ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 12ης Ιουνίου 2003 *

Στην υπόθεση C-97/01,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους S. Rating και F. Siredey-Garnier, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, εκπροσωπούμενου από τον J. Faltz,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, μη διασφαλίζοντας στην πράξη την αποτελεσματική μεταφορά στο δίκαιο του Λουξεβούργου του άρθρου 4δ της οδηγίας 90/388/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών (ΕΕ L 192, σ. 10), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/19/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Μαρτίου 1996 (ΕΕ L 74, σ. 13), παρέβη τις υποχρεώσεις του,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-P. Puissochet, πρόεδρο τμήματος, C. Gulmann, B. Σκουρή, F. Macken και N. Colneric (εισηγήτρια), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: L. A. Geelhoed
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 4ης Ιουλίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Φεβρουαρίου 2001, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, προσφυγή, με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, μη διασφαλίζοντας στην πράξη την αποτελεσματική μεταφορά στο δίκαιο του Λουξεμβούργου του άρθρου 4δ της οδηγίας 90/388/ΕΟΚ

της Επιτροπής, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών (ΕΕ L 192, σ. 10), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/19/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Μαρτίου 1996 (ΕΕ L 74, σ. 13, στο εξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις του.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική ρύθμιση

2 Το άρθρο 2 της οδηγίας ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη καταργούν όλα τα μέτρα βάσει των οποίων χορηγούνται:

α) αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, περιλαμβανομένης της εγκατάστασης και της [λειτουργίας] των δικτύων τηλεπικοινωνιών που απαιτούνται για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών

ή

β) ειδικά δικαιώματα τα οποία περιορίζουν σε δύο ή περισσότερες τις επιχειρήσεις στις οποίες επιτρέπεται να παρέχουν τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες [...] ή να παρέχουν [...] δίκτυα του είδους αυτού, βάσει κριτηρίων που δεν είναι αντικειμενικά και δεν βασίζονται στις αρχές της αναλογικότητας και της μη διακρίσεως

ή

γ) ειδικά δικαιώματα τα οποία χορηγούνται βάσει κριτηρίων που δεν είναι αντικειμενικά και δεν βασίζονται στις αρχές της αναλογικότητας και της μη διακρίσεως, σε διάφορες ανταγωνίστριες επιχειρήσεις για την παροχή των εν λόγω τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών ή την εγκατάσταση ή την παροχή δικτύων.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζεται σε οποιαδήποτε επιχείρηση το δικαίωμα [λειτουργίας] της τηλεπικοινωνιακής υπηρεσίας που αναφέρεται στην παράγραφο 1 ή εγκατάστασης ή [λειτουργίας] δικτύου που αναφέρεται στην παράγραφο 1.

Τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρήσουν ειδικά και αποκλειστικά δικαιώματα μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1998 όσον αφορά τη φωνητική τηλεφωνία και την εγκατάσταση και παροχή δημόσιων τηλεπικοινωνιακών δικτύων, με την επιφύλαξη του άρθρου 3γ και του άρθρου 4 τρίτο εδάφιο.

Τα κράτη μέλη, ωστόσο, εξασφαλίζουν την κατάργηση, το αργότερο μέχρι την 1η Ιουλίου 1996, όλων των υπολοίπων περιορισμών στην παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών εκτός της φωνητικής τηλεφωνίας μέσω δικτύων που εγκαθιστά ο φορέας παροχής των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, στη χρήση της υποδομής που παρέχουν τρίτοι και στην από κοινού χρήση των δικτύων, των λοιπών εγκαταστάσεων και γηπέδων· εξασφαλίζουν επίσης την κοινοποίηση των αντίστοιχων μέτρων στην Επιτροπή μέχρι την προαναφερθείσα ημερομηνία.

Όσον αφορά τις ημερομηνίες που προβλέπονται στο δεύτερο και τρίτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου, καθώς και στο άρθρο 3 και στο άρθρο 4α παράγραφος 2,

στα κράτη μέλη με λιγότερο ανεπτυγμένα δίκτυα χορηγείται, κατόπιν αιτήσεως, πρόσθετη μεταβατική περίοδος πέντε ετών κατ' ανώτατο όριο, και στα κράτη μέλη με πολύ μικρά δίκτυα χορηγείται, κατόπιν αιτήσεως, πρόσθετη μεταβατική περίοδος, δύο ετών κατ' ανώτατο όριο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο για να προβούν στις αναγκαίες διαρθρωτικές προσαρμογές.[...]

3. Τα κράτη μέλη στα οποία για την παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών ή για την εγκατάσταση ή [λειτουργία] τηλεπικοινωνιακών δικτύων απαιτείται η κατοχή ειδικής ή γενικής άδειας ή η υποβολή δήλωσης με σκοπό τη συμμόρφωση με τις ουσιώδεις απαιτήσεις, μεριμνούν ώστε οι σχετικοί όροι που επιβάλλονται να είναι αντικειμενικοί, αναλογικοί και διαφανείς, να μην εισάγουν διακρίσεις, η δε ενδεχόμενη άρνηση χορήγησης άδειας να είναι αιτιολογημένη και, στην περίπτωση αυτή, να προβλέπεται διαδικασία προσφυγής.

Για την παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών εκτός της φωνητικής τηλεφωνίας, της εγκατάστασης και της παροχής δημόσιων δικτύων τηλεπικοινωνιών και άλλων δικτύων τηλεπικοινωνιών που περιλαμβάνουν τη χρήση ραδιοσυχνοτήτων, μπορεί να επιβληθεί μόνο η διαδικασία χορήγησης γενικής άδειας ή υποβολής δήλωσης.

[...]»

3 Κατόπιν αιτήσεως που υπέβαλε στις 28 Ιουνίου 1996 το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας, η Επιτροπή, με την απόφαση 97/568/ΕΚ, της 14ης Μαΐου 1997 (ΕΕ L 234, σ. 7), του χορήγησε πρόσθετη μεταβατική περίοδο για τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με τον πλήρη ανταγωνισμό στις αγορές των τηλεπικοινωνιών, μεταθέτοντας μέχρι την 1η Ιουλίου 1998 την κατάργηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων στον τομέα της φωνητικής τηλεφωνίας (άρθρο 1 της αποφάσεως αυτής) και μέχρι την 1η Ιουλίου 1997 την κατάργηση των περιορισμών στην παροχή υπηρεσιών, η αγορά των οποίων είχε ήδη ελευθερωθεί (άρθρο 2 της εν λόγω αποφάσεως).

4 Κατά το άρθρο 4δ της οδηγίας:

«Τα κράτη μέλη δεν προβαίνουν σε διακρίσεις μεταξύ των φορέων παροχής δημόσιων δικτύων τηλεπικοινωνιών όσον αφορά τη χορήγηση δικαιωμάτων διέλευσης για τη [λειτουργία] των εν λόγω δικτύων.

Εφόσον η χορήγηση πρόσθετων δικαιωμάτων διέλευσης σε επιχειρήσεις που επιθυμούν να παράσχουν δημόσια δίκτυα τηλεπικοινωνιών δεν είναι δυνατή λόγω των ισχυουσών ουσιωδών απαιτήσεων, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την πρόσβαση, με εύλογους όρους, στις εγκαταστάσεις που έχουν τοποθετηθεί βάσει δικαιωμάτων διέλευσης και οι οποίες δεν μπορούν να τοποθετηθούν εκ νέου.»

5 Το άρθρο 2, παράγραφος 6, της οδηγίας 90/387/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών μέσω της εφαρμογής της παροχής ανοικτού δικτύου (ΕΕ L 192, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/51/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Οκτωβρίου 1997 (ΕΕ L 295, σ. 23), προβλέπει ότι, για τους σκοπούς της οδηγίας, ως «[ουσιώδεις] απαιτήσεις» νοούνται:

«οι λόγοι γενικού συμφέροντος και μη οικονομικού χαρακτήρα, βάσει των οποίων ένα κράτος μέλος μπορεί να επιβάλλει όρους για τη σύσταση ή/και τη λειτουργία τηλεπικοινωνιακών δικτύων ή την παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών. Οι λόγοι αυτοί είναι η ασφάλεια λειτουργίας του δικτύου, η διατήρηση της ακεραιότητάς του και, σε δικαιολογημένες περιπτώσεις, η διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών, η προστασία των δεδομένων, η προστασία του περιβάλλοντος και οι πολεοδομικοί και χωροταξικοί στόχοι, καθώς και η αποτελεσματική χρήση του φάσματος συχνοτήτων και η αποφυγή των επιβλαβών παρεμβολών μεταξύ συστημάτων ραδιοεπικοινωνιών και άλλων, διαστημικών ή επίγειων, τεχνικών συστημάτων.[...]»

Η εθνική ρύθμιση

6 Το άρθρο 7 του νόμου του Λουξεμβούργου της 21ης Μαρτίου 1997 περί τηλεπικοινωνιών (*Mémorial* A 1997, στο εξής: νόμος περί τηλεπικοινωνιών) θεσπίζει ένα καθεστώς αδειών για την παροχή τηλεπικοινωνιακών δικτύων, υπηρεσιών σταθερής τηλεφωνίας, υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας και ραδιοτηλεειδοποιήσεως.

7 Το άρθρο 34, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών ορίζει:

«[...] επιτρέπεται στον κάτοχο άδειας παροχής τηλεπικοινωνιακού δικτύου [...] να χρησιμοποιεί τις δημόσιες εκτάσεις γης του κράτους και των δήμων για την εγκατάσταση καλωδίων, υπέργειων γραμμών και συναφούς εξοπλισμού και να εκτελεί όλες τις σχετικές εργασίες, εντός των ορίων του προορισμού τους, τηρώντας τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που διέπουν τη χρήση αυτών των εκτάσεων.»

8 Βάσει του άρθρου 35 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών:

«1) Πριν από την εγκατάσταση των καλωδίων, των υπέργειων γραμμών και του συναφούς εξοπλισμού στις δημόσιες εκτάσεις του κράτους και των δήμων, ο κάτοχος άδειας παροχής τηλεπικοινωνιακού δικτύου [...] υποβάλλει το τοπογραφικό σχέδιο με τα χαρακτηριστικά της εγκαταστάσεως στην έγκριση της αρχής, στην οποία υπάγεται η δημόσια έκταση γης του κράτους και των δήμων.

2) Οι αρχές δεν μπορούν να επιβάλλουν στον κάτοχο άδειας παροχής τηλεπικοινωνιακού δικτύου [...] κανενός είδους φόρο, τέλη, διόδια, εισφορά ή αποζημίωση για τη χορήγηση του δικαιώματος χρήσεως της δημόσιας γης του κράτους και των δήμων.

Ο κάτοχος άδειας παροχής τηλεπικοινωνιακού δικτύου [...] διατηρεί εξάλλου το δικαίωμα δωρεάν διελεύσεως για καλώδια, υπέργειες γραμμές και συναφή εξοπλισμό από δημόσια έργα εντός δημοσίων εκτάσεων του κράτους και των δήμων.»

9 Το άρθρο 35, παράγραφος 3, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών ορίζει ότι τα έξοδα τροποποίησης των καλωδίων, των υπέργειων γραμμών και του συναφούς εξοπλισμού βαρύνουν τον κάτοχο της άδειας λειτουργίας τηλεπικοινωνιακού δικτύου.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

10 Με έγγραφο που απέστειλε στις 22 Ιουλίου 1999, η Επιτροπή επισήμανε στις αρχές του Λουξεμβούργου τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4δ της οδηγίας.

11 Δεδομένου ότι το αποτέλεσμα του διμερούς διαλόγου, που διεξήχθη στις 10 Σεπτεμβρίου 1999, και μια απάντηση εκ μέρους των αρχών του Λουξεμβούργου, με έγγραφο της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, δεν την ικανοποίησαν, η Επιτροπή απέστειλε στις 17 Ιανουαρίου 2000 έγγραφο οχλήσεως στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, καλώντας το να υποβάλει τις παρατηρήσεις του επί του ζητήματος της μεταφοράς στο εσωτερικό του δίκαιο του άρθρου 4δ της οδηγίας.

12 Δεδομένου ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν απάντησε στην όχληση αυτή, στις 3 Αυγούστου 2000 η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία ζήτησε από το εν λόγω κράτος μέλος να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή, εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς της.

13 Μη έχοντας λάβει καμία απάντηση από τις αρχές του Λουξεμβούργου, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

14 Κατα την Επιτροπή, η εισάγουσα διακρίσεις χορήγηση δικαιωμάτων διελεύσεως στους φορείς τηλεπικοινωνιών μπορεί να απορρέει είτε από το γεγονός ότι οι διατάξεις του νόμου περί τηλεπικοινωνιών δεν εφαρμόζονται ορθώς είτε από το γεγονός ότι είναι αναγκαία η λήψη συμπληρωματικών μέτρων στην έννομη τάξη του Λουξεμβούργου, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική μεταφορά στο εσωτερικό του δίκαιο του άρθρου 4δ της οδηγίας.

15 Για να αποδείξει ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν έχει λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα προς διασφάλιση της αποτελεσματικής και άνευ διακρίσεων χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως στους κατόχους αδειών, η Επιτροπή στηρίζεται σε τρία επιχειρήματα:

— στις ασάφειες του νομικού πλαισίου του Λουξεμβούργου·

— στο γεγονός ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν επικαλέστηκε ισχύουσες ουσιώδεις απαιτήσεις για να αιτιολογήσει την άρνηση χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως, και

— στην πιθανολόγηση διακρίσεων.

16 Καταρχάς, όσον αφορά τις ασάφειες του νομικού πλαισίου του Λουξεμβούργου, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, στην πράξη, τα δικαιώματα διελεύσεως από τις δημόσιες εκτάσεις του Λουξεμβούργου, τα οποία θεωρητικά απονέμονται στους κατόχους αδειών λειτουργίας τηλεπικοινωνιακού δικτύου βάσει των άρθρων 34 και 35 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών, δεν χορηγούνται στο πλαίσιο διαδικασίας που μπορεί να εγγυηθεί την απουσία διακρίσεων. Συναφώς, η κατανομή των αρμοδιοτήτων είναι πολύ ασαφής. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου είχε αναγνωρίσει ότι για τη χορήγηση των αδειών σχετικών με δικαιώματα διελεύσεως είναι αρμόδιες διάφορες αρχές, όπως η Administration de l'Enregistrement et des Domaines, η οποία είναι αρμόδια για τις εκτάσεις του κράτους (πλην του εθνικού οδικού δικτύου), η Administration des Ponts et Chaussées, για το εθνικό οδικό δίκτυο, καθώς και τα οικεία δημοτικά συμβούλια για τις εκτάσεις κάθε δήμου.

17 Για τις εκτάσεις του δημόσιου σιδηροδρομικού δικτύου, το οποίο διαχειρίζεται η Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (εθνική εταιρία σιδηροδρόμων του Λουξεμβούργου, στο εξής: η CFL), η Επιτροπή επισημαίνει ότι, σύμφωνα με το Ινστιτούτο Τηλεπικοινωνιών του Λουξεμβούργου (δημόσιο ίδρυμα που μεριμνά για την τήρηση των διατάξεων του νόμου περί τηλεπικοινωνιών), αρμόδια αρχή για την εξέταση αιτήσεως τοποθετήσεως καλωδίων κατά μήκος του σιδηροδρομικού δικτύου είναι το κράτος και όχι η CFL, ενώ, κατά το Υπουργείο Μεταφορών του Λουξεμβούργου, μια τέτοια αίτηση πρέπει να εξετάζεται από την CFL. Από την απόφαση, όμως, του Tribunal administratif (Λουξεμβούργο) της 13ης Δεκεμβρίου 2000 προκύπτει ότι η CFL δεν έχει αρμοδιότητα χορηγήσεως αδειών διανοίξεως διόδων ή απορρίψεως των σχετικών αιτήσεων.

18 Όσον αφορά τους δήμους, δεν είναι σαφές ποιοι είναι ακριβώς οι κανόνες χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως ή, τουλάχιστον, ποιος είναι ο ενδεχόμενος κοινός, μεταξύ των διαφόρων δήμων, άξονας της διαδικασίας χορηγήσεως αδειών.

