РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

21 февруари 2008 година *

По дело C-426/05

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Verwaltungsgerichtshof (Австрия) с акт от 22 ноември 2005 г., постъпил в Съда на 1 декември 2005 г. в рамките на производство по дело

Tele2 Telecommunication GmbH, по-рано известно като Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

срещу

Telekom-Control-Kommission,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н C. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н L. Bay Larsen, г-н K. Schiemann, г-н P. Kūris (докладчик) и г-н J.-C. Bonichot, съдии,

* Език на производството: немски.

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-н J. Swedenborg, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 декември 2006 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Tele2 Telecommunication GmbH, от адв. M. Parschalk, Rechtsanwalt,

— за австрийското правителство, от г-жа C. Pesendorfer и г-жа W. Bauer, в качеството на представители,

— за белгийското правителство, от г-жа A. Hubert, в качеството на представител,

— за датското правителство, от г-н J. Molde, както и от г-жа N. Holst-Christensen и г-жа B. Weis Fogh, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-н P. Gentili, avvocato dello Stato,

— за словенското правителство, от г-жа T. Mihelič, в качеството на представител,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н C. Ladenburger и г-н M. Shotter, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 февруари 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 4 и 16 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195, наричана по-нататък „Рамковата директива“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Tele2 Telecommunication GmbH, по-рано известно като Tele2 UTA Telecommunication GmbH, австрийско предприятие доставчик на електронни съобщителни мрежи и услуги (наричано по-нататък „Tele2“), и Telekom-Control-Kommission (комисия за контрол на далекосъобщенията, наричана по-нататък „ТСК“) поради отказа на последната да му признае качеството на страна в рамките на административна процедура за анализ на пазара.

Правна уредба

Общностно право

3 Съгласно съображение 12 от Рамковата директива:

„Всяка страна, обект на решение от национален регулаторен орган, следва да има правото да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни. Този орган може да бъде и съд. […]“

4 Член 4 от Рамковата директива, озаглавен „Право на обжалване“, гласи:

„1. Държавите-членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално ниво, чрез които всеки ползвател [другаде в текста: „потребител“] или предприятие, доставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора. Този орган, който може да бъде и съд, разполага с подходящ експертен потенциал, за да може да изпълнява функциите си. Държавите-членки осигуряват, че същността на спора е надлежно отчитана и действа ефикасен механизъм за обжалване. До приключване на процедурата по такова обжалване, решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако апелативният орган не постанови друго.

2. Когато апелативният орган, посочен в параграф 1 не е от съдебен характер, неговото решение винаги се придружава с писмени мотиви. Освен това, в такъв случай, неговото решение трябва да подлежи на преглед от съд или трибунал [другаде в текста: „от юрисдикция“] по смисъла на член 234 от Договора.“

5 Член 6 от Рамковата директива, озаглавен „Механизъм за консултация и прозрачност“, предвижда:

„С изключение на случаите съгласно член 7, параграф 6 или членове 20 или 21, държавите-членки гарантират, че, когато националните регулаторни власти [другаде в текста: „националните регулаторни органи“] възнамеряват да предприемат мерки в съответствие с настоящата директива или Специфичните директиви, които имат значително влияние върху съответния пазар, те дават на заинтересованите страни възможността да направят бележки по проектомерките в рамките на разумен срок. Националните регулаторни власти публикуват своите национални консултационни процедури. Държавите-членки гарантират създаването на единен информационен център, чрез който може да бъде получен достъп до всички текущи консултации. Резултатите от консултационната процедура се правят публично достояние от национална регулаторна власт [да се чете: „национален регулаторен орган“], с изключение на случаите на поверителна информация в съответствие със законодателството на Общността и националното законодателство за търговската тайна.“

6 Според член 7 от Рамковата директива, озаглавен „Консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщения“:

„[…]

3. Освен консултацията, посочена в член 6, когато национална регулаторна власт възнамерява да предприеме дадена мярка, която:

а) попада в обхвата на членове 15 или 16 от настоящата директива, членове 5 или 8 от Директива 2002/19/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях] (Директива за достъпа) [ОВ L 108, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 169, наричана по-нататък „Директива за достъпа“] или член 16 от Директива 2002/22/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги] (Директива за универсалната услуга) [ОВ L 108, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 213, наричана по-нататък „Директива за универсалната услуга“], и

б) би засегнала търговията между държавите-членки,

той същевременно осигурява достъп до тази проектомярка на Комисията и на националните регулаторни власти в другите държави-членки, заедно с мотивите, на които се основава мярката, в съответствие с член 5, параграф 3, и да информира Комисията и другите национални регулаторни власти за това. Националните регулаторни власти и Комисията могат да отправят забележки до въпросния национален регулаторен орган само в рамките на един месец или в рамките на периода, посочен в член 6, ако последният период е по-дълъг. Едномесечният период не може да бъде удължаван.

4. Когато мярката, предвидена в параграф 3 цели:

а) да определи релевантен пазар [другаде в текста: „съответен пазар“], различен от тези, определени в препоръката в съответствие с член 15, параграф 1, или

б) да бъде взето решение за това дали да се определи дадено предприятие като притежаващо, отделно или съвместно с други, значително влияние на пазара, съгласно член 16, параграфи 3, 4 или 5,

и това би засегнало търговията между държавите-членки и Комисията посочи на националния регулаторен орган, че смята, че проектомярката би създала бариера пред единния пазар или ако Комисията има сериозни съмнения относно съвместимостта на мярката със законодателството на Общността и по-специално с целите, посочени в член 8, тогава проектомярката не се приема за допълнителен срок от два месеца. Този срок не може да бъде удължаван. В рамките на този срок Комисията може, в съответствие с процедурата, посочена в член 22, параграф 2, да вземе решение, с което се изисква от въпросния национален регулаторен орган да оттегли проектомярката. Настоящото решение е придружено от подробен и обективен анализ на причините, поради които Комисията смята, че проектомярката следва да не бъде приета заедно с конкретни предложения за изменение на проектомярката.

