DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 21 februari 2008 *

I mål C-426/05,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Österrike) genom beslut av den 22 november 2005, som inkom till domstolen den 1 december 2005, i målet

Tele2 Telecommunication GmbH, tidigare Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

mot

Telekom-Control-Kommission,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (referent) och J.-C. Bonichot,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: handläggaren J. Swedenborg,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 december 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Tele2 Telecommunication GmbH, genom M. Parschalk, Rechtsanwalt,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer och W. Bauer, båda i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom A. Hubert, i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom J. Molde, N. Holst-Christensen och B. Weis Fogh, samtliga i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,

— Sloveniens regering, genom T. Mihelič, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Ladenburger och M. Shotter, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 15 februari 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 4 och 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33) (nedan kallat ramdirektivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Tele2 Telecommunication GmbH, tidigare Tele2 UTA Telecommunication GmbH, vilket är ett österrikiskt företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (nedan kallat Tele2), och Telekom-Control-Kommission (kontrollnämnden för telekommunikation) (nedan kallad TCK) på grund av att TCK meddelat företaget att det inte har rätt att delta som part i ett administrativt förfarande för marknadsanalys.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

3 Skäl 12 i ramdirektivet har följande lydelse:

”Varje part som berörs av ett beslut som fattats av en nationell regleringsmyndighet bör ha rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av de berörda parterna. Denna instans kan vara en domstol. …”

4 I artikel 4 i ramdirektivet med rubriken ”Rätt att överklaga” föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, har rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av de inblandade parterna. Denna instans, som kan vara en domstol, skall ha tillgång till den kompetens som är nödvändig för att den skall kunna utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna skall säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till ärendet i sak och att det finns ett effektivt förfarande för överklagande. I väntan på utgången av ett sådant överklagande skall den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte överklagandeinstansen beslutar annorlunda.

2. Om den instans som avses i punkt 1 inte har domstolskaraktär, skall den alltid lämna en skriftlig motivering till sitt beslut. I sådana fall skall dess beslut dessutom kunna prövas av en sådan domstol i en medlemsstat som avses i artikel 234 i fördraget."

5 Artikel 6 i ramdirektivet med rubriken "Förfarande för samråd och insyn" föreskriver följande:

"När nationella regleringsmyndigheter avser att i enlighet med detta direktiv eller särdirektiv vidta åtgärder som har betydande inverkan på den relevanta marknaden, skall medlemsstaterna, utom i de fall som omfattas av artikel 7.6, artikel 20 eller artikel 21, säkerställa att regleringsmyndigheterna ger de berörda parterna möjlighet att yttra sig om det preliminära förslaget till åtgärd inom en skälig tidsfrist. De nationella regleringsmyndigheterna skall offentliggöra sina nationella samrådsförfaranden. Medlemsstaterna skall säkerställa att det inrättas ett gemensamt informationsställe där det kan erhållas information om alla pågående samrådsförfaranden. De nationella regleringsmyndigheterna skall göra resultatet av samrådsförfarandena allmänt tillgängliga, utom när det rör sig om sekretessbelagd information enligt bestämmelser om affärshemligheter i gemenskapsrätten och nationell rätt."

6 Artikel 7 i ramdirektivet med rubriken "Stärkande av den inre marknaden för elektroniska kommunikationer" har följande lydelse:

"…

3. Förutom det samrådsförfarande som avses i artikel 6 skall en nationell regleringsmyndighet, då den avser att vidta en åtgärd som

a) omfattas av artiklarna 15 eller 16 i detta direktiv, artiklarna 5 eller 8 i direktiv 2002/19/EG (tillträdesdirektiv) eller artikel 16 i direktiv 2002/22/EG (direktiv om samhällsomfattande tjänster), och

b) skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna,

samtidigt göra förslaget till åtgärd tillgängligt för kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater, liksom den motivering som åtgärden grundar sig på, i enlighet med artikel 5.3, och informera kommissionen och andra nationella regleringsmyndigheter om detta. De nationella regleringsmyndigheterna och kommissionen får yttra sig till den berörda nationella regleringsmyndigheten inom högst en månad eller inom den period som anges i artikel 6 om den perioden är längre. Enmånadsperioden kan inte förlängas.

