SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 21. februarja 2008 *

V zadevi C-426/05,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (Avstrija) z odločbo z dne 22. novembra 2005, ki je prispela na Sodišče 1. decembra 2005, v postopku

Tele2 Telecommunication GmbH, nekdanja Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

proti

Telekom-Control-Kommission,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (poročevalec) in J.-C. Bonichot, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: J. Swedenborg, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. decembra 2006,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Tele2 Telecommunication GmbH M. Parschalk, odvetnik,

– za avstrijsko vlado C. Pesendorfer in W. Bauer, zastopnici,

– za belgijsko vlado A. Hubert, zastopnica,

– za dansko vlado J. Molde, N. Holst-Christensen in B. Weis Fogh, zastopniki,

– za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,

– za slovensko vlado T. Mihelič, zastopnica,

– za Komisijo Evropskih skupnosti C. Ladenburger in M. Shotter, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. februarja 2007

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 4 in 16 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL L 108, str. 33, v nadaljevanju: okvirna direktiva).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med avstrijskim podjetjem Tele2 Telecommunication GmbH, nekdanjim Tele2 UTA Telecommunication GmbH, ki zagotavlja omrežja in storitve elektronskih komunikacij (v nadaljevanju: Tele2), in avstrijsko Telekom-Control-Kommission (komisija za nadzor telekomunikacij, v nadaljevanju: TCK) zaradi zavrnitve slednje, da bi Tele2 priznala položaj stranke v upravnem postopku za analizo trga.

Pravni okvir

Pravo Skupnosti

3 Dvanajsta uvodna izjava okvirne direktive določa:

„Vsaka stranka, za katero velja sklep nacionalnega regulativnega organa, mora imeti pravico do pritožbe pri organu, neodvisnem od udeleženih strank. Ta organ je lahko sodišče. […]“

4 Člen 4 okvirne direktive z naslovom „Pravica do pritožbe“ določa:

„1. Države članice poskrbijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa, pravico do pritožbe zoper odločbo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank. Ta organ, ki je lahko sodišče, mora imeti ustrezno strokovno znanje in izkušnje, da lahko izpolni svoje naloge. Države članice zagotovijo, da se vsebina same zadeve primerno upošteva in da je na voljo učinkovit pritožbeni mehanizem. Do končanja vsakega takega pritožbenega postopka velja odločba nacionalnega regulativnega organa, razen če pritožbeni organ ne odloči drugače.

2. Kadar pritožbeni organ iz odstavka 1 nima sodnega značaja, se razlogi za njegovo odločitev vedno obrazložijo v pisni obliki. Poleg tega njegovo odločitev v takem primeru preveri sodišče v smislu člena 234 Pogodbe.“

5 Člen 6 okvirne direktive z naslovom „Mehanizmi posvetovanja in preglednosti“ predvideva:

„Razen v primerih iz členov 7(6), 20 ali 21 države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni organi, kadar nameravajo sprejeti ukrepe v skladu s to direktivo ali posebnimi direktivami, ki bodo imeli znaten vpliv na zadevni trg, dajo zainteresiranim strankam možnost, da v primernem roku izrazijo svoje stališče do osnutka ukrepov. Nacionalni regulativni organi objavijo svoje nacionalne posvetovalne postopke. Države članice poskrbijo za ureditev skupnega informativnega mesta, na katerem so dostopne vse tekoče razprave. Nacionalni regulativni organ omogoči, da so rezultati posvetovalnega postopka dostopni javnosti, razen kadar veljajo informacije za zaupne v skladu z zakonodajo Skupnosti in nacionalno zakonodajo o poslovni tajnosti.“

6 Člen 7 okvirne direktive z naslovom „Konsolidacija notranjega trga za elektronske komunikacije“ določa:

„[…]

3. Poleg posvetovanja iz člena 6 nacionalni regulativni organ, kadar namerava uveljaviti ukrep, ki:

a) sodi na področje uporabe člena 15 ali 16 te direktive, člena 5 ali 8 Direktive 2002/19/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju] (direktiva o dostopu) [(UL L 108, str. 7)] ali člena 16 Direktive 2002/22/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami] (direktiva o univerzalnih storitvah) [UL L 108, str. 51)] in

b) bi vplival na trgovino med državami članicami,

hkrati predloži Komisiji in nacionalnim regulativnim organom v drugih državah članicah osnutek ukrepa skupaj z razlogi, na katerih ukrep temelji, v skladu s členom 5(3) ter o tem obvesti Komisijo in druge nacionalne regulativne organe. Nacionalni regulativni organi in Komisija lahko zadevnemu nacionalnemu regulativnemu organu predložijo pripombe samo v enem mesecu ali v roku iz člena 6, če je ta rok daljši. Enomesečnega roka ni mogoče podaljšati.

4. Če je predvideni ukrep iz odstavka 3 namenjen:

a) opredelitvi upoštevnega trga, ki se razlikuje od trgov, opredeljenih v priporočilu v skladu s členom 15(1), ali

b) odločitvi, ali naj se določi podjetje, ki bi imelo bodisi samo ali skupaj z drugimi pomembno tržno moč po členu 16(3), (4) ali (5),

in bi negativno vplival na trgovino med državami članicami ter Komisija pojasni nacionalnemu regulativnemu organu, da meni, da bi osnutek ukrepa ustvaril oviro za enotni trg, ali če resno dvomi o njegovi združljivosti z zakonodajo Skupnosti in zlasti s cilji iz člena 8, se osnutek ukrepa v naslednjih štirih mesecih še ne sprejme. Tega roka ni mogoče podaljšati. V tem roku lahko Komisija v skladu s postopkom iz člena 22(2) sprejme sklep, s katerim od zadevnega nacionalnega regulativnega organa zahteva, da osnutek ukrepa umakne. Temu sklepu mora biti priložena podrobna in objektivna analiza o tem, zakaj Komisija meni, naj osnutek ukrepa ne bo sprejet, skupaj s posebnimi predlogi za njegovo spremembo.

5. Zadevni nacionalni regulativni organ dosledno upošteva pripombe drugih nacionalnih regulativnih organov in Komisije ter lahko, razen v primerih iz odstavka 4, sprejme na podlagi pripomb nastali osnutek ukrepa in ga, če ga sprejme, predloži Komisiji.

[…]“

7 V členu 8(2) okvirne direktive z naslovom „Politični cilji in regulativna načela“ je določeno:

„Nacionalni regulativni organi podpirajo konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih naprav ter storitev med drugim tako, da:

a) poskrbijo, da uporabniki, vključno z uporabniki invalidi, v celoti izkoristijo ugodnosti v smislu izbire, cene in kakovosti;

b) zagotovijo, da v sektorju elektronskih komunikacij ni izkrivljanja ali omejevanja konkurence;

c) spodbujajo učinkovito vlaganje v infrastrukturo in podpirajo inovacije; in

d) spodbujajo učinkovito uporabo radijskih frekvenc in številskih virov ter zagotovijo njihovo učinkovito upravljanje.“

8 Člen 16 okvirne direktive z naslovom „Postopek analize trga“ predvideva:

„1. Nacionalni regulativni organi čimprej po sprejetju priporočila ali njegove morebitne dopolnitve izvedejo analizo upoštevnih trgov, pri čemer dosledno upoštevajo smernice. Države članice zagotovijo, da se analiza, kjer je to primerno, izvede v sodelovanju z nacionalnimi organi za konkurenco.

2. Kadar se od nacionalnega regulativnega organa po členu 16, 17, 18 ali 19 [direktive o univerzalnih storitvah] ali po členu 7 ali 8 [direktive o dostopu] zahteva, da odloči, ali je treba za podjetja uvesti, ohraniti, spremeniti ali preklicati obveznosti, organ na podlagi svoje analize trga iz odstavka 1 tega člena odloči, ali na upoštevnem trgu vlada dejanska konkurenca.

3. Če nacionalni regulativni organ ugotovi, da na trgu vlada dejanska konkurenca, niti ne uvede niti ne ohrani nobene od posebnih regulativnih obveznosti iz odstavka 2 tega člena. Kadar že obstajajo regulativne obveznosti, ki so značilne za sektor, jih za podjetja na upoštevnem trgu prekliče. Stranke, ki jih zadeva preklic obveznosti, je treba o tem prej obvestiti v primernem roku.

4. Če nacionalni regulativni organ ugotovi, da na upoštevnem trgu ni dejanske konkurence, opredeli podjetja s pomembno tržno močjo na tem trgu v skladu s členom 14 in tem podjetjem naloži ustrezne posebne regulativne obveznosti iz odstavka 2 tega člena ali ohrani ali spremeni take obveznosti, kjer že obstajajo.

[…]

6. Za ukrepe, sprejete v skladu z določbami odstavkov 3, 4 in 5 tega člena, se uporabljajo postopki iz členov 6 in 7.“

Nacionalno pravo

Splošni zakon o upravnem postopku iz leta 1991

9 Člen 8 splošnega zakona o upravnem postopku iz leta 1991 (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl., št. 51/1991) v različici, ki je bila objavljena leta 2004 (BGBl. št. I 10/2004), določa:

„Osebe, ki uporabljajo dejavnosti organov ali na katere se nanaša dejavnost organa, so udeležene osebe; in če imajo zaradi predmeta te dejavnosti pravico ali pravni interes, so stranke."

Zakon o telekomunikacijah iz leta 2003

10 Člen 37 zakona o telekomunikacijah iz leta 2003 (Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. št. I 70/2003, v nadaljevanju: TKG) z naslovom „Postopek analize trga" prenaša člen 16 okvirne direktive. Člen 37 določa:

„1. Regulativni organ v rednih časovnih obdobjih, ki niso daljša od dveh let, ob upoštevanju predpisov Evropskih skupnosti po uradni dolžnosti izvaja analizo upoštevnih trgov, ki so opredeljeni na podlagi uredbe, ki jo predvideva člen 36(1). Cilj postopka je, potem ko je že ugotovljeno, ali ima eno ali več podjetij pomembno tržno moč ali pa na trgu vlada dejanska konkurenca, da se prekličejo, ohranijo, spremenijo ali naložijo posebne regulativne obveznosti.

2. Če regulativni organ v tem postopku ugotovi, da ima eno ali več podjetij pomembno tržno moč na upoštevnem trgu in zaradi tega trg ni konkurenčen, temu ali tem podjetjem naloži posebne ustrezne regulativne obveznosti, kot določajo členi od 38 do 46 ali člen 47(1). Regulativni organ na podlagi izida postopka in ob upoštevanju ciljev predpisa spremeni oziroma ponovno naloži že obstoječe regulativne obveznosti, ki se nanašajo na določen trg.

3. Če regulativni organ na podlagi postopka ugotovi, da na upoštevnem trgu vlada dejanska konkurenca in da nobeno podjetje nima prevladujočega vpliva na trgu, ne sme naložiti regulativnih obveznosti na podlagi člena 2, razen izjemoma na podlagi člena 47(2); v tem primeru regulativni organ izda odločbo, ki se mora objaviti, s katero se postopek zaključi. Če na tem trgu za podjetja še veljajo posebne regulativne obveznosti, se odpravijo z odločbo. V tej odločbi mora biti prav tako določen razumen rok, v katerem se odpravijo regulativne obveznosti, ki pa ne sme biti daljši od šestih mesecev.

[…]

5. Samo podjetja, katerim so naložene, spremenjene ali preklicane posebne regulativne obveznosti, imajo položaj stranke v postopku.

[…]“

11 Člen 128 TKG z naslovom „Postopek posvetovanja“ določa:

„1. Zvezno ministrstvo za promet, inovacije in tehnologijo ter regulativni organ zagotovita zainteresiranim osebam možnost, da v razumnem roku predložijo svoja stališča glede osnutka izvedbenih aktov na podlagi tega zveznega zakona, ki imajo pomembne učinke na upoštevnem trgu. Ta določba ne velja za ukrepe, ki jih predvidevajo členi 91(4), 122 in 130. Zadevni organ objavi postopek posvetovanja in njegove rezultate, če člen 125 ne določa drugače.

[…]

4. Zvezno ministrstvo za promet, inovacije in tehnologijo in regulativni organ zagotovita zainteresiranim osebam možnost, da v razumnem roku predložijo svoja stališča glede vprašanj, ki se nanašajo na pravice končnih uporabnikov ali potrošnikov v zvezi z javnimi storitvami telekomunikacij. Ustrezno upoštevata ta stališča, zlasti če je mogoče pričakovati pomembne učinke na trgu.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12 Podjetje Tele2 je v okviru upravnega postopka analize trga, ki ga je vodila TCK, 16. julija 2004 od slednje zahtevalo, da mu prizna položaj stranke in pravico dostopa do spisa na podlagi člena 37 TKG.

13 TCK je z odločbo z dne 6. septembra 2004 zavrnila to zahtevo z obrazložitvijo, da so v skladu s členom 37(5) TKG lahko samo podjetja, katerim so naložene, spremenjene ali preklicane posebne regulativne obveznosti, stranke v postopkih analize trga, druga pa ne. Po njenem mnenju podjetje Tele2 ne izpolnjuje teh pogojev.

14 Podjetje Tele2 je zoper to odločbo vložilo pritožbo pri Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče), ker je menilo, da odločba, ki jo je TCK sprejela v okviru postopka analize trga, pomeni odločbo v smislu okvirne direktive, ki ne vpliva samo na podjetje, kateremu so naložene, spremenjene ali preklicane posebne regulativne obveznosti, ampak tudi na njegove konkurente. Po mnenju podjetja Tele2 je od rezultata te analize neposredno odvisno, katere pravice lahko konkurent prevladujočega podjetja uveljavlja zoper to podjetje.

15 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof prekinilo postopek in Sodišču v predhoolno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člena 4 in 16 okvirne direktive razlagati tako, da se pod ‚prizadetimi' strankami ali ‚strankami' [(betroffenen)] razume tudi taka podjetja, ki na zadevnem trgu delujejo kot konkurenti in katerim v postopku analize trga niso naložene, spremenjene ali preklicane posebne regulativne obveznosti?

2. V primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje:

Ali člen 4 okvirne direktive nasprotuje nacionalnemu predpisu, ki predvideva, da imajo v postopku analize trga položaj stranke samo podjetja, katerim so naložene, spremenjene ali preklicane posebne regulativne obveznosti?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

16 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pojem uporabnika ali „prizadetega“ podjetja (betroffen) v smislu člena 4(1) okvirne direktive in pojem „zadevne“ stranke (betroffene) v smislu člena 16(3) te direktive razlagati tako, da se lahko nanašata ne samo na podjetje s (prej) pomembno tržno močjo na upoštevnem trgu, ki je predmet odločbe nacionalnega regulativnega organa, sprejete v postopku analize trga na podlagi člena 16 iste direktive in katere naslovnik je, ampak tudi na uporabnike in konkurente tega podjetja s (prej) pomembno tržno močjo, ki sami niso naslovniki te odločbe, vendar ta zadeva njihove pravice.

17 Uvodoma je treba ugotoviti, da kot izhaja iz predložitvene odločbe, gre v zadevi v postopku v glavni stvari za pravico biti stranka v predhodnem upravnem postopku, v tem primeru v postopku analize trga, ki ga je izvedla TCK na podlagi člena 37

TKG, ki prenaša člen 16 okvirne direktive. Nasprotno, člen 4 navedene direktive, ki ga predložitveno sodišče tudi navaja, ureja upravno procesno-pravno vprašanje, kajti na podlagi tega člena države članice poskrbijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa, pravico do pritožbe pri organu, ki je neodvisen od udeleženih strank in ki je lahko sodišče. Če pritožbeni organ nima sodnega značaja, se razlogi za njegovo odločitev vedno obrazložijo v pisni obliki in, poleg tega, njegovo odločitev v takem primeru preveri sodišče v smislu člena 234 ES.

18 Iz predložitvene odločbe poleg tega izhaja, da v skladu z avstrijskim procesnim pravom položaj stranke v postopku analize trga daje pravice do udeležbe v navedenem postopku, kot so pravica do vpogleda v spis upravnega postopka, pravica biti slišan, pravica biti seznanjen z rezultati dokaznega postopka in podati stališče glede njih ter pravica vložiti pravno sredstvo zoper dokončno odločbo v tem postopku.

19 Glede na besedilo člena 4 okvirne direktive, kot je bilo navedeno v točki 17 te sodbe, je treba, da bi odgovorili na prvo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, preučiti obseg pojma uporabnik ali podjetje, ki je „prizadeto“ z odločbo nacionalnega regulativnega organa v smislu navedenega člena.

20 Najprej je treba ugotoviti, da okvirna direktiva ne opredeljuje tega pojma.

21 Po mnenju belgijske vlade je dejstvo, da angleška in nemška različica te direktive v členih 4(1) in 16(3) uporabljata enaka pojma, in sicer „affected“ (prizadeto) in „betroffen“ (zadevno), kaže na to, da se obe določbi nanašata na isto dejansko stanje in da imata zato nizozemski formulaciji „getroffen“ (prizadeto) in „die gevolgen ondervinden“ (ki trpi posledice) v členih 4(1) oziroma 16(3) enak pomen.

22 Predložitveno sodišče tudi meni, da če člena 4(1) in 16(3) okvirne direktive v nemški različici uporabljata isti izraz „betroffenen“, jima je treba pripisati enak obseg.

23 Vendar se odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, ne sme izpeljati iz teh ugotovitev.

24 Več jezikovnih različic okvirne direktive, in sicer nemška, angleška, bolgarska, danska, španska, grška, italijanska, latvijska, litovska, poljska, slovaška, švedska in češka različica, uporablja isti pojem v členih 4(1) in 16(3) te direktive, medtem ko imajo druge jezikovne različice istih določb dve različni besedi, kot recimo francoska različica, ki v primeru uporabnika ali podjetja uporabi besedo „affecté(e)“ oziroma v primeru strank „concernées“.

25 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba različne jezikovne različice skupnostnega besedila razlagati enotno in je torej treba ob razhajanjih med njimi zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (sodbi z dne 13. aprila 2000 v zadevi W.N., C-420/98, Recueil, str. I-2847, točka 21, in z dne 14. junija 2007 v zadevi Euro Tex, C-56/06, ZOdl., str. I-4859, točka 27).