5. Въпросният национален регулаторен орган отчита, в максимална степен, бележките на другите национални регулаторни власти и на Комисията, и може, с изключение на случаите, обхванати от параграф 4, да приеме проектомярката, и в случай че го направи, съобщава на Комисията за това.

[…]“

7 Параграф 2 от озаглавения „Цели на политиката и регулаторни принципи“ член 8 от Рамковата директива гласи:

„Националните регулаторни власти насърчават конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи, електронни съобщителни услуги и свързани съоръжения и услуги чрез, inter alia:

а) гарантиране, че ползвателите, включително и тези с увреждания, извличат максимална полза що се отнася до избора, цената и качеството;

б) гарантиране, че опорочаването или ограничаването на конкуренцията в сектора на електронните съобщения [да се чете: „гарантиране, че няма да се допуска нарушаване или ограничаване на конкуренцията в сектора на електронните съобщения“];

в) насърчаване на ефективни инвестиции в инфраструктурата, стимулиране на иновациите; и

г) насърчаване на ефективното използване и гарантиране на ефективно управление на радиочестотите и номерационните ресурси.“

8 Член 16 от Рамковата директива, озаглавен „Процедура за анализ на пазара“, предвижда:

„1. Колкото е след приемането на препоръката или всяка нейна актуализация [да се чете: „Във възможно най-кратки срокове след приемането на препоръката или на евентуална нейна актуализация“], националните регулаторни власти провеждат анализ на релевантните пазари, съобразявайки се максимално с насоките. Държавите-членки гарантират, че този анализ се провежда, когато е целесъобразно, в сътрудничество с националните власти за защита на конкуренцията.

2. Когато от национална регулаторна власт се изисква съгласно член 16, 17, 18 или 19 от […] [Директивата за универсалната услуга], или съгласно член 7 или 8 от […] [Директивата за достъпа], да определи дали да наложи, поддържа, измени или отмени задължения, наложени на дадени предприятия, той определя въз основа на направения от него пазарен анализ, посочен в параграф 1 от настоящия член, дали релевантният пазар е ефективно конкурентен.

3. Когато национална регулаторна власт заключи, че пазарът е ефективно конкурентен, той не налага или поддържа нито едно от специфичните регулаторни задължения, посочени в параграф 2 от настоящия член. В случаи, когато специфични за сектора регулаторни задължения вече са налице, органът отменя тези задължения, наложени на предприятия в рамките на същия този релевантен пазар. Страните, засегнати от такава отмяна на задължения, получават подходящо предизвестие.

4. Когато национален регулаторен орган определи, че даден релевантен пазар не е ефективно конкурентен, той определя предприятията със значителна пазарна сила на този пазар в съответствие с член 14 и налага на такива предприятия целесъобразни специфични регулаторни задължения, посочени параграф 2 от настоящия член или поддържа, или изменя такива задължения, когато такива вече съществуват.

[…]

6. Мерките, взети в съответствие с разпоредбите на параграфи 3, 4 и 5 от настоящия член, подлежат на спазване на процедурите, посочени в член 6 и 7.“

Национално право

Общ закон за административното производство от 1991 г.

9 § 8 от Общия закон за административното производство от 1991 г. (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl., 51/1991), в редакцията му, публикувана през 2004 г. (BGBl. I, 10/2004), предвижда:

„Заинтересовани лица са лицата, които се ползват от дейността на органа или за които тя се отнася; те са страни, доколкото притежават право или правен интерес по отношение на предмета на тази дейност."

Закон за далекосъобщенията от 2003 г.

10 Озаглавеният „Процедура за анализ на пазара" § 37 от Закона за далекосъобщенията от 2003 г. (Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I, 70/2003, наричан по-нататък „TKG") има за цел да транспонира член 16 от Рамковата директива. Съгласно посочения § 37:

„1. На равни интервали от време, които не надвишават две години, регулаторният орган извършва служебно и като отчита разпоредбите на Европейските общности анализ на съответните пазари, които са определени в предвиденията в § 36, алинея 1 правилник. Целта на тази процедура е да се пристъпи към отмяна, запазване, изменение или налагане на специфични регулаторни задължения, когато се установи, че на определен съответен пазар едно или няколко предприятия имат значителна пазарна сила или че този пазар е ефективно конкурентен.

2. Ако в рамките на тази процедура установи, че на съответния пазар едно или повече предприятия имат значителна пазарна сила и че поради това този пазар не е ефективно конкурентен, регулаторният орган е длъжен да наложи на това предприятие (тези предприятия) подходящите специфични регулаторни задължения по § 38—46 или § 47, алинея 1. Доколкото се отнасят до съответния пазар, специфичните регулаторни задължения, които вече са приложени по отношение на предприятия, подлежат — в зависимост от резултатите от процедурата и с оглед на целите на правната уредба — на изменение или на ново налагане от страна на регулаторния орган.

3. Ако въз основа на тази процедура установи, че съответният пазар е ефективно конкурентен и следователно на него нито едно предприятие не притежава значителна пазарна сила, регулаторният орган не може да наложи регулаторни задължения в съответствие с алинея 2, освен ако не е предвидено друго в § 47, алинея 2; в такъв случай процедурата по отношение на този пазар се прекратява с решение на регулаторния орