gemenskapernas kommission, i enlighet med artikel 169 andra stycket i EG-fördraget, väckt talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/44/EEG av den 5 juni 1992 om tillhandahållande av öppna nät för förhyrda förbindelser (EGT nr L 165, s. 27, nedan kallat "direktivet"), genom att inte vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

2 Artikel 15.1 första stycket i direktivet har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall före den 5 juni 1993 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta."

3 Då den spanska regeringen inte hade underrättat kommissionen om att åtgärder för införlivande hade vidtagits, skickade kommissionen — med tillämpning av artikel 169 i fördraget — den 9 augusti 1993 en formell underrättelse till denna regering.

4 Genom två brev av den 21 oktober och den 22 december 1993 svarade den spanska regeringen på den formella underrättelsen. I det första brevet tillkännagavs att generaldirektoratet för telekommunikation snart skulle komma att anta en resolution med syfte att under en övergångsperiod säkerställa verkställigheten av de förpliktelser som följer av direktivet. I det andra brevet underrättades kommissionen om två resolutioner från generaldirektören för telekommunikation, daterade den 28 respektive den 29 oktober 1993, varvid angavs att i väntan på att en förordning om uthyrning av ledningar skulle godkännas hade dessa resolutioner till syfte att under en övergångsperiod säkerställa att förpliktelserna enligt artiklarna 3, 4 och 7 i direktivet verkställdes.

5 Det andra brevet, som skickades med mottagningsbevis, mottogs av kommissionen den 17 januari 1994.

6 Den 7 februari 1994 skickade kommissionen till Konungariket Spanien ett motiverat yttrande, i vilket den hävdade att den "ännu inte hade fått något officiellt svar" på den formella underrättelsen av den 9 augusti 1993.

7 Genom brev av den 4 mars 1994 svarade den spanska regeringen på kommissionens motiverade yttrande, genom att erinra om innehållet i brevet av den 22 december 1993. Den bifogade en ny kopia av de ovan nämnda resolutionerna, och påpekade än en gång att dessa resolutioner utgjorde en lösning, som under en övergångsperiod avsåg att säkerställa att förpliktelserna enligt artiklarna 3, 4 och 7 i

direktivet verkställdes, i väntan på att en förordning om uthyrning av ledningar skulle godkännas.

8 Kommissionen har i sin ansökan påstått att anledningen till att det motiverade yttrandet inte innehöll någon hänvisning till den spanska regeringens brev av den 22 december 1993 var att detta, på grund av problem vid försändningen, hade mottagits av kommissionen först den 17 januari 1994.

9 Konungariket Spanien har i sitt svaromål först gjort gällande att talan skall avvisas, eftersom kommissionen i sitt motiverade yttrande inte har tagit hänsyn till de synpunkter som hade lämnats som svar på den formella underrättelsen. En sådan försummelse utgör en kränkning av rätten till försvar. I stället för att inge en ansökan till domstolen borde kommissionen, i ett andra motiverat yttrande, ha förklarat av vilka skäl den ansåg att de av den spanska regeringen vidtagna åtgärderna var otillräckliga.

10 Kommissionen har i sin replik anfört att även om den formella underrättelsen inte innehöll någon hänvisning till de texter som hade överlämnats av Konungariket Spanien, har kommissionen ändå hänvisat till dessa i sin ansökan. Enligt kommissionen kan man varken tala om en kränkning av rätten till försvar eller göra gällande att talan inte kan upptas till prövning, eftersom kommissionen, i vad som enligt ansökan utgör föremål för talan, har utelämnat de bestämmelser i direktivet till vilka den spanska regeringen hade hänvisat i sitt svar på den formella underrättelsen.

11 Konungariket Spanien har i sin duplik påpekat att kommissionen har definierat föremålet för tvisten genom att avge det motiverade yttrandet, utan att ta hänsyn till de synpunkter och resolutioner som den spanska regeringen hade skickat till den.