19 Επιπλέον, το άρθρο 35, παράγραφος 1, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών ορίζει ότι το δικαίωμα χρήσεως των δημοσίων εκτάσεων προϋποθέτει την έγκριση του τοπογραφικού σχεδίου με τα χαρακτηριστικά της εγκαταστάσεως από την αρχή στην οποία υπάγεται η συγκεκριμένη έκταση. Αφενός, απόκειται στην αρχή αυτή να καθορίσει, στην πράξη, τους όρους προσβάσεως στις δημόσιες εκτάσεις του κράτους και των δήμων. Αφετέρου, είναι απαραίτητη για τον φορέα τηλεπικοινωνιών η απόκτηση ειδικής άδειας διανοίξεως διόδων. Κατά την Επιτροπή, δεν διευκρίνιζεται το ζήτημα αν η διαδικασία χορηγήσεως αδειών διανοίξεως διόδων συγχέεται με την αίτηση εγκρίσεως του τοπογραφικού σχεδίου εμφαίνοντος τα χαρακτηριστικά της εγκαταστάσεως του άρθρου 35 του εν λόγω νόμου ή αν προβλέπεται σωρευτικά.

20 Η διαπίστωση αυτή μπορεί να τεκμηριωθεί με ένα συγκεκριμένο παράδειγμα. Η Compagnie générale pour la diffusion de la télévision (γενική Εταιρία μεταδόσεως τηλεοπτικών προγραμμάτων, στο εξής: Coditel), κάτοχος άδειας εγκαταστάσεως και λειτουργίας σταθερού δικτύου τηλεπικοινωνιών δυνάμει του νόμου περί τηλεπικοινωνιών, έχει υποβάλει από τον Μάρτιο του 1999 αιτήσεις στους διάφορους οικείους οργανισμούς και αρχές του Λουξεμβούργου για τη χορήγηση άδειας τοποθετήσεως καλωδίων.

21 Η CFL ενημέρωσε την Coditel ότι δεν μπορεί να δοθεί θετική συνέχεια στην αίτησή της για τοποθέτηση καλωδίων, αιτιολογώντας την απόρριψη μόνο με λόγους συνδεόμενους με τη στρατηγική της. Όσον αφορά την αίτηση χορηγήσεως άδειας διανοίξεως διόδων που υπέβαλε η Coditel στην Administration des Ponts et Chaussées, με την απάντησή της στις 23 Σεπτεμβρίου 1999, η τελευταία, για να δικαιολογήσει την καθυστέρηση εξετάσεως του φακέλου, επικαλέστηκε τεχνικές δυσκολίες σχετικά με τον συντονισμό των αιτήσεων που είχαν υποβληθεί από διάφορους φορείς τηλεπι-

κοινωνιών. Το έγγραφο που η Coditel απέστειλε στην Administration de l'Enregistrement et des Domaines, καθώς και διάφορα έγγραφα που απέστειλε στο Υπουργείο Δημοσίων Έργων έμειναν αναπάντητα.

22 Δεύτερον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η οδηγία προβλέπει τη δυνατότητα αρνήσεως χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως σε περίπτωση ισχυουσών ουσιωδών απαιτήσεων. Εν προκειμένω όμως, οι αποφάσεις με τις οποίες οι διάφοροι οργανισμοί και διοικητικές αρχές αρνήθηκαν στην Coditel τη χορήγηση δικαιωμάτων διελεύσεως, κυρίως η Administration des Ponts et Chaussées και η CFL, ουδαμώς αναφέρονται στις ισχύουσες ουσιώδεις απαιτήσεις που προβλέπει το άρθρο 4δ της οδηγίας.

23 Τρίτον, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το άρθρο 4δ, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας απαγορεύει τις «διακρίσεις μεταξύ των φορέων [λειτουργίας] δημόσιων δικτύων τηλεπικοινωνιών όσον αφορά τη χορήγηση δικαιωμάτων διέλευσης για την παροχή των εν λόγω δικτύων». Εντούτοις, σύμφωνα με τα στοιχεία που διαθέτει η Επιτροπή, κανένας από τους νέους φορείς που υπέβαλαν αίτηση χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως από δημόσιες εκτάσεις, προκειμένου να εξασφαλίσουν τη σύνδεση των εθνικών δικτύων με αυτά άλλων κρατών και να προσφέρουν έτσι τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες ανταγωνιστικές αυτών της επιχείρησης Ταχυδρομείων και Τηλεπικοινωνιών (στο εξής: ΕΤΤ), δεν έχει ακόμη ικανοποιηθεί. Πάντως, ο διαγωνισμός όμως για την ανάθεση των έργων τοποθετήσεως καλωδίων κατά μήκος ορισμένων αυτοκινητοδρόμων κατακυρώθηκε στην ΕΤΤ, ενώ δικαιώματα διελεύσεως δεν έχουν χορηγηθεί μέχρι σήμερα στους λοιπούς κατόχους αδειών λειτουργίας τηλεπικοινωνιακών δικτύων.

24 Προς υπεράσπισή της, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει ότι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ των φορέων λειτουργίας δημόσιων δικτύων τηλεπικοινωνιών, που προβλέπεται στο άρθρο 4δ της οδηγίας, έχει μεταφερθεί στο δίκαιο του Λουξεμβούργου, γεγονός που δεν αμφισβητείται από την Επιτροπή. Η άσκηση του δικαιώματος διελεύσεως υπόκειται στους ακριβείς κανόνες που θέτουν

και δημοσιεύουν οι αντίστοιχες αρμόδιες αρχές. Οι κανόνες αυτοί είναι ίδιοι για όλους τους φορείς που ζητούν τη χορήγηση δικαιώματος διελεύσεως και δεν είναι ειδικοί για τον τομέα των τηλεπικοινωνιών, για τον οποίο δεν προβλέπονται ιδιαίτερα δικαιώματα.

25 Όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει ότι η Administration de l'Enregistrement et des Domaines είναι η αρμόδια αρχή για τις δημόσιες εκτάσεις του κράτους, ενώ το οδικό δίκτυο των εκτάσεων αυτών υπάγεται στην Administration des Ponts et Chaussées. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τις προϋποθέσεις χορηγήσεως άδειας διανοίξεως διόδων κατόπιν αιτήσεως, αλλά και μέσω της ιστοσελίδας της διοικητικής αυτής αρχής. Ομοίως, οι κανόνες χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως από τις δημόσιες εκτάσεις των δήμων, για τις οποίες αρμόδια αρχή είναι το οικείο δημοτικό συμβούλιο, παρέχονται στους ενδιαφερόμενους κατόπιν απλής αιτήσεως, ενώ, για ορισμένους δήμους, και μέσω της ιστοσελίδας τους.

26 Στη συγκεκριμένη περίπτωση την οποία έθιξε η Επιτροπή, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου επικαλείται την απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000 του Cour d'appel (Λουξεμβούργο) που εκδόθηκε επί της υποθέσεως υπ' αριθ. 24369, Coditel κατά CFL. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, η διαδικασία εγκρίσεως του τοπογραφικού σχεδίου με τα χαρακτηριστικά της εγκαταστάσεως αποτελεί προϋπόθεση της ασκήσεως του δικαιώματος διελεύσεως που απονέμεται στους κατόχους αδειών λειτουργίας τηλεπικοινωνιακών δικτύων δυνάμει των άρθρων 34 και 35 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών. Η προϋπόθεση αυτή ισχύει για όλους τους φορείς που επικαλούνται δικαίωμα διελεύσεως δυνάμει του εν λόγω νόμου και δεν θέτει υπό νέα εξέταση την ίδια την ύπαρξη του δικαιώματος.

27 Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου διευκρινίζει ότι η πρόσβαση στις εκτάσεις του σιδηροδρομικού δικτύου του κράτους δεν χορηγήθηκε στην Coditel για δύο λόγους. Αφενός, ο φορέας αυτός υπέβαλε τη σχετική αίτηση στην CFL, με την ιδιότητά της ως αρχής που διαχειρίζεται το σιδηροδρομικό δίκτυο του κράτους. Ωστόσο, με την απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2000, το Tribunal Administartif αποφάνθηκε ότι, όσον αφορά τις εκτάσεις του σιδηροδρομικού δικτύου, αρμόδια για την έγκριση του τοπογραφικού σχεδίου αρχή είναι το Υπουργείο Μεταφορών, ενώ ο φορέας που διαχειρίζεται το σιδηροδρομικό δίκτυο δεν είναι αρμόδιος να χορηγεί δικαίωμα προσβάσεως σε ιδιοκτησία του κράτους. Αφετέρου, το γεγονός ότι η αίτηση της Coditel για χορήγηση δικαιώματος προσβάσεως δεν ευδοκίμησε δεν οφείλεται σε

εισάγουσα διακρίσεις άρνηση, εκ μέρους της διοικήσεως, χορηγήσεως προσβάσεως στις εκτάσεις του κράτους, αλλά στη μη υποβολή, εκ μέρους του φορέα, τοπογραφικού σχεδίου με τα χαρακτηριστικά εγκαταστάσεως του μελλοντικού του δικτύου.

28 Όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής, σύμφωνα με το οποίο η υποχρέωση υποβολής τοπογραφικού σχεδίου καθιστά αδύνατη την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος διελεύσεως λόγω του γεγονότος ότι για την κατάρτιση ενός τέτοιου σχεδίου είναι απαραίτητα κάποια τεχνικά στοιχεία μη προσβάσιμα, καθόσον μόνον η αρχή που διαχειρίζεται τα επίμαχα δημόσια δίκτυα είναι σε θέση να τα παράσχει, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου αντιτάσσει ότι τα απαραίτητα για την κατάρτιση του τοπογραφικού σχεδίου στοιχεία συνίστανται σε ένα απλό τοπογραφικό πιστοποιητικό, το οποίο έχει τη μορφή δημοσίου εγγράφου και διατίθεται από την Administration du Cadastre et de la Topographie (κτηματολογική και τοπογραφική υπηρεσία).

29 Τέλος, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου επισημαίνει ότι η επίμαχη στην παρούσα διαφορά διαδικασία έχει πια τροποποιηθεί με τον κανονισμό του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου της 8ης Ιουνίου 2001, που καθορίζει τους όρους χρήσεως των εδαφών του οδικού και σιδηροδρομικού δικτύου του κράτους από τους φορείς παροχής τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, τους διαχειριστές των δικτύων μεταφοράς ηλεκτρισμού και τις επιχειρήσεις μεταφοράς φυσικού αερίου (*Mémorial* A 2001, σ. 1394).

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

30 Κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της ταχθείσας

με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, και οι επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2002, C-103/00, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 2002, σ. I-1147, σκέψη 23, και της 30ής Μαΐου 2002, C-323/01, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2002, σ. I-4711, σκέψη 8).

31 Συνεπώς, οι τροποποιήσεις που επέφερε ο κανονισμός του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου της 8ης Ιουνίου 2001 στην έννομη τάξη του Λουξεμβούργου δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της εξετάσεως του βασίμου της παρούσας προσφυγής λόγω παραβάσεως.

32 Ομοίως κατά πάγια νομολογία, προκειμένου για τη μεταφορά μιας οδηγίας στην έννομη τάξη κράτους μέλους, είναι απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να διασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 23ης Μαρτίου 1995, C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1995, σ. I-499, σκέψη 9, και της 10ης Μαΐου 2001, C-144/99, Επιτροπή κατά Ολλανδίας, Συλλογή 2001, σ. I-3541, σκέψη 17).

33 Υπό το φως αυτών των σκέψεων, επιβάλλεται να εξεταστεί αν οι διατάξεις του δικαίου του Λουξεμβούργου, που ίσχυαν κατά τον χρόνο εκπνοής της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις του άρθρου 4δ της οδηγίας.

34 Κατά το πρώτο εδάφιο αυτής της διατάξεως, τα κράτη μέλη δεν προβαίνουν σε διακρίσεις μεταξύ των φορέων [λειτουργίας] δημόσιων δικτύων τηλεπικοινωνιών όσον αφορά τη χορήγηση δικαιωμάτων διελεύσεως για τη [λειτουργία] των εν λόγω δικτύων.

35 Κατά το άρθρο 34, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών, το δικαίωμα χρήσεως, που υπόκειται στην τήρηση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που διέπουν τη χρήση των δημοσίων εκτάσεων του κράτους και των δήμων, αποτελεί τμήμα της άδειας που χορηγείται για τη [λειτουργία] τηλεπικοινωνιακού δικτύου.

36 Εντούτοις, ένα τέτοιο μέτρο δεν αρκεί για την ικανοποίηση των απαιτήσεων του άρθρου 4δ της οδηγίας. Πράγματι, η οδηγία αυτή έχει ως αντικείμενο τη διασφάλιση της αποτελεσματικής ασκήσεως των δικαιωμάτων διελεύσεως, με σκοπό την ελευθέρωση της αγοράς παροχής τηλεπικοινωνιακών υποδομών. Η αποτελεσματική μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο προϋποθέτει ότι ορίζεται με σαφήνεια η αρμόδια για τη χορήγηση αυτών των δικαιωμάτων αρχή και καθορίζονται διαφανείς διαδικασίες για την άσκησή τους. Αυτό, όμως, δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση.

37 Όσον αφορά τον καθορισμό της αρμόδιας αρχής, μολονότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να κατανέμουν, όπως εκείνα κρίνουν, τις αρμοδιότητες σε εθνικό επίπεδο και να εφαρμόζουν τις οδηγίες με μέτρα διαφόρων αρχών (βλέπε απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1988, Επιτροπή κατά Βελγίου, 227/85 έως 230/85, Συλλογή 1988, σ. 1, σκέψη 9), οι πολίτες θα πρέπει να είναι σε θέση να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους.

38 Το επίμαχο καθεστώς αδειών, σχετικά με τη χορήγηση δικαιωμάτων διελεύσεως από δημόσιες εκτάσεις, στερείται διαφάνειας. Όσον αφορά τις εκτάσεις του σιδηροδρομικού δικτύου, από τον φάκελο της υποθέσεως προκύπτει ότι μεταξύ των αρχών του Λουξεμβούργου δεν υπάρχει συμφωνία επί του ζητήματος αν αρμόδια αρχή για την εξέταση αιτήσεως τοποθετήσεως καλωδίων κατά μήκος του σιδηροδρομικού δικτύου είναι η CFL, όπως υποστήριζε το Υπουργείο Μεταφορών του Λουξεμβούργου, ή το κράτος, όπως υποστήριξε το Ινστιτούτο Τηλεπικοινωνιών του Λουξεμβούργου.

39 Όσον αφορά τις διαδικασίες χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως, η χρήση των δημοσίων εκτάσεων του κράτους και των δήμων, προϋποθέτει, κατά το άρθρο 35, παράγραφος 1, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών, την έγκριση του τοπογραφικού σχεδίου με τα χαρακτηριστικά της εγκαταστάσεως από την αρχή, στην οποία υπάγεται η συγκεκριμένη δημόσια έκταση. Επιπλέον, οι κάτοχοι άδειας [λειτουργίας] τηλεπικοινωνιακού δικτύου που σκοπεύουν να κάνουν χρήση των εντεύθεν αντλουμένων δικαιωμάτων διελεύσεως οφείλουν να αποκτήσουν άδειες διανοίξεως διόδων από τις αρχές του κράτους και από όλες τις κατά τόπους αρχές, ανάλογα με το σημείο του δικτύου. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δεν ισχυρίζεται ότι θέσπισε και δημοσίευσε σχετικές εκτελεστικές διατάξεις. Μολονότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες που εφαρμόζουν οι διάφορες αρμόδιες αρχές κατόπιν αιτήσεως ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, μέσω του διαδικτύου, το σύνολο των διοικητικών διαδικασίων δεν είναι διαφανές και, ως εκ τούτου, η κατάσταση αυτή είναι ικανή να αποτρέπει τους ενδιαφερόμενους από την υποβολή αιτήσεων χορηγήσεως δικαιωμάτων διελεύσεως.

40 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, πρέπει να αναγνωριστεί ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, μη διασφαλίζοντας την αποτελεσματική μεταφορά στο εσωτερικό του δίκαιο του άρθρου 4δ της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις του.

Επί των δικαστικών εξόδων

41 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, μη διασφαλίζοντας την αποτελεσματική μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 4δ της οδηγίας 90/388/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/19/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Μαρτίου 1996, παρέβη τις υποχρεώσεις του.

2) Καταδικάζει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στα δικαστικά έξοδα.

Puissochet Gulmann Σκουρής

Macken Colneric

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 12 Ιουνίου 2003.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

J.-P. Puissochet