4. När den planerade åtgärd som avses i punkt 3 syftar till

a) att definiera en berörd marknad som skiljer sig från dem som definierats i rekommendationen i enlighet med artikel 15.1, eller

b) att avgöra huruvida ett företag, enskilt eller tillsammans med andra, skall anses ha ett betydande inflytande på marknaden, i enlighet med artikel 16.3, 16.4 eller 16.5,

och skulle påverka handeln mellan medlemsstater och kommissionen har meddelat den nationella regleringsmyndigheten att den anser att den föreslagna åtgärden skulle utgöra ett hinder för den inre marknaden eller hyser allvarliga tvivel om att den är förenlig med gemenskapslagstiftningen, särskilt med de mål som avses i artikel 8, skall den föreslagna åtgärden inte antas förrän efter ytterligare två månader. Denna period kan inte förlängas. Under tvåmånadersperioden får kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 22.2 fatta beslut om att den nationella regleringsmyndigheten skall dra tillbaka förslaget. Detta beslut skall åtföljas av en detaljerad och objektiv analys av varför kommissionen inte anser att den föreslagna åtgärden bör antas tillsammans med specifika förslag till ändringar av den.

5. Den berörda nationella regleringsmyndigheten skall i största möjliga utsträckning beakta yttrandena från övriga nationella regleringsmyndigheter och kommissionen och får, utom i de fall som omfattas av punkt 4, anta det förslag till åtgärd som följer av detta och skall, om den gör detta, meddela det till kommissionen.

…”

7 Artikel 8 i ramdirektivet har rubriken ”Allmänna mål och regleringsprinciper”. I punkt 2 anges följande:

”De nationella regleringsmyndigheterna skall främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tjänster och därvid bland annat

a) säkerställa att användarna, inbegripet användare med funktionshinder, får maximalt utbyte när det gäller urval, pris och kvalitet,

b) säkerställa att det inte uppstår någon snedvridning eller begränsning av konkurrensen inom sektorn för elektronisk kommunikation,

c) främja effektiva investeringar i infrastruktur, främja innovation, samt

d) främja en effektiv användning och säkerställa en ändamålsenlig förvaltning av radiofrekvenser och nummerresurser.”

8 I artikel 16 i ramdirektivet med rubriken ”Förfarande för marknadsanalys” föreskrivs följande:

”1. Så snart som möjligt efter det att rekommendationen har antagits eller uppdaterats skall de nationella regleringsmyndigheterna analysera de relevanta marknaderna och därvid i största möjliga utsträckning beakta riktlinjerna. Medlemsstaterna skall säkerställa att denna analys, när så är lämpligt, genomförs i samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna.

2. I de fall då det enligt artik[el] 16, 17, 18 eller 19 i direktiv 2002/22/EG (direktiv om samhällsomfattande tjänster) eller artik[el] 7 eller 8 i direktiv 2002/19/EG (tillträdesdirektiv) krävs att den nationella regleringsmyndigheten skall avgöra huruvida skyldigheter för företag skall införas, behållas, ändras eller upphävas, skall den nationella regleringsmyndigheten på grundval av sin marknadsanalys enligt punkt 1 i den här artikeln avgöra huruvida det råder effektiv konkurrens på en relevant marknad.

3. I de fall då en nationell regleringsmyndighet kommer fram till slutsatsen att det råder effektiv konkurrens på marknaden, skall den inte införa eller bibehålla någon av de specifika regleringsskyldigheter som avses i punkt 2. I de fall då sektorspecifika regleringsskyldigheter redan existerar, skall den upphäva sådana skyldigheter som ålagts företag inom den relevanta marknaden. En skälig uppsägningstid skall iakttas gentemot de parter som berörs av ett sådant upphävande av skyldigheter.

4. Om en nationell regleringsmyndighet avgör att det inte råder effektiv konkurrens på en relevant marknad, skall den identifiera företag med betydande inflytande på den marknaden i enlighet med artikel 14 och ålägga dessa företag de lämpliga specifika regleringsskyldigheter som avses i punkt 2 i den här artikeln eller bibehålla eller ändra sådana skyldigheter om de redan existerar.

…

6. Åtgärder som vidtas i enlighet med punkterna 3, 4 och 5 i den här artikeln skall omfattas av förfarandena i artiklarna 6 och 7.”

Den nationella rätten

Den allmänna förvaltningsprocesslagen

9 I 8 § i 1991 års allmänna förvaltningsprocesslag (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. 51/1991), i den lydelse som publicerades år 2004 (BGBl. I 10/2004) föreskrivs följande:

”En person som utnyttjar en myndighets verksamhet eller som berörs av densamma anses vara intressent i saken. Om denne dessutom har ett rättsanspråk eller ett rättsligt intresse i saken är denne part.”

