DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. februar 2008 *

I sag C-426/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 22. november 2005, indgået til Domstolen den 1. december 2005, i sagen:

Tele2 Telecommunication GmbH, tidligere Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

mod

Telekom-Control-Kommission,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (refererende dommer) og J.-C. Bonichot,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. december 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Tele2 Telecommunication GmbH ved Rechtsanwalt M. Parschalk

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer og W. Bauer, som befuldmægtigede

— den belgiske regering ved A. Hubert, som befuldmægtiget

— den danske regering ved J. Molde, N. Holst-Christensen og B. Weis Fogh, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili

— den slovenske regering ved T. Mihelič, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Ladenburger og M. Shotter, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. februar 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4 og 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33, herefter »rammedirektivet«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem Tele2 Telecommunication GmbH, tidligere Tele2 UTA Telecommunication GmbH, en østrigsk virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (herefter »Tele2«), og Telekom-Control-Kommission (kommissionen for kontrol med telekommunikation, herefter »TCK«), på grund af sidstnævntes afslag på at anerkende Tele2 som berørt part under en markedsanalyseprocedure.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Betragtning 12 til rammedirektivet har følgende ordlyd:

»Alle, der er genstand for en national tilsynsmyndigheds afgørelse, bør kunne påklage afgørelsen til en instans, som er uafhængig af de involverede parter. Denne instans kan være en domstol […]«

4 Rammedirektivets artikel 4, med overskriften »Klageadgang«, bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der på nationalt plan findes effektive mekanismer, ved hjælp af hvilke enhver bruger eller en virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester, og som berøres af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, kan påklage denne til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter. Denne instans, som kan være en domstol, skal have den nødvendige ekspertise til rådighed, som gør det muligt for den at udføre sine funktioner. Medlemsstaterne sikrer, at der tages behørigt hensyn til sagens omstændigheder, og at der forefindes en effektiv klagemekanisme. Klagesagen har ikke opsættende virkning for den afgørelse, som den nationale tilsynsmyndighed har truffet, medmindre klageinstansen træffer anden afgørelse herom.

2. Når den i stk. 1 omhandlede klageinstans ikke har domstolskarakter, begrundes dens afgørelser altid skriftligt. I sådanne tilfælde kan dens afgørelser desuden indbringes for en ret i en medlemsstat, jf. traktatens artikel 234.«

5 Rammedirektivets artikel 6, med overskriften »Høring og transparens«, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne sikrer med undtagelse af spørgsmål, der er omfattet af artikel 7, stk. 6, 20 eller 21, at de nationale tilsynsmyndigheder, når de i medfør af dette direktiv eller af særdirektiverne agter at træffe foranstaltninger med væsentlige virkninger for det relevante marked, giver de interesserede parter lejlighed til inden for en rimelig frist at fremsætte bemærkninger til udkastet til foranstaltninger. De nationale tilsynsmyndigheder offentliggør deres nationale høringsprocedurer. Medlemsstaterne sikrer, at der etableres et enkelt informationssted, hvor der er adgang til alle igangværende høringer. Resultaterne af høringsproceduren skal gøres offentligt tilgængelige af de pågældende nationale tilsynsmyndigheder, medmindre de er fortrolige i henhold til fællesskabsretten og den nationale lovgivning om fortrolig behandling af forretningsoplysninger.«

6 Rammedirektivets artikel 7, med overskriften »Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation«, har følgende ordlyd:

»[…]

3. Ud over den i artikel 6 omhandlede høring skal en national tilsynsmyndighed, der agter at træffe en foranstaltning, som

a) er omfattet af artikel 15 eller 16 i dette direktiv, artikel 5 eller 8 i direktiv 2002/19/EF (adgangsdirektivet) og artikel 16 i direktiv 2002/22/EF (forsyningspligtdirektivet) og

b) vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne,

samtidig og under iagttagelse af artikel 5, stk. 3, stille udkastet til foranstaltning samt begrundelsen herfor til rådighed for Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder i andre medlemsstater og underrette Kommissionen og de andre nationale tilsynsmyndigheder herom. De nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen kan kun fremsætte bemærkninger til den pågældende nationale tilsynsmyndighed inden for en måned eller inden for den i artikel 6 omhandlede frist, hvis den er længere. Fristen på én måned kan ikke forlænges.

4. Hvis den i stk. 3 omhandlede foranstaltning sigter på:

a) afgrænsning af et relevant marked, som afviger fra dem, der er nævnt i den i artikel 15, stk. 1, omhandlede henstilling, eller

b) en afgørelse om, hvorvidt en virksomhed enten alene eller i fællesskab med andre anses for at have en stærk markedsposition, jf. artikel 16, stk. 3 og 4 eller 5,

og vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, samt hvis Kommissionen har meddelt den nationale tilsynsmyndighed, at den betragter udkastet til foranstaltning som en hindring for det indre marked eller nærer alvorlig tvivl om dets forenelighed med fællesskabsretten og mere specifikt med målene i artikel 8, kan foranstaltningen først vedtages efter en yderligere frist på to måneder. Denne frist kan ikke forlænges. Inden for denne periode kan Kommissionen efter proceduren i artikel 22, stk. 2, træffe en afgørelse med krav om, at den nationale tilsynsmyndighed trækker udkastet tilbage. En sådan afgørelse skal ledsages af en detaljeret og objektiv begrundelse fra Kommissionen om, hvorfor udkastet til foranstaltning ikke bør vedtages, sammen med konkrete forslag til ændring af udkastet til foranstaltning.

5. Den pågældende nationale tilsynsmyndighed tager i videst mulig udstrækning hensyn til bemærkningerne fra andre nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen, og kan, når bortses fra de i stk. 4 omhandlede tilfælde, vedtage det således ændrede udkast til foranstaltning og skal i så fald fremsende det til Kommissionen.

[…]«

7 Rammedirektivets artikel 8, stk. 2, med overskriften »Politiske mål og tilsynsprincipper«, bestemmer følgende:

»De nationale tilsynsmyndigheder fremmer konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester og dertil hørende faciliteter og tjenester ved bl.a. at:

a) sikre, at brugerne, herunder handicappede brugere, får maksimalt udbytte for så vidt angår valgmuligheder, pris og kvalitet

b) sikre, at der i den elektroniske kommunikationssektor hverken hersker konkurrenceforvridning eller -begrænsning

c) tilskynde til effektiv investering i infrastruktur og støtte innovation samt

d) tilskynde til en effektiv udnyttelse og sikre en effektiv forvaltning af radiofrekvenser og nummerressourcer.«

8 Rammedirektivets artikel 16, med overskriften »Markedsanalyseprocedure«, har følgende ordlyd:

»1. Hurtigst muligt efter at henstillingen er vedtaget eller eventuelt ajourført, analyserer de nationale tilsynsmyndigheder de relevante markeder under nøje iagttagelse af retningslinjerne. Medlemsstaterne sikrer, at denne analyse, hvor det er hensigtsmæssigt, foretages i samarbejde med de nationale konkurrencemyndigheder.

2. Når en national tilsynsmyndighed i henhold til artikel 16, 17, 18 eller 19 i direktiv 2002/22/EF (forsyningspligtdirektivet) eller artikel 7 eller 8 i direktiv 2002/19/EF (adgangsdirektivet) om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter skal afgøre, om forpligtelser for virksomheder skal opretholdes, indføres, ændres eller ophæves, træffer den på grundlag af deres markedsanalyse som anført i stk. 1 i denne artikel afgørelse om, hvorvidt der reelt er konkurrence på et relevant marked.

3. Konkluderer en national tilsynsmyndighed, at der er reel konkurrence på markedet, må den ikke indføre eller opretholde nogen af de i stk. 2 omhandlede specifikke forpligtelser. Hvis der i forvejen findes sektorspecifikke forpligtelser, skal den ophæve sådanne forpligtelser for virksomheder på det relevante marked. Parter, der berøres af en sådan ophævelse af forpligtelser, skal underrettes herom i passende tid i forvejen.

4. Når en national tilsynsmyndighed fastslår, at der ikke er reel konkurrence på et relevant marked, udpeger den virksomheder med en stærk markedsposition på det pågældende marked i overensstemmelse med artikel 14 og pålægger sådanne virksomheder passende specifikke forpligtelser som anført i stk. 2 i denne artikel eller opretholder eller ændrer sådanne forpligtelser, hvis de findes i forvejen.

[…]

6. Foranstaltninger, der træffes i henhold til stk. 3, 4 og 5, behandles efter procedurerne i artikel 6 og 7.«

De nationale bestemmelser

Den almindelige lov om forvaltningsproceduren

9 § 8 i Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz fra 1991 (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. 51/1991), i den i BGBl. I nr. 10/2004 offentliggjorte affattelse, bestemmer følgende:

»Personer, som gør brug af forvaltningsmyndighedens aktiviteter, eller som berøres heraf, anses for berørte; såfremt deres interesse i disse aktiviteter beror på et retskrav eller en retlig interesse, anses de for parter.«

Lov om telekommunikation

10 § 37 i lov om telekommunikation fra 2003 (Telekommunikationsgesetz, BGBl. I, 70/2003, herefter »TKG«), som har overskriften »Markedsanalyseprocedure«, bestemmer følgende:

»1. Tilsynsmyndigheden foretager ex officio i overensstemmelse med fællesskabsrettens bestemmelser regelmæssigt, dog mindst hvert andet år, en analyse af de relevante markeder i henhold til § 36, stk. 1. Efter at det er konstateret, om en eller flere virksomheder på det relevante marked råder over en stærk markedsposition, eller om der reelt er konkurrence, har proceduren til formål at ophæve, opretholde, ændre eller indføre specifikke forpligtelser.

2. Såfremt tilsynsmyndigheden under denne procedure konstaterer, at en eller flere virksomheder på det relevante marked råder over en stærk markedsposition, og der følgelig ikke er reel konkurrence, skal den pålægge den eller de pågældende virksomheder egnede, specifikke forpligtelser i henhold til §§ 38-46 eller § 47, stk. 1. Allerede bestående specifikke forpligtelser, der er pålagt virksomheder, ændres eller indføres på ny af tilsynsmyndigheden under hensyn til resultatet af proceduren, for så vidt som de vedrører det relevante marked i forhold til formålene med reguleringen.

3. Såfremt tilsynsmyndigheden efter at have gennemført en procedure konstaterer, at der reelt hersker konkurrence på det relevante marked og følgelig, at ingen virksomhed råder over en stærk markedsposition, kan den — bortset fra de i § 47, stk. 2, omhandlede tilfælde — ikke indføre forpligtelser som anført i stk. 2; i så tilfælde afsluttes proceduren uden særlige formkrav for så vidt angår dette marked ved tilsynsmyndighedens afgørelse herom, hvilken afgørelse offentliggøres. Såfremt virksomheder på dette marked fortsat er undergivet specifikke forpligtelser, træffes der afgørelse om ophævelse af disse. Ved afgørelsen skal der endvidere fastsættes en rimelig frist, der ikke kan overstige seks måneder, inden for hvilken ophævelsen får virkning.

[…]

5. Alene virksomheder, over for hvilke specifikke forpligtelser er indført, ændret eller ophævet, har krav på partsstilling under en sådan procedure.

[…]«

11 § 128 i TKG, der har overskriften »Høringsprocedure«, har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie samt tilsynsmyndigheden giver interesserede personer lejlighed til inden for en rimelig frist at fremsætte bemærkninger til udkastet til foranstaltninger i medfør af denne forbundslov, når de har væsentlige virkninger for det relevante marked. Foranstaltninger i medfør af § 91, stk. 4, § 122 og § 130 er undtaget herfra. Høringsproceduren og resultaterne heraf skal af den pågældende myndighed gøres offentligt tilgængelige, såfremt andet ikke følger af § 125.

[…]

Stk. 4. Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie samt tilsynsmyndigheden indrømmer berørte personer ret til inden for en rimelig frist at fremsætte deres bemærkninger vedrørende spørgsmål angående rettigheder for den endelige bruger eller forbruger for så vidt angår offentlige kommunikationstjenester. Der tages så vidt det er rimeligt hensyn til disse bemærkninger, navnlig såfremt de må forventes at have stor indvirkning på markedet.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Tele2 anmodede den 16. juli 2004 TCK om under en af denne foretagen markedsanalyseprocedure at tildele virksomheden partsstilling og ret til aktindsigt i henhold til § 37 i TKG.

13 Ved beslutning af 6. september 2004 afviste TCK begæringen under henvisning til, at der i henhold til § 37, stk. 5, i TKG 2003 alene tildeles virksomheder partsstilling under en markedsanalyseprocedure, såfremt specifikke forpligtelser er blevet indført, ændret eller ophævet i forhold til disse, i modsætning til alle andre. Efter TCK's opfattelse er dette netop ikke tilfældet med Tele2.

14 Tele2 indbragte denne afgørelse til prøvelse for Verwaltungsgerichtshof, idet det er virksomhedens opfattelse, at den afgørelse, som TCK træffer under en markedsanalyseprocedure, udgør en afgørelse i rammedirektivets forstand, som ikke blot berører den virksomhed, over for hvilken specifikke forpligtelser er indført, ændret eller ophævet, men også dennes konkurrenter. Resultatet af denne markedsanalyse betinger nemlig ifølge Tele2 direkte de rettigheder, som en konkurrent til den dominerende virksomhed kan udøve over for denne.

15 På denne baggrund har den forelæggende ret forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal »rammedirektivets« artikel 4 og 16 fortolkes således, at »berørte« parter [(betroffenen)] tillige omfatter virksomheder, som optræder som konkurrent på det relevante marked, og i forhold til hvilke specifikke forpligtelser ikke er blevet indført, opretholdt eller ændret under en markedsanalyseprocedure?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Er »rammedirektivets« artikel 4 til hinder for en national bestemmelse, hvorefter en virksomhed kun har partsstilling under en markedsanalyseprocedure, såfremt specifikke forpligtelser er blevet indført, opretholdt eller ændret i forhold til denne?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

16 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »berørt« [(betroffen)] bruger eller virksomhed, som omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, og »berørt« part, som omhandlet i direktivets artikel 16, stk. 3, skal fortolkes således, at dette kan omfatte ikke alene en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, der er genstand for en beslutning fra en national tilsynsmyndighed, truffet under en markedsanalyseprocedure som omhandlet i direktivets artikel 16, og som er adressat herfor, men også de brugere og konkurrerende virksomheder til en sådan virksomhed, som ikke selv er adressater for beslutningen, men hvis rettigheder påvirkes ugunstigt af beslutningen.

17 Indledningsvis må det fastslås, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det i hovedsagen drejer sig om en ret til at deltage i en administrativ procedure, der ikke har karakter af tvistemål, i det foreliggende tilfælde en markedsanalyseprocedure, som blev foretaget af TCK i henhold til § 37 i TKG, som har gennemført

rammedirektivets artikel 16. Derimod regulerer direktivets artikel 4 et anliggende — som den forelæggende ret ligeledes har nævnt — der er omfattet af administrativ prøvelse, idet det heri er bestemt, at medlemsstaterne sikrer, at der på nationalt plan findes effektive mekanismer, ved hjælp af hvilke enhver bruger eller en virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester, og som berøres af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, kan påklage denne til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter, og som kan være en domstol. Når den omhandlede klageinstans ikke har domstolskarakter, begrundes dens afgørelser altid skriftligt, og i sådanne tilfælde kan dens afgørelser desuden indbringes for en ret i en medlemsstat, jf. artikel 234 EF.

18 Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at ifølge østrigsk procesret medfører partsstilling under en markedsanalyseprocedure en ret til at deltage i procedurens behandling, f.eks. retten til aktindsigt i den administrative sagsmappe, partshøring, underretning om og stillingtagen til resultaterne af bevisførelsen samt ret til at appellere den beslutning, som træffes efter afslutningen af en sådan procedure.

19 Henset til ordlyden af rammedirektivets artikel 4, som beskrevet ovenfor i denne doms præmis 17, skal der med henblik på besvarelsen af den forelæggende rets første spørgsmål foretages en vurdering af rækkevidden af begrebet en bruger eller virksomhed, som er »berørt« af en beslutning fra en national tilsynsmyndighed som omhandlet i direktivets artikel 4.

20 Det skal indledningsvis fastslås, at dette begreb ikke er nærmere defineret i rammedirektivet.

21 Ifølge den belgiske regering indebærer den omstændighed, at der i den engelske og tyske udgave af direktivet, i artikel 4, stk. 1, og artikel 16, stk. 3, anvendes et identisk begreb, dvs. henholdsvis »affected« (berørt) og »betroffen« (berørt), at disse to bestemmelser tilsigter det samme, og at de nederlandske udtryk »getroffen« (berørt) og »die gevolgen ondervinden« (der berøres), som fremgår af henholdsvis direktivets artikel 4, stk. 1, og artikel 16, stk. 3, har den samme betydning.

22 Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at for så vidt som rammedirektivets artikel 4, stk. 1, og artikel 16, stk. 3, i den tyske udegave anvender det samme udtryk »betroffenen«, bør der tillægges disse den samme rækkevidde.

23 Svaret på den forelæggende rets spørgsmål kan imidlertid ikke udledes af disse konstateringer.

24 Således anvender adskillige af rammedirektivets sprogudgaver — nemlig den tyske, engelske, bulgarske, danske, spanske, græske, italienske, lettiske, litauiske, polske, slovakiske, svenske og tjekkiske — et og samme ord i direktivets artikel 4, stk. 1, og artikel 16, stk. 3, hvorimod der i de samme bestemmelsers andre sprogvudgaver er indeholdt to forskellige ord, som f.eks. i den franske udgave af de nævnte bestemmelser, med henholdsvis »berørt« bruger eller virksomhed og »parter, der berøres«.

25 Efter fast retspraksis skal de forskellige sprogudgaver af en fællesskabsbestemmelse imidlertid fortolkes ensartet, og når der er uoverensstemmelse mellem udgaverne, skal den pågældende bestemmelse derfor fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med det regelsæt, som den indgår i (dom af 13.4.2000, sag C-420/98, W.N., Sml. I, s. 2847, præmis 21, og af 14.6.2007, sag C-56/06, Euro Tex, Sml. I, s. 4859, præmis 27).

26 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at det følger såvel af kravene om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten som af lighedsprincippet, at en bestemmelse i fællesskabsretten, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Fællesskabet skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. bl.a. dom af 18.1.1984, sag 327/82, Ekro, Sml. s. 107, præmis 11, af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 43, og af 18.10.2007, sag C-195/06, Österreichischer Rundfunk (ORF), Sml. I, s. 8817, præmis 24).

27 Den rækkevidde, som fællesskabslovgiver derfor har villet tillægge begreberne bruger eller virksomhed, som er »berørt« af en beslutning fra en national tilsynsmyndighed som omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, skal derfor vurderes i relation til det med artikel 4 forfulgte mål i direktivets kontekst.

28 Det må dog nødvendigvis fastslås, at selv hvis det lagdes til grund, at en virksomhed, der befinder sig i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, er omfattet af rammedirektivets artikel 16, stk. 3, ville det ikke automatisk være ensbetydende med, at direktivets artikel 4, stk. 1, kan anvendes på denne virksomhed. Som generaladvokaten har anført i punkt 19 i forslaget til afgørelse, har artikel 4, stk. 1, helt andre formål end formålene med artikel 16, stk. 3, i samme direktiv.

29 Således er konsekvensen for en virksomhed af at være omfattet af førstnævnte bestemmelse, at den tillægges klageadgang med hensyn til en beslutning truffet af en national tilsynsmyndighed, som berører den, hvorimod den anden bestemmelse, i tilfælde af en beslutning om ophævelse af de forpligtelser, som er pålagt en tidligere stærk virksomhed på det relevante marked, tillægger den en ret til at blive advaret i god tid inden ophævelsen.

30 Som generaladvokaten har anført i punkt 22 i forslaget til afgørelse, udspringer rammedirektivets artikel 4 af princippet om effektiv retsbeskyttelse, som er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der følger af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder undertegnet i Rom den 4. november 1950 (dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis), i henhold til hvilken bestemmelse det tilkommer medlemsstaternes domstole at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten (Unibet-dommen, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

31 I det tilfælde, som er omhandlet i rammedirektivets artikel 4, er medlemsstaterne forpligtet til at fastsætte retsmidler ved et judicielt organ med henblik på at beskytte de rettigheder, som tilkommer brugerne og virksomhederne i medfør af Fællesskabets retsorden.

32 Det følger heraf, at kravet om at skabe en effektiv domstolsbeskyttelse, der ligger til grund for rammedirektivets artikel 4, ligeledes finder anvendelse på brugere og virksomheder, som kan påberåbe sig rettigheder i henhold til Fællesskabets retsorden, bl.a. telekommunikationsdirektiverne, og hvis rettigheder er krænket ved en beslutning fra en national tilsynsmyndighed.

33 Det skal herefter undersøges, om brugerne og konkurrenterne til en virksomhed, som (tidligere) havde en stærk markedsposition på det relevante marked, kan påberåbe sig rettigheder i henhold til Fællesskabets retsorden, bl.a. telekommunikationsdirektiverne, og være berørt af disse rettigheder, som følge af en beslutning truffet af en national tilsynsmyndighed, som de ikke er adressater for, i hvilket tilfælde de burde have ret til klageadgang med henblik på at lade denne beslutning underkaste retslig prøvelse.

34 Som generaladvokaten har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, og som sagsøgeren i hovedsagen samt Kommissionen har gjort gældende, udgør nogle specifikke forpligtelser, som er pålagt den stærke virksomhed på det relevante marked, i henhold til rammedirektivets artikel 16, stk. 3 og 4, og bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108, s. 7, herefter »adgangsdirektivet«), som nævnes deri, beskyttelsesforanstaltninger, som er fastsat af hensyn til brugere og virksomheder, som er konkurrenter til denne stærke virksomhed, og som følgelig kan give disse rettigheder. Blandt disse beskyttelsesforanstaltninger er eksempelvis dem, der kan fastsættes af tilsynsmyndigheden i henhold til adgangsdirektivets artikel 8, og forpligtelserne til ikke at forskelsbehandle konkurrenter og forpligtelserne til at give konkurrenter adgang til specifikke netfaciliteter og anvendelsen heraf, fastsat i henholdsvis sidstnævnte direktivs artikel 10 og 12.

35 Hvad bl.a. angår de førnævnte forpligtelser om adgang til netfaciliteter bestemmes det i adgangsdirektivets artikel 12, stk. 1, at »[d]e nationale tilsynsmyndigheder […] i medfør af bestemmelserne i artikel 8 [kan] pålægge udbydere forpligtelser til at efterkomme rimelige anmodninger om adgang til og anvendelse af specifikke netelementer og tilhørende faciliteter, bl.a. i tilfælde hvor den nationale tilsynsmyndighed er af den opfattelse, at nægtelse af adgang eller urimelige vilkår og betingelser med tilsvarende virkning vil kunne hindre, at der skabes et holdbart konkurrencebaseret marked i detailleddet, eller være i modstrid med slutbrugernes interesser«. Ligesom forpligtelsen til ikke at forskelsbehandle i rammedirektivets artikel 10 har disse forpligtelser vedrørende konkurrenters adgang til specifikke netfaciliteter og deres brug til formål at gavne de konkurrenter, der er interesseret i adgang.

36 Det følger heraf, at brugere og virksomheder, som er konkurrenter til en stærk virksomhed på det relevante marked, skal anses for at være potentielle begunstigede af de rettigheder, der svarer til de specifikke forpligtelser, der af en national tilsynsmyndighed er pålagt denne stærke virksomhed i medfør af rammedirektivets artikel 16 og de førnævnte telekommunikationsdirektiver. Disse brugere og virksomheder

kan derfor anses for »berørte« som omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, af de beslutninger fra denne myndighed, som ændrer eller ophæver de nævnte forpligtelser.

37 Det bemærkes dernæst, at de nationale tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 8, stk. 2, skal fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester og dertil hørende faciliteter og tjenester ved bl.a. at sikre, at der i den elektroniske kommunikationssektor hverken hersker konkurrenceforvridning eller -begrænsning.

38 Som generaladvokaten imidlertid har anført i punkt 24 i forslaget til afgørelse, og den danske regering har gjort gældende, ville en streng fortolkning af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, således at der ikke gives andre end den part, som afgørelsen fra de nationale tilsynsmyndigheder er rettet til, klageadgang, være vanskeligt forenelig med de generelle formål og de ledende principper for disse myndigheder, der følger af direktivets artikel 8, især formålet bestående i at fremme konkurrencen.

39 Det følger heraf, at rammedirektivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at det har til formål også at tildele en klageadgang til andre end adressaten for en beslutning truffet af en national tilsynsmyndighed under en markedsanalyseprocedure. De virksomheder, som er konkurrenter til en (tidligere) stærk virksomhed på det pågældende marked, skal således anses for at være »berørt« som omhandlet i denne bestemmelse, såfremt disses rettigheder potentielt berøres af en sådan beslutning.

40 Hvad dernæst angår rammedirektivets artikel 16, stk. 3, tredje punktum, er det i denne bestemmelse fastsat, at parter, der »berøres« af en ophævelse af sektorspecifikke forpligtelser, skal underrettes herom i passende tid i forvejen. En (tidligere)

stærk virksomhed på det relevante marked er imidlertid adressat for beslutningen om ophævelse af sådanne forpligtelser, således at det er klart, at beslutningen skal meddeles denne. Tilsvarende gælder i øvrigt for beslutninger, som indfører sådanne forpligtelser for en sådan virksomhed, uafhængigt af den manglende udtrykkelige angivelse herom i direktivets artikel 16, stk. 4. Derimod får den i direktivets artikel 16, stk. 3, fastsatte underretning hele sin betydning med hensyn til konkurrerende virksomheder, som drog fordel af de forpligtelser, som det blev besluttet at ophæve. Det følger heraf, at fællesskabslovgiver ved at fastsætte en sådan underretning har tilsigtet at beskytte navnlig konkurrenterne til en (tidligere) stærk virksomhed på det pågældende marked som »berørte parter«. Fællesskabslovgiver ville endvidere i modsat fald i denne bestemmelse have anvendt ikke begrebet »berørte« parter, men derimod begrebet »virksomheder«, som fremgår af bestemmelsens andet punktum.

41 Derfor er rettighederne for konkurrenterne til en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked omfattet af rammedirektivets artikel 16, stk. 3, og disse skal derfor anses for at henhøre såvel under denne bestemmelse som under direktivets artikel 4, stk. 1.

42 Det skal endvidere bemærkes, at i henhold til rammedirektivets artikel 16, stk. 6, er de foranstaltninger, som træffes i medfør af denne bestemmelse, omfattet af de fremgangsmåder, som bl.a. fremgår af direktivets artikel 6, og at sidstnævnte bestemmelse bl.a. indeholder en ret for de interesserede parter til inden for en rimelig frist at fremsætte bemærkninger til udkastet til foranstaltninger.

43 Det følger af det ovenstående, at begreberne bruger eller virksomhed, »som berøres« som omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, og parter, »der berøres« som omhandlet i direktivets artikel 16, stk. 3, skal fortolkes således, at de ikke alene kan omfatte en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, som er genstand for

en beslutning fra en national tilsynsmyndighed, truffet under en markedsanalyseprocedure, som omhandlet i direktivets artikel 16, og som er adressat herfor, men også de brugere og konkurrerende virksomheder til en sådan virksomhed, som ikke selv er adressater for beslutningen, men hvis rettigheder påvirkes ugunstigt af beslutningen.

44 Derfor må den østrigske og slovenske regerings opfattelse, hvorefter artikel 4, stk. 1, sammenholdt med betragtning 12 til rammedirektivet, i sig selv gør det muligt at konkludere, at dette direktiv kun fastsætter en mulighed for klageadgang for den person, som faktisk har været omfattet af en beslutning fra den nationale tilsynsmyndighed, og som er adressat herfor, forkastes.

45 Det anføres ganske vist i nævnte betragtning, at »[a]lle, der er genstand for en national tilsynsmyndigheds afgørelse, bør kunne påklage afgørelsen til en instans, som er uafhængig af de involverede parter. Denne instans kan være en domstol«. Denne betragtning opstiller således kun en mulighed — for alle, der er omfattet af en beslutning fra en national tilsynsmyndighed — for at kunne anlægge sag til prøvelse af beslutningen. Den blotte omtale i denne betragtning af muligheden for, at adressaten for en beslutning kan anlægge sag, er imidlertid ingenlunde ensbetydende med, at et sådant sagsanlæg er udelukket for andre virksomheder, som f.eks. virksomheder, der er konkurrenter til adressaten.

46 Den østrigske og slovenske regering har også gjort gældende, at ved fortolkningen af de bestemmelser, som dette præjudicielle spørgsmål vedrører, skal der tages hensyn til effektivitetsprincippet, som er et led i fællesskabsretten, der også omfatter aspektet vedrørende hurtigheden i forbindelse med gennemførelsen af de specifikke beslutninger. Disse regeringer forekommer således at ville påvise, at muligheden for

at tildele »berørte« som omhandlet i § 8 i den almindelige lov om forvaltningsproceduren rettigheder, der er forbeholdt »parter«, kan forlænge markedsanalyseprocedurens samlede varighed betragteligt, skønt den nationale tilsynsmyndighed bør reagere så hurtigt som muligt med henblik på at kompensere for de uligheder, som kan opstå på de markeder, hvis vilkår let kan ændre sig.

47 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Som anført i denne doms præmis 17, indeholder rammedirektivets artikel 4 en pligt til at fastsætte en ret til domstolsprøvelse, men den har således ingen sammenhæng med den administrative procedure, der ikke har karakter af tvistemål, som går forud for et sådant søgsmål.

48 Henset til alle ovenstående bemærkninger skal det første spørgsmål besvares med, at begrebet »berørt« [(betroffen)] bruger eller virksomhed, som omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, og »berørt« part, som omhandlet i direktivets artikel 16, stk. 3, skal fortolkes således, at dette kan omfatte ikke alene en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, der er genstand for en beslutning fra en national tilsynsmyndighed, truffet under en markedsanalyseprocedure som omhandlet i direktivets artikel 16, og som er adressat herfor, men også de brugere og konkurrerende virksomheder til en sådan virksomhed, som ikke selv er adressater for beslutningen, men hvis rettigheder påvirkes ugunstigt af beslutningen.

Om det andet spørgsmål

49 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det følger af rammedirektivets artikel 4, at en virksomhed som sagsøgeren i hovedsagen, når den har adgang til at klage over beslutninger truffet af en national

tilsynsmyndighed efter en markedsanalyseprocedure, af denne grund også kan tildeles partsstilling under den administrative markedsanalyseprocedure, der ikke har karakter af tvistemål.

50 I så henseende bemærkes, at rammedirektivets artikel 4 ikke regulerer spørgsmålet om, hvem der er parter i den administrative procedure, der ikke har karakter af tvistemål, fastsat i rammedirektivets artikel 16. Ordlyden af denne bestemmelse giver heller ingen holdepunkter for, at sagsøgeren i hovedsagen skal have ret til som part at deltage i markedsanalyseproceduren. I rammedirektivets artikel 16, stk. 3, tredje punktum, fastslås det nemlig blot, at parter, der berøres af ophævelsen af specifikke forpligtelser, skal underrettes herom i passende tid i forvejen.

51 Det bemærkes således, at da der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning medfører for borgerne (jf. bl.a. dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.9.2002, sag C-255/00, Grundig Italiana, Sml. I, s. 8003, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

52 Fællesskabsretten pålægger således ikke på forhånd medlemsstaterne at give alle brugere og virksomheder, som er konkurrenter til en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, adgang til at deltage i en markedsanalyseprocedure som omhandlet i rammedirektivets artikel 16, med partsstilling i henhold til gældende østrigsk procesret (jf. denne doms præmis 18). Det påhviler således den nationale lovgiver at præcisere, om en virksomhed som sagsøgeren i hovedsagen har partsstilling i denne administrative procedure, der ikke har karakter af tvistemål, og i

bekræftende fald at fastslå, om denne virksomhed kan få tillagt processuelle rettigheder ud over dem, der udtrykkeligt nævnes i artikel 16, samt de rettigheder, der er knyttet til høringsproceduren, og som udtrykkeligt er fastsat i direktivets artikel 6.

53 En national bestemmelse, som under en sådan procedure kun anerkender en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, over for hvilken specifikke forpligtelser er indført, ændret eller ophævet, som part, er derfor i princippet ikke i strid med rammedirektivets artikel 4.

54 Det skal dog bemærkes, at nationale processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning medfører for borgerne, ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning bl.a. Peterbroeck-dommen, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis, og Grundig Italiana-dommen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

55 For så vidt angår effektivitetsprincippet, som sagsøgeren i hovedsagen har påberåbt sig i det foreliggende tilfælde for at hævde en ret til at deltage i den administrative markedsanalyseprocedure, skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår det spørgsmål, om en national processuel regel gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til Fællesskabets retsorden, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure for de forskellige nationale instanser, herunder procedurens forløb og særlige kendetegn. Efter disse betragtninger skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retsplejeordning, såsom beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (jf. Peterbroeck-dommen, præmis 14, og dom af 7.6.2007, forenede sager C-222/05 — C-225/05, van der Weerd m.fl., Sml. I, s. 4233, præmis 33).

56 Det tilkommer følgelig den forelæggende ret at sikre sig, at den nationale procesret beskytter de rettigheder, som brugere og virksomheder, som er konkurrenter til en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, har i henhold til fællesskabsretten, på en måde, som ikke er mindre gunstig end med hensyn til beskyttelsen af tilsvarende nationale rettigheder, og som ikke hæmmer effektiviteten af den retlige beskyttelse af de nævnte brugere og virksomheder, som er sikret ved rammedirektivets artikel 4.

57 Herefter skal det andet spørgsmål besvares med, at en national bestemmelse, som under en administrativ procedure, der ikke har karakter af tvistemål, kun anerkender en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, over for hvilken specifikke forpligtelser er indført, ændret eller ophævet, som part, i princippet ikke er i strid med rammedirektivets artikel 4. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at sikre sig, at den nationale procesret beskytter de rettigheder, som brugere og virksomheder, som er konkurrenter til en (tidligere) stærk virksomhed på det pågældende marked, har i henhold til fællesskabsretten, på en måde, som ikke er mindre gunstig end med hensyn til beskyttelsen af tilsvarende nationale rettigheder, og som ikke hæmmer effektiviteten af den retlige beskyttelse af de nævnte brugere og virksomheder, som er sikret ved rammedirektivets artikel 4.

Sagens omkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Begrebet »berørt« bruger eller virksomhed som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»rammedirektivet«) og »berørt« part som omhandlet i direktivets artikel 16, stk. 3, skal fortolkes således, at dette kan omfatte ikke alene en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, der er genstand for en beslutning fra en national tilsynsmyndighed, truffet under en markedsanalyseprocedure som omhandlet i direktivets artikel 16, og som er adressat herfor, men også de brugere og konkurrerende virksomheder til en sådan virksomhed, som ikke selv er adressater for beslutningen, men hvis rettigheder påvirkes ugunstigt af beslutningen.**

2) **En national bestemmelse, som under en administrativ procedure, der ikke har karakter af tvistemål, kun anerkender en (tidligere) stærk virksomhed på det relevante marked, over for hvilken specifikke forpligtelser er indført, ændret eller ophævet, som part, er i princippet ikke i strid med rammedirektivets artikel 4. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at sikre sig, at den nationale procesret beskytter de rettigheder, som brugere og virksomheder, som er konkurrenter til en (tidligere) stærk virksomhed på det pågældende marked, har i henhold til fællesskabsretten, på en måde, som ikke er mindre gunstig end med hensyn til beskyttelsen af tilsvarende nationale rettigheder, og som ikke hæmmer effektiviteten af den retlige beskyttelse af de nævnte brugere og virksomheder, som er sikret ved artikel 4 i direktiv 2002/21.**

Underskrifter