26 Prav tako v skladu z ustaljeno sodno prakso iz zahtev po enotni uporabi prava Skupnosti in iz načela enakosti izhaja, da je treba izraze določbe prava Skupnosti, ki se pri opredelitvi smisla in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, običajno razlagati samostojno in enotno v celotni Skupnosti, in sicer ob upoštevanju okvira, v katerega je določba umeščena, in cilja, ki ga zasleduje zadevna ureditev (glej zlasti sodbe z dne 18. januarja 1984 v zadevi Ekro, 327/82, Recueil, str. 107, točka 11, z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster, C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 43, in z dne 18. oktobra 2007 v zadevi Österreichischer Rundfunk, C-195/06, ZOdl., str. I-8817, točka 24).

27 Zato je treba obseg, ki ga je zakonodajalec Skupnosti želel podeliti pojmu uporabnik ali podjetje, ki je „prizadeto“ z odločbo nacionalnega regulativnega organa, v smislu člena 4(1) okvirne direktive, preučiti glede na cilj, ki ga zasleduje navedeni člen 4 v okviru te direktive.

28 Vsekakor je treba ugotoviti, da čeprav podjetje, ki je v položaju, kot je položaj pritožnice v postopku v glavni stvari, spada pod člen 16(3) okvirne direktive, pa iz tega ne bi avtomatično sledilo, da bi bilo za to podjetje mogoče uporabiti člen 4(1) te direktive. Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 19 sklepnih predlogov, navedeni člen 4 zasleduje popolnoma druge cilje kot člen 16(3).

29 Posledica, da podjetje spada pod prvo določbo, je, da se mu dodeli pravica do pritožbe zoper odločbo, ki jo sprejme nacionalni regulativni organ in ki ga prizadeva, medtem ko mu druga določba v primeru odločbe, ki se nanaša na preklic obveznosti, naloženih podjetju s (prej) pomembno tržno močjo na upoštevnem trgu, podeljuje pravico, da je v ustreznem roku obveščeno o tem preklicu.

30 Kot je opozoril generalni pravobranilec v točki 22 sklepnih predlogov, člen 4 pomeni odraz načela učinkovitega sodnega varstva, ki je splošno načelo prava Skupnosti, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je potrjeno v členih 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (sodba z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet, C-432/05, ZOdl., str. I-2271, točka 37 in navedena sodna praksa), na podlagi katerega morajo sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, zagotoviti sodišča držav članic (zgoraj navedena sodba Unibet, točka 38 in navedena sodna praksa).

31 V primeru iz člena 4 okvirne direktive morajo države članice za varstvo pravic, ki za uporabnike in podjetja izhajajo iz pravnega reda Skupnosti, predvideti pritožbo pri sodnem organu.

32 Iz tega sledi, da mora zapoved učinkovitega sodnega varstva, ki je privedla do člena 4 okvirne direktive, veljati tudi za uporabnike in podjetja, ki lahko izvajajo pravice iz pravnega reda Skupnosti, zlasti iz direktiv o telekomunikacijah, in ki jih v teh pravicah prizadene odločba nacionalnega regulativnega organa.

33 Zato je treba določiti, ali lahko uporabniki in konkurenti podjetja, ki je imelo (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, izvajajo pravice iz pravnega reda Skupnosti, zlasti iz direktiv o telekomunikacijah, in ali jih v teh pravicah lahko prizadene odločba, ki jo sprejme nacionalni regulativni organ in katere naslovniki niso; v tem primeru bi morali imeti pravico do pravnega sredstva, da bi to odločbo podvrgli sodnemu nadzoru.

34 Kot je opozoril generalni pravobranilec v točki 29 sklepnih predlogov in kot zatrjujeta pritožnica v postopku v glavni stvari in Komisija, določene posebne obveznosti, naložene podjetjem s pomembno tržno močjo na podlagi člena 16(3) in (4) okvirne direktive in na podlagi tam navedenih določb direktive o dostopu, pomenijo zaščitne ukrepe, ki so sprejeti v interesu uporabnikov in konkurentov tega podjetja s pomembno tržno močjo in jim lahko dajejo določene pravice. Med temi zaščitnimi ukrepi so zlasti ukrepi, ki jih lahko sprejeme nacionalni regulativni organ v skladu s členom 8 direktive o dostopu, obveznosti prepovedi diskriminacije med konkurenti in obveznosti v zvezi z dostopom konkurentov do posebnih omrežnih naprav in do njihove uporabe, ki so predvideni v členih 10 oziroma 12 direktive o dostopu.

35 Kar zadeva zlasti navedene obveznosti v zvezi z dostopom do posebnih omrežnih naprav in v zvezi z uporabo teh, je v členu 12(1) direktive o dostopu določeno: „Nacionalni regulativni organ lahko v skladu z določbami člena 8 naloži obratovalcem obveznosti, da izpolnijo utemeljene zahteve za dostop do posebnih omrežnih elementov in pripadajočih naprav ter za njihovo uporabo, med drugim takrat, kadar nacionalni regulativni organ meni, da bi zavrnitev dostopa ali neprimerni pogoji s podobnim učinkom ovirali razvoj trajnostnega konkurenčnega maloprodajnega trga ali ne bi bili v interesu končnih uporabnikov.“ Tako kot obveznost prepovedi diskriminacije, predvidena v členu 10 iste direktive, morajo te obveznosti v zvezi z dostopom konkurentov do posebnih omrežnih naprav in do njihove uporabe omogočiti zainteresiranim konkurentom ta dostop.

36 Iz tega izhaja, da je treba uporabnike in konkurente podjetja s pomembno tržno močjo na upoštevnem trgu obravnavati kot potencialne upravičence do pravic, ki ustrezajo posebnim obveznostim, ki jih nacionalni regulativni organ naloži temu podjetju s pomembno tržno močjo na podlagi člena 16 okvirne direktive in tam navedenih direktiv o telekomunikacijah. Zato je te uporabnike in podjetja mogoče šteti,

kot da so „prizadeti“, v smislu člena 4(1) okvirne direktive, z odločbami tega organa, ki spreminjajo ali preklicujejo navedene obveznosti.

37 Nadalje je treba opozoriti, da morajo v skladu s členom 8(2) okvirne direktive nacionalni regulativni organi podpirati konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih naprav ter storitev med drugim tako, da zagotovijo, da v sektorju elektronskih komunikacij ni izkrivljanja ali omejevanja konkurence.

38 Kot je opozoril generalni pravobranilec v točki 24 sklepnih predlogov in kot trdi danska vlada, bi bila ozka razlaga člena 4(1) direktive, na podlagi katere bi imele v skladu s to določbo pravico do pritožbe zgolj osebe, na katere so naslovljene odločbe nacionalnih regulativnih organov, težko združljiva s splošnimi cilji in regulativnimi načeli, ki za te organe izhajajo iz člena 8 navedene direktive, zlasti s ciljem spodbujanja konkurence.

39 Iz tega izhaja, da je treba člen 4(1) okvirne direktive razlagati tako, da bi na podlagi tega predpisa morale imeti pravico do pritožbe tudi osebe, na katere ni naslovljena odločba, ki jo nacionalni regulativni organ sprejme v postopku analize trga. Tako je treba kot „prizadete“ v smislu te določbe obravnavati uporabnike in konkurente podjetja s (prej) pomembno tržno močjo na zadevnem trgu, če taka odločba potencialno zadeva njihove pravice.

40 Dalje, določba člena 16(3), tretji stavek, okvirne direktive predvideva, da je treba stranke, ki jih „zadeva“ preklic regulativnih obveznosti, ki so značilne za sektor, o tem prej obvestiti v primernem roku. Ker je podjetje s (prej) pomembno tržno močjo na

zadevnem trgu naslovnik odločbe, s katero se preklicuje take obveznosti, se samo po sebi razume, da ga je treba obvestiti. To poleg tega velja tudi za odločbe, s katerimi se takemu podjetju naložijo obveznosti, ne glede na to, da člen 16(4) navedene direktive ne vsebuje izrecne navedbe. Nasprotno se celotni smisel obvestila, ki ga predvideva člen 16(3) iste direktive, kaže pri konkurentih, ki so imeli korist od obveznosti, o katerih preklicu je bilo odločeno. Iz tega sledi, da je zakonodajalec Skupnosti, s tem da je predvidel taka obvestila, želel zaščiti predvsem konkurente podjetja s (prej) pomembno tržno močjo kot „zadevne“ stranke. Poleg tega bi v nasprotnem primeru zakonodajalec Skupnosti v tej določbi namesto pojma „zadevne“ stranke uporabil pojem „podjetje“, ki je v drugem stavku istega odstavka.

41 Zato pravice konkurentov podjetja s (prej) pomembno tržno močjo na upoštevnem trgu pokriva člen 16(3) okvirne direktive in tako je treba konkurente obravnavati, kot da spadajo v to določbo in v člen 4(1) iste direktive.

42 Poleg tega je treba opozoriti, da se na podlagi člena 16(6) okvirne direktive za ukrepe, sprejete v skladu s to določbo, uporabljajo postopki zlasti iz člena 6 te direktive in da slednja določba predvideva predvsem pravico zainteresiranih strank, da v primernem roku izrazijo svoja stališča do osnutka ukrepov.

43 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba pojma uporabnik ali „prizadeto“ podjetje v smislu člena 4(1) okvirne direktive ter pojem „zadevna“ stranka v smislu člena 16(3) te direktive razlagati tako, da se lahko nanašata ne samo na podjetje s (prej) pomembno tržno močjo na upoštevnem trgu, ki je predmet odločbe nacionalnega

regulativnega organa, sprejete v postopku analize trga na podlagi člena 16 iste direktive in katere naslovnik je, ampak tudi na uporabnike in konkurente tega podjetja, ki sami niso naslovniki te odločbe, vendar ta zadeva njihove pravice.

44 Zato ni mogoče sprejeti trditve, ki jo navajata avstrijska in slovenska vlada, da že samo branje člena 4(1) v povezavi z dvanajsto uvodno izjavo okvirne direktive omogoča sklep, da ta direktiva predvideva možnost pritožbe samo za osebe, ki so dejansko predmet odločbe nacionalnega regulativnega organa in na katere je odločba naslovljena.

45 Navedena uvodna izjava določa, da mora imeti „[v]saka stranka, za katero velja sklep nacionalnega regulativnega organa, […] pravico do pritožbe pri organu, neodvisnem od udeleženih strank. Ta organ je lahko sodišče“. Tako ta uvodna izjava omenja zgolj možnost, da katera koli oseba, na katero se nanaša sklep nacionalnega regulativnega organa, vloži pritožbo zoper ta sklep. Preprosta omemba možnosti naslovnika sklepa, da vloži pritožbo, v tej uvodni izjavi nikakor ne pomeni, da bi bila taka pritožba izključena za druga podjetja, kot so na primer konkurenti navedenega naslovnika.

46 Avstrijska in slovenska vlada trdita tudi, da je treba pri razlagi določb, na katere se nanaša to vprašanje za predhodno odločanje, upoštevati načelo učinkovitosti, ki je svojstven pravu Skupnosti, kamor sodi tudi hitrost izvajanja posebnih regulativnih odločb. Zdi se, da skušata ti vladi s tem pokazati, da lahko možnost, da se

„udeleženim osebam“ v smislu člena 8 splošnega zakona o upravnem postopku iz leta 1991, v različici, objavljeni v letu 2004, prizna pravice, ki so pridržane „strankam“, znatno podaljša celotno trajanje postopka analize trga, medtem ko mora nacionalni regulativni organ reagirati čim prej, da bi odpravil neravnotežja, ki bi lahko nastala na trgih, na katerih se pogoji lahko hitro spreminjajo.

47 Te argumentacije ni mogoče sprejeti. Kot je bilo opozorjeno v točki 17 te sodbe, člen 4 okvirne direktive namreč določa obveznost določiti pravico do pravnega sredstva, vendar pa se ne nanaša na predhodni upravni postopek pred vložitvijo take pritožbe.

48 Glede na zgoranje ugotovitve je treba na prvo zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba pojem uporabnika ali „prizadetega“ podjetja (betroffen) v smislu člena 4(1) okvirne direktive in pojem „zadevne“ stranke (betroffen) v smislu člena 16(3) te direktive razlagati tako, da se lahko nanašata ne samo na podjetje s (prej) pomembno tržno močjo na upoštevnem trgu, ki je predmet odločbe nacionalnega regulativnega organa, sprejete v postopku analize trga na podlagi člena 16 iste direktive in katere naslovnik je, ampak tudi na uporabnike in konkurente tega podjetja s (prej) pomembno tržno močjo, ki sami niso naslovniki te odločbe, vendar ta zadeva njihove pravice.

Drugo vprašanje

49 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali iz člena 4 okvirne direktive izhaja, da se mora podjetju, kot je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, kadar ima pravico do pritožbe zoper odločbe, ki jih je sprejel nacionalni regulativni

organ po upravnem postopku analize trga, zaradi tega priznati položaj stranke v predhodnem postopku analize trga.

50 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 4 okvirne direktive ne ureja tega, kdo so stranke predhodnega upravnega postopka iz člena 16 te direktive. Besedilo te določbe niti ne nakazuje, da bi moralo imeti podjetje, kot je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, pravico sodelovati kot stranka v navedenem postopku analize trga. Člen 16(3), tretji stavek, okvirne direktive določa le, da se stranke, ki jih zadeva preklic obveznosti, o tem obvesti v primernem roku.

51 Treba je tudi opozoriti, da – če ni ureditve Skupnosti – notranji pravni red vsake države članice določi pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom na podlagi neposrednega učinka daje pravo Skupnosti (glej zlasti sodbi z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck, C-312/93, Recueil, str. I-4599, točka 12 in navedena sodna praksa, in z dne 24. septembra 2002 v zadevi Grundig Italiana, C-255/00, Recueil, str. I-8003, točka 33 in navedena sodna praksa).

52 Iz tega izhaja, da pravo Skupnosti ne zavezuje *a priori* držav članic k temu, da vsem uporabnikom in konkurentom podjetja, ki je imelo (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, dopustijo, da v postopku analize trga v skladu s členom 16 okvirne direktive sodelujejo kot stranke v smislu avstrijskega procesnega prava, ki se uporabi in ima posebne pravice, opisane v točki 18 te sodbe. Zato mora nacionalni zakonodajalec določiti, ali ima podjetje, kot je pritožnica v postopku v glavni stvari, v tem predhodnem upravnem postopku položaj stranke in v primeru pritrdilnega odgovora

odločiti, ali se lahko temu podjetju priznajo procesne pravice, ki v členu 16 niso izrecno predvidene, ter pravice, ki spadajo k posvetovalnemu postopku, izrecno predvidenem v členu 6 iste direktive.

53 Zato določba nacionalnega prava, ki v okviru tega postopka priznava položaj stranke le podjetjem, ki so imela (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, in za ta podjetja uvede, spremeni ali prekliče posebne regulativne obveznosti, načeloma ni v nasprotju s členom 4 okvirne direktive.

54 Vendar je treba spomniti, da podrobna nacionalna procesna pravila pravnih sredstev, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi neposrednega učinka prava Skupnosti, ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Skupnosti, ne smejo praktično onemogočiti oziroma čezmerno otežiti (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeni sodbi Peterbroeck, točka 12 in navedena sodna praksa, in Grundig Italiana, točka 33 in navedena sodna praksa).

55 Glede načela učinkovitosti, na katerega se v tem primeru sklicuje pritožnica za uveljavljanje pravice do sodelovanja v zadevnem upravnem postopku analize trga, je treba spomniti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali določena nacionalna procesna določba onemogoča ali pretirano otežuje izvajanje pravic, ki jih posamezniku daje pravni red Skupnosti, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči. V zvezi s tem je treba po potrebi upoštevati načela nacionalnega pravnega sistema, kot so načelo varstva pravic obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Peterbroeck, točka 14, in sodbo z dne 7. junija 2007 v združenih zadevah Van der Weerd in drugi, C-222/05 in C-225/05, ZOdl., str., I-4233, točka 33).

56 Zato mora predložitveno sodišče zagotoviti, da nacionalno procesno pravo zagotavlja varstvo pravic, ki jih imajo na podlagi prava Skupnosti uporabniki in konkurenti podjetja, ki je imelo (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, na tak način, da ni manj ugoden kot v primeru primerljivih pravic nacionalnega prava in ne vpliva na učinkovitost pravnega varstva, ki jo tem uporabinkom in konkurentom zagotovlja člen 4 okvirne direktive.

57 Zato je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da določba nacionalnega prava, ki v okviru predhodnega postopka analize trga priznava položaj stranke le podjetju, ki je imelo (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, in za ta podjetja uvede, spremeni ali prekliče posebne regulativne obveznosti, načeloma ni v nasprotju s členom 4 okvirne direktive. Vendar mora predložitveno sodišče preveriti, ali nacionalno procesno pravo zagotavlja varstvo pravic, ki jih imajo na podlagi prava Skupnosti uporabniki in konkurenti podjetja, ki je imelo (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, na tak način, da ni manj ugoden kot v primeru primerljivih pravic nacionalnega prava in ne vpliva na učinkovitost pravnega varstva, ki jo tem uporabinkom in konkurentom zagotovlja člen 4 okvirne direktive.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Pojem uporabnika ali „prizadetega“ podjetja v smislu člena 4(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) in pojem „zadevne“ stranke v smislu člena 16(3) te direktive je treba razlagati tako, da se lahko nanašata ne samo na podjetje s (prej) pomembno tržno močjo na upoštevnem trgu, ki je predmet odločbe nacionalnega regulativnega organa, sprejete v postopku analize trga na podlagi člena 16 iste direktive in katere naslovnik je, ampak tudi na uporabnike in konkurente tega podjetja s (prej) pomembno tržno močjo, ki sami niso naslovniki te odločbe, vendar ta zadeva njihove pravice.**

2). **Določba nacionalnega prava, ki v okviru predhodnega postopka analize trga priznava položaj stranke le podjetju, ki je imelo (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, in za ta podjetja uvede, spremeni ali prekliče posebne regulativne obveznosti, načeloma ni v nasprotju s členom 4 Direktive 2001/21. Vendar mora predložitveno sodišče preveriti, ali nacionalno procesno pravo zagotavlja varstvo pravic, ki jih imajo na podlagi prava Skupnosti uporabniki in konkurenti podjetja, ki je imelo (prej) pomembno tržno moč na upoštevnem trgu, na tak način, da ni manj ugoden kot v primeru primerljivih pravic nacionalnega prava in ne vpliva na učinkovitost pravnega varstva, ki jo tem uporabnikom in konkurentom zagotovlja člen 4 Direktive 2002/21.**

Podpisi