Telekommunikationslagen

10 37 § i 2003 års telekommunikationslag (Telekommunikationsgesetz, BGBl. I, 70/2003) (nedan kallad TKG), som har rubriken ”Förfarande för marknadsanalys”, är tänkt som ett införlivande av artikel 16 i ramdirektivet. I nämnda 37 § föreskrivs följande:

”1. Regleringsmyndigheten skall ex officio, och med beaktande av Europeiska gemenskapens bestämmelser, med jämna mellanrum, vilka inte får överstiga två år, analysera de i 36 § punkt 1 fastställda relevanta marknaderna. Syftet med förfarandet är att, efter det att det har fastställts huruvida det på någon av de relevanta marknaderna finns ett eller flera företag som förfogar över ett betydande marknadsinflytande eller huruvida en effektiv konkurrens råder, upphäva, behålla, ändra eller införa specifika regleringsskyldigheter.

2. Om regleringsmyndigheten genom detta förfarande kommer fram till att ett eller flera företag på den relevanta marknaden förfogar över ett betydande marknadsinflytande och att effektiv konkurrens således inte råder, skall myndigheten i enlighet med 38–46 §§ och 47 § punkt 1 införa lämpliga specifika regleringsskyldigheter för detta eller dessa företag. Om specifika regleringsskyldigheter redan tillämpas på ett företag skall regleringsmyndigheten, såvida skyldigheterna hänför sig till den relevanta marknaden, i enlighet med resultaten av förfarandet och med beaktande av syftet med regleringen ändra eller införa nya skyldigheter.

3. Om regleringsmyndigheten genom förfarandet kommer fram till att det råder effektiv konkurrens på den relevanta marknaden och att inget företag förfogar över ett betydande marknadsinflytande, skall den, med undantag för 47 § punkt 2, inte införa några regleringsskyldigheter i enlighet med punkt 2. Om så är fallet, skall regleringsmyndigheten avsluta förfarandet beträffande denna marknad och offentliggöra beslutet. Om det finns företag på denna marknad som fortfarande har specifika regleringsskyldigheter, skall dessa skyldigheter upphävas genom beslut. I detta beslut skall det också slås fast en lämplig frist, som inte får överstiga sex månader, för när upphävandet skall börja gälla.

…

5. Part i ett sådant förfarande är endast det företag för vilket specifika regleringsskyldigheter skall införas, ändras eller upphävas.

…”

11 128 § TKG, med rubriken ”Samrådsförfarande”, har följande lydelse:

”1. Förbundsministern för transport, innovation och teknologi liksom regleringsmyndigheten skall i enlighet med denna förbundslag ge de berörda parter som har betydande inverkan på den relevanta marknaden möjlighet att inom en skälig tidsfrist yttra sig om det preliminära förslaget till verkställighetsåtgärder. Åtgärder enligt 91.4 §, 122 § och 130 § är undantagna. Såvida annat inte föreskrivs i 125 § skall regleringsmyndigheten hålla samrådsförfarandet och dess resultat allmänt tillgängliga.

…

4. Förbundsministern för transport, innovation och teknologi liksom regleringsmyndigheten skall ge de berörda parterna möjlighet att inom en skälig tidsfrist yttra sig om slutanvändares eller användares rättigheter avseende offentliga kommunikationstjänster. Myndigheterna skall ta vederbörlig hänsyn till dessa yttranden, särskilt då betydande inverkan på marknaden förväntas.

…”

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Tele2 begärde den 16 juli 2004 i TCK:s förfarande för marknadsanalys att TCK skulle förklara att Tele2 är part i förfarandet och har rätt att ta del av handlingarna i detsamma enligt 37 § TKG.

13 TCK avslog genom beslut av den 6 september 2004 denna begäran med motiveringen att enligt punkt 5 i nämnda paragraf är i ett förfarande för marknadsanalys de enda företag som kan anses ha partsställning de företag för vilka specifika regleringsskyldigheter införs, ändras eller upphävs, och inga andra företag. TCK förklarade att Tele2 inte hör till denna grupp.

14 Tele2 överklagade detta beslut till Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol), eftersom bolaget ansåg att ett beslut som TCK fattar i ett förfarande för marknadsanalys utgör ett sådant beslut som avses i ramdirektivet, det vill säga ett beslut som inte bara påverkar det företag för vilket specifika regleringsskyldigheter införs, ändras eller upphävs, utan även detta företags konkurrenter. Tele2 menar att marknadsanalysens resultat direkt kommer att påverka de rättigheter som konkurrerande företag kan göra gällande mot det företag som är dominerande på marknaden.

15 Mot denna bakgrund har den nationella domstolen vilandeförklarat målet och ställt följande två tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Skall artiklarna 4 och 16 i ramdirektivet tolkas så, att uttrycket de parter ’som berörs’ också avser sådana företag som är verksamma som konkurrenter på den relevanta marknaden och för vilka specifika regleringsskyldigheter inte införs, behålls eller ändras i ett förfarande för marknadsanalys?

2) För det fall den första frågan besvaras jakande:

Utgör artikel 4 i ramdirektivet hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken endast företag för vilka specifika regleringsskyldigheter införs, ändras eller upphävs kan ges ställning som part i förfaranden för marknadsanalys?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första tolkningsfrågan

16 Den nationella domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida begreppet användare eller företag "som berörs"[*], i den mening som avses i artiklarna 4.1 och 16.3 i ramdirektivet, skall tolkas så att det inte bara kan avse ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden som är föremål för ett beslut som den nationella regleringsmyndigheten har fattat i ett förfarande för marknadsanalys enligt artikel 16 i samma direktiv och som detta beslut riktar sig till, utan även kan avse användare och företag som konkurrerar med förstnämnda företag och som beslutet inte riktar sig till men vars rättigheter påverkas negativt av beslutet [* "affecté(e)" respektive "concerné(e)" i fransk version. *Övers. anm.*].

17 Domstolen konstaterar inledningsvis, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande, att målet vid den nationella domstolen handlar om ett företags rätt att vara part i ett administrativt förfarande som inte är ett tvisteförfarande, i förevarande fall det förfarande för marknadsanalys som TCK genomför enligt 37 § TKG,

genom vilken artikel 16 i ramdirektivet har införlivats med nationell rätt. Artikel 4 i direktivet, som den nationella domstolen också hänvisar till, reglerar däremot en frågeställning avseende förvaltningsprocessrätt, och i denna artikel föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, har rätt att överklaga beslutet till en instans, som kan vara en domstol, som är oberoende av de inblandade parterna. Om denna instans inte har domstolskaraktär, skall den alltid lämna en skriftlig motivering till sitt beslut. I sådana fall skall dess beslut dessutom kunna prövas av en sådan domstol i en medlemsstat som avses i artikel 234 EG.

18 Av begäran om förhandsavgörande framgår vidare att enligt österrikisk processrätt ger partsställning i ett förfarande för marknadsanalys ett antal rättigheter i förfarandet, exempelvis rätt att ta del av handlingarna i ärendet, att yttra sig, att få reda på hur bevisningen har värderats och att yttra sig i denna fråga samt rätt att överklaga det beslut som fattas när förfarandet har avslutats.

19 Med hänsyn till ordalydelsen i artikel 4 i ramdirektivet, som domstolen erinrat om i punkt 17 ovan, skall domstolen för att besvara den första tolkningsfrågan avgöra vad som omfattas av begreppet användare eller företag ”som berörs” av en regleringsmyndighets beslut, i den mening som avses i nämnda artikel 4.

20 Domstolen kan inledningsvis konstatera att begreppet inte definieras i ramdirektivet.

21 Enligt den belgiska regeringen utgör omständigheten att det i den engelska och den tyska versionen av direktivet används samma uttryck i artiklarna 4.1 och 16.3 i direktivet, det vill säga ”affected” (affecté) respektive ”betroffen” (concerné), ett tecken på att dessa två bestämmelser rör samma verklighet och att formuleringarna på nederländska, ”getroffen” (affecté) och ”die gevolgen ondervinden” (som utsätts för konsekvenser), i artiklarna 4.1 respektive 16.3 i direktivet, har samma betydelse.

22 Den nationella domstolen anser även att eftersom uttrycket ”betroffenen” i den tyska versionen av ramdirektivet används både i artikel 4.1 och i artikel 16.3, skall begreppet ges samma innebörd i både bestämmelserna.

23 Detta konstaterande är dock inte tillräckligt för att svara på tolkningsfrågan.

24 Förvisso används i flera språkversioner av ramdirektivet, närmare bestämt den tyska, den engelska, den bulgariska, den danska, den spanska, den grekiska, den italienska, den lettiska, den litauiska, den polska, den slovakiska, den svenska och den tjeckiska versionen, en och samma term i både artikel 4.1 och artikel 16.3 i direktivet, men i de andra språkversionerna av dessa bestämmelser används två olika uttryck på samma sätt som i den franska versionen, där det talas om en användare eller ett företag som är ”affecté(e)” och parter som är ”concernées”.

25 Det följer emellertid av fast rättspraxis att de olika språkversionerna av en gemenskapsbestämmelse skall ges en enhetlig tolkning. För det fall de skiljer sig åt är det därför nödvändigt att bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av (dom av den 13 april 2000 i mål C-420/98, W.N., REG 2000, s. I-2847, punkt 21, och av den 14 juni 2007 i mål C-56/06, Euro Tex, REG 2007, s. I-4859, punkt 27).

26 Enligt fast rättspraxis följer vidare såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten som av likhetsprincipen att en gemenskapsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt skall ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela gemenskapen, med beaktande av bestämmelsens sammanhang och det med bestämmelserna i fråga eftersträvade målet (se, bland annat, dom av den 18 januari 1984 i mål 327/82, Ekro, REG 1984, s. 107, punkt 11, av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster, REG 2000, s. I-6917, punkt 43, och av den 18 oktober 2007 i mål C-195/06, Österreichischer Rundfunk (ORF), REG 2007, s. I-8817, punkt 24).

27 Frågan vilken räckvidd som gemenskapslagstiftaren har velat ge begreppet användare eller företag ”som berörs” av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, i den mening som avses i artikel 4.1 i ramdirektivet, skall således bedömas med utgångspunkt från vilket syfte som eftersträvas med artikel 4 enligt dess sammanhang i direktivet.

28 Domstolen konstaterar emellertid att även om det antas att ett företag som befinner sig i samma situation som klaganden i målet vid den nationella domstolen omfattas av artikel 16.3 i ramdirektivet, innebär inte detta automatiskt att detta företag även omfattas av artikel 4.1 i samma direktiv. Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 19 i sitt förslag till avgörande har artikel 4.1 nämligen ett helt annat syfte än artikel 16.3 i samma direktiv.

29 Att ett företag anses omfattas av den första bestämmelsen leder nämligen till att det ges rätt att väcka talan mot ett beslut fattat av den nationella regleringsmyndighet som berör det, medan företaget enligt den andra bestämmelsen, ifall ett beslut innebär att skyldigheter upphävs som ålagts företag med tidigare betydande inflytande på den relevanta marknaden, skall ha rätt att underrättas om detta inom skälig tid.

30 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 22 i sitt förslag till avgörande utgör artikel 4 i ramdirektivet ett uttryck för principen om ett effektivt domstolsskydd, vilken utgör en allmän princip för gemenskapsrätten med ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som har stadfästs i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet, REG 2007, s. I-2271, punkt 37 och där angiven rättspraxis), enligt vilken det åligger medlemsstaternas domstolar att säkerställa det rättsliga skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten (domen i det ovannämnda målet Unibet, punkt 38 och där omnämnd rättspraxis).

31 I det typfall som avses i artikel 4 i ramdirektivet är medlemsstaterna skyldiga att föreskriva en möjlighet för användare och företag att överklaga vid en domstolsinstans för att skydda sina rättigheter enligt gemenskapsrätten.

32 Av detta följer att skyldigheten att säkerställa ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 4 i ramdirektivet även skall tillämpas vad beträffar användare och företag som kan ha rättigheter enligt gemenskapsrätten, exempelvis enligt direktiv som rör telekommunikationer, och vars rättigheter påverkas av ett beslut fattat av en nationell regleringsmyndighet.

33 Domstolen måste därför avgöra huruvida användare och företag som konkurrerar med ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden kan ha rättigheter enligt gemenskapsrätten, exempelvis enligt direktiv som rör telekommunikationer, och huruvida deras rättigheter kan anses påverkas av ett beslut fattat av en nationell regleringsmyndighet, när beslutet inte är riktat till dem, vilket i så fall leder till att de har rätt att överklaga för att på så sätt få till en domstolsprövning av detta beslut.

34 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 29 i sitt förslag till avgörande, och som klaganden i målet vid den nationella domstolen och kommissionen har gjort gällande, utgör vissa specifika skyldigheter som åligger företag med betydande inflytande på den relevanta marknaden, enligt artikel 16.3 och 16.4 i ramdirektivet och enligt de bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv) (EGT L 108, s. 7) (nedan kallat tillträdesdirektivet) som anges däri, skyddsåtgärder till förmån för användare och företag som konkurrerar med detta företag med betydande inflytande på marknaden och de kan således medföra rättigheter för dem. Bland dessa skyddsåtgärder finns exempelvis skyddsåtgärder som regleringsmyndigheterna får besluta om i enlighet med artikel 8 i tillträdesdirektivet, skyldigheter avseende icke-diskriminering mellan konkurrenter och skyldigheten att ge konkurrenter tillträde och nyttjanderätt till specifika nätfaciliteter enligt artiklarna 10 respektive 12 i sistnämnda direktiv.

35 Vad gäller skyldigheten att lämna tillträde till nätfaciliteter föreskrivs i artikel 12.1 i tillträdesdirektivet att ”[e]n nationell regleringsmyndighet får i enlighet med artikel 8 införa skyldigheter för operatörer att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter, bland annat situationer då den nationella regleringsmyndigheten anser att ett nekat tillträde eller orimliga villkor med liknande verkan skulle hindra uppkomsten av en hållbar konkurrensutsatt marknad på slutkundens nivå eller att det inte skulle ligga i slutanvändarnas intresse”. Skyldigheten att ge konkurrenter tillträde och nyttjanderätt till specifika nätfaciliteter har i likhet med skyldigheten avseende icke-diskriminering i artikel 10 i direktivet till syfte att ge berörda konkurrenter sådant tillträde.

36 Av detta följer att användare eller företag som konkurrerar med ett företag med betydande inflytande på den relevanta marknaden potentiellt kan få rättigheter motsvarande de specifika regleringsskyldigheter som en nationell regleringsmyndighet ålägger detta företag med betydande inflytande med stöd av artikel 16 i ramdirektivet och de telekommunikationsdirektiv som där omnämns. Dessa användare och

dessa företag kan således anses vara personer ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 4.1 i ramdirektivet, av beslut från denna myndighet som innebär att dessa skyldigheter ändras eller upphävs.

37 Domstolen anmärker vidare att enligt artikel 8.2 i ramdirektivet skall de nationella regleringsmyndigheterna främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tjänster och därvid bland annat säkerställa att det inte uppstår någon snedvridning eller begränsning av konkurrensen inom sektorn för elektronisk kommunikation.

38 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 24 i sitt förslag till avgörande, och som den danska regeringen har gjort gällande, låter sig en strikt tolkning av artikel 4.1 i ramdirektivet, som innebär att denna bestämmelse inte ger andra personer än de till vilka de nationella regleringsmyndigheternas beslut riktar sig rätt att överklaga, emellertid svårligen förenas med de allmänna syften och principer för myndigheternas arbete som följer av artikel 8 i nämnda direktiv, särskilt vad gäller syftet att främja konkurrensen.

39 Av detta följer att artikel 4.1 i ramdirektivet skall tolkas så, att dess syfte är att rätt att överklaga även ges till andra personer än de som ett beslut fattat av den nationella regleringsmyndigheten avseende en marknadsanalys riktar sig till. Med begreppet personer ”som berörs”, i den mening som avses i denna bestämmelse, skall således avses företag som konkurrerar med ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden, om deras rättigheter potentiellt påverkas av ett sådant beslut.

40 Vad avser artikel 16.3 tredje meningen i ramdirektivet anmärker domstolen att det i denna bestämmelse föreskrivs att en skälig uppsägningstid skall iakttas gentemot de parter som ”berörs” av ett beslut att upphäva sektorspecifika regleringsskyldigheter.

Ett beslut om att upphäva sådana skyldigheter riktar sig emellertid till ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden, varför det är en självklarhet att detta företag måste underrättas. Samma sak gäller beslut om att ålägga ett dylikt företag sådana skyldigheter, även om frågan inte uttryckligen regleras i artikel 16.4 i nämnda direktiv. Regeln om underrättelse i artikel 16.3 i samma direktiv är däremot rimlig när det rör konkurrerande företag som kunde dra nytta av de skyldigheter som nu upphävs. Av detta följer att gemenskapslagstiftarens syfte med regeln om underrättelse framför allt var att skydda företag som konkurrerar med ett företag med (tidigare) betydande inflytande på marknaden, i egenskap av parter ”som berörs”. Om så inte vore fallet, skulle gemenskapslagstiftaren i denna bestämmelse inte ha använt begreppet ”parter som berörs”, utan använt sig av begreppet ”företag” i andra meningen i samma bestämmelse.

41 Rättigheterna för konkurrenter till ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden omfattas således av artikel 16.3 i ramdirektivet, och dessa skall anses omfattas av både denna bestämmelse och artikel 4.1 i samma direktiv.

42 Domstolen erinrar vidare om att enligt artikel 16.6 i ramdirektivet skall de åtgärder som vidtas med stöd av denna bestämmelse omfattas av de förfaranden som föreskrivs bland annat i artikel 6 i detta direktiv, och den erinrar om att sistnämnda bestämmelse bland annat ger de berörda parterna en rätt att yttra sig om det preliminära förslaget till åtgärd inom en skälig tidsfrist.

43 Av det ovanstående följer att begreppen användare eller företag ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 4.1 i ramdirektivet, och begreppet part ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 16.3 i detta direktiv, skall tolkas så, att de inte bara kan avse ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden

som är föremål för ett beslut som den nationella regleringsmyndigheten har fattat i ett förfarande för marknadsanalys enligt artikel 16 i samma direktiv och som detta beslut riktar sig till, utan även kan avse användare och företag som konkurrerar med förstnämnda företag och som beslutet inte riktar sig till men vars rättigheter påverkas negativt av beslutet.

44 Domstolen har således inte övertygats av den österrikiska och den slovenska regeringens argument att en jämförelse mellan artikel 4.1 och skäl 12 i ramdirektivet redan i sig ger vid handen att det i detta direktiv föreskrivs att endast den person som den nationella regleringsmyndighetens beslut rör och till vilken beslutet är riktat skall ha möjlighet att överklaga detsamma.

45 I nämnda skäl anges visserligen att ”[v]arje part som berörs av ett beslut som fattats av en nationell regleringsmyndighet bör ha rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av de berörda parterna” och att ”[d]enna instans kan vara en domstol”. Skälet tar således bara upp möjligheten för någon som berörs av ett beslut som fattats av en nationell regleringsmyndighet att överklaga detta beslut. Enbart omständigheten att det i skälet anges att den till vilket ett beslut riktar sig har möjlighet att överklaga innebär dock på intet sätt att andra företag, exempelvis företag som konkurrerar med nämnda företag, inte ges en sådan möjlighet.

46 Den österrikiska och den slovenska regeringen har även gjort gällande att domstolen, när den tolkar de bestämmelser som tolkningsfrågan rör, måste beakta den effektivitetsprincip som utgör en nödvändig del av gemenskapsrätten och som således även omfattar kriteriet att specifika regleringsbeslut skall verkställas skyndsamt. Dessa regeringar verkar mena att om det är möjligt att tillerkänna dem ”som berörs”, i

den mening som avses i 8 § i den allmänna förvaltningsprocesslagen samma rättigheter som ”parter”, riskerar förfarandet för marknadsanalys som helhet att bli avsevärt längre, trots att den nationella regleringsmyndigheten skall reagera så fort som möjligt för att rätta till de obalanser som kan uppstå på marknader där villkoren kan förändras snabbt.

47 Detta resonemang kan inte godtas. Såsom domstolen redan har anmärkt i punkt 17 ovan föreskrivs nämligen i artikel 4 i ramdirektivet en skyldighet att föreskriva en möjlighet att överklaga vid domstol, men detta påverkar inte alls vad som gäller för det administrativa förfarandet, som inte är ett tvisteförfarande, som föregår ett sådant överklagande.

48 Mot bakgrund av samtliga ovan anförda överväganden blir svaret på den första tolkningsfrågan att begreppet användare eller företag ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 4.1 i ramdirektivet, och begreppet part ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 16.3 i samma direktiv, skall tolkas så, att de inte bara kan avse ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden som är föremål för ett beslut som den nationella regleringsmyndigheten har fattat i ett förfarande för marknadsanalys enligt artikel 16 i samma direktiv och som detta beslut riktar sig till, utan även kan avse användare och företag som konkurrerar med förstnämnda företag och som beslutet inte riktar sig till men vars rättigheter påverkas negativt av beslutet.

Den andra tolkningsfrågan

49 Den nationella domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida artikel 4 i ramdirektivet innebär att ett företag som klaganden i den nationella domstolen, då det har rätt att överklaga beslut som den nationella regleringsmyndigheten fattat i ett

administrativt förfarande för marknadsanalys, därmed också har rätt att behandlas som part i förfarandet för marknadsanalys, vilket inte är ett tvisteförfarande.

50 Domstolen erinrar härvid om att artikel 4 i ramdirektivet inte reglerar frågan vilka som är parter i det administrativa förfarande som inte är ett tvisteförfarande och som avses i artikel 16 i ramdirektivet. Sistnämnda bestämmelses ordalydelse innehåller inte heller någonting som tyder på att klaganden i målet vid den nationella domstolen bör ha rätt att delta som part i förfarandet för marknadsanalys. I artikel 16.3 tredje meningen i ramdirektivet anges nämligen bara att en skälig uppsägningstid skall iakttas gentemot de parter som berörs av ett beslut att upphäva specifika regleringsskyldigheter.

51 I avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter på området ankommer det därför på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter, som är en direkt följd av gemenskapsrätten (se bland annat dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck, REG 1995, s. I-4599, punkt 12 och där angiven rättspraxis, och av den 24 september 2002 i mål C-255/00, Grundig Italiana, REG 2002, s. I-8003, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

52 Av detta följer att gemenskapsrätten a priori inte innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att låta samtliga användare och företag som konkurrerar med ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden delta i det förfarande för marknadsanalys som avses i artikel 16 i ramdirektivet som parter, i den mening som avses i tillämplig österrikisk processrätt (se punkt 18 ovan). Det ankommer alltså på den nationella lagstiftaren att precisera om ett företag som klaganden i målet vid den nationella domstolen skall anses som part i detta administrativa förfarande som inte är ett tvisteförfarande och, om så är fallet, avgöra om

detta företag kan tillerkännas andra rättigheter i förfarandet än de som uttryckligen föreskrivs i nämnda artikel 16 och de rättigheter som med nödvändighet följer av det samrådsförfarande som uttryckligen föreskrivs i artikel 6 i samma direktiv.

53 En bestämmelse i nationell rätt som innebär att endast företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden kan vara parter i ett sådant förfarande, varvid det rör sig om företag beträffande vilka specifika regleringsskyldigheter åläggs, ändras eller upphävs, strider således i princip inte mot artikel 4 i ramdirektivet.

54 Domstolen vill emellertid erinra om att de nationella processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för de rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrättens direkta effekt inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Peterbroeck, punkt 12 och där angiven rättspraxis, och Grundig Italiana, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

55 Med avseende på effektivitetsprincipen, vilken klaganden i målet vid den nationella domstolen i förevarande fall har åberopat som stöd för sin rätt att delta i det administrativa förfarandet för marknadsanalys, framgår det av domstolens rättspraxis att varje fall som gäller frågan huruvida en nationell processuell bestämmelse gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som enskilda har enligt gemenskapens rättsordning skall bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet vid de olika nationella domstolarna som helhet betraktat samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och dess särdrag. I förekommande fall skall grundläggande principer i det nationella rättegångssystemet, såsom skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och iakttagandet av förfarandets riktiga förlopp, beaktas (se domen i det ovannämnda målet Peterbroeck, punkt 14, och dom av den 7 juni 2007 i de förenade målen C-222/05—C-225/05, van der Weerd m.fl., REG 2007, s. I-4233, punkt 33).

56 Det ankommer således på den nationella domstolen att försäkra sig om att den nationella processrätten säkerställer skyddet för de rättigheter som användare och företag som konkurrerar med ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden har enligt gemenskapsrätten på ett sätt som inte är mindre förmånligt än vad som gäller för liknande rättigheter enligt nationell rätt och på ett sätt som inte inverkar menligt på effektiviteten hos det rättsliga skydd som dessa användare och företag garanteras enligt artikel 4 i ramdirektivet.

57 Svaret på den andra tolkningsfrågan blir således som följer. En bestämmelse i nationell rätt som innebär att endast företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden kan vara parter i ett förfarande för marknadsanalys, som inte är ett tvisteförfarande, varvid det rör sig om företag beträffande vilka specifika regleringsskyldigheter åläggs, ändras eller upphävs, strider i princip inte mot artikel 4 i ramdirektivet. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att försäkra sig om att den nationella processrätten säkerställer skyddet för de rättigheter som användare och företag som konkurrerar med ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden har enligt gemenskapsrätten på ett sätt som inte är mindre förmånligt än vad som gäller för liknande rättigheter enligt nationell rätt och på ett sätt som inte inverkar menligt på effektiviteten hos det rättsliga skydd som dessa användare och företag garanteras enligt artikel 4 i ramdirektivet.

Rättegångskostnader

58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Begreppet användare eller företag ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), och begreppet part ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 16.3 i samma direktiv, skall tolkas så, att de inte bara kan avse ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden som är föremål för ett beslut som den nationella regleringsmyndigheten har fattat i ett förfarande för marknadsanalys enligt artikel 16 i samma direktiv och som detta beslut riktar sig till, utan även kan avse användare och företag som konkurrerar med förstnämnda företag och som beslutet inte riktar sig till men vars rättigheter påverkas negativt av beslutet.**

2) **En bestämmelse i nationell rätt som innebär att endast företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden kan vara parter i ett förfarande för marknadsanalys, som inte är ett tvisteförfarande, varvid det rör sig om företag beträffande vilka specifika regleringsskyldigheter åläggs, ändras eller upphävs, strider i princip inte mot artikel 4 i ramdirektivet. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att försäkra sig om att den nationella processrätten säkerställer skyddet för de rättigheter som användare och företag som konkurrerar med ett företag med (tidigare) betydande inflytande på den relevanta marknaden har enligt gemenskapsrätten på ett sätt som inte är mindre förmånligt än vad som gäller för liknande rättigheter enligt nationell rätt och på ett sätt som inte inverkar menligt på effektiviteten hos det rättsliga skydd som dessa användare och företag garanteras enligt artikel 4 i direktiv 2002/21.**

Underskrifter