12 Konungariket Spanien har vidare erinrat om att det motiverade yttrandet utgör en grundläggande faktor i det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget, genom vilket den berörda medlemsstaten ges möjlighet inte bara att ta del av kommissionens slutliga ståndpunkt, utan också att förbereda sitt eget försvar, vilket gör att det blir omöjligt för medlemsstaten att försvara sig om det motiverade yttrandet innehåller brister. Konungariket Spanien har tillagt att dess handlande skulle ha varit ett helt annat om det hade känt till kommissionens invändningar mot dess svar på den formella underrättelsen.

13 Konungariket Spanien anser följaktligen att kommissionen borde ha tagit ställning till de meddelade synpunkterna och resolutionerna, oavsett om dessa var fullständiga eller begränsade, verksamma eller oanvändbara.

14 Om det är uppenbart att talan måste avvisas, kan domstolen — enligt lydelsen i artikel 92.1 i domstolens rättegångsregler — sedan generaladvokaten har hörts, genom motiverat beslut skilja sig från saken utan ytterligare behandling.

15 Det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget omfattar två på varandra följande stadier, nämligen ett beredande eller administrativt stadium och ett stadium som utgörs av domstolsförfarandet inför domstolen.

16 Syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten tillfälle att uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter eller att verkningsfullt göra gällande grunderna för sitt försvar mot kommissionens anmärkningar (se domen av den 2 februari 1988, kommissionen mot Belgien, 293/85, Rec. s. 305, punkt 13).

17 Ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet är nödvändigt enligt fördraget, inte bara som en garanti för skyddet av den berörda medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande får ett klart avgränsat tvisteföremål.

18 Det är nämligen bara med utgångspunkt från ett korrekt genomfört administrativt förfarande som det kontradiktoriska förfarandet inför domstolen ger densamma möjlighet att avgöra om medlemsstaten faktiskt har underlåtit att uppfylla exakt de skyldigheter som kommissionen påstår att staten har åsidosatt.

19 I det aktuella fallet påstods det dessutom felaktigt i det motiverade yttrandet, att kommissionen ännu inte hade erhållit något officiellt svar från Konungariket Spanien.

20 När kommissionen avgav sitt motiverade yttrande, tog den således inte hänsyn till de resolutioner som Konungariket Spanien hade meddelat som svar på den formella underrättelsen. Kommissionen har för övrigt medgivit att vissa bestämmelser i direktivet har införlivats genom dessa resolutioner.

21 Kommissionen har i ansökan försökt att rätta till denna försummelse, genom följande påstående:

"Utan att det ifrågasätts om det är tillräckligt att genom ett beslut införliva artiklarna 3, 4 och 7 i direktiv 92/44/EEG i spansk rätt, är det uppenbart att det inte har vidtagits någon åtgärd för att genomföra de övriga bestämmelserna i detta direktiv."

22 Kommissionens handlande har ändå fått till följd att parterna först i samband med utväxlingen av replik och duplik har börjat att närmare definiera vad som var tvistigt dem emellan.

23 Detta avviker från det förfarande som föreskrivs i fördraget.

24 Om problem i samband med översändelsen hade orsakat ett missförstånd som påverkade det motiverade yttrandet, fanns det i det aktuella fallet ingenting som hindrade kommissionen från att återkalla detta yttrande och ta ställning till Konungariket Spaniens svar på den formella underrättelsen. Kommissionen hade i förekommande fall kunnat avge ett nytt yttrande med närmare uppgifter om de klagomål som den avsåg att rikta mot medlemsstaten.

25 Av detta följer att en av de grundläggande förutsättningarna för att en talan enligt artikel 169 i fördraget skall upptas till prövning, nämligen ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet, saknas i detta fall.

26 Mot denna bakgrund är det uppenbart att talan, i enlighet med artikel 92.1 i domstolens rättegångsregler, måste avvisas.

## Rättegångskostnader

27 Enligt lydelsen i artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen är tappande part och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLEN

följande beslut:

**1) Talan avvisas.**

**2) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Luxemburg den 11 juli 1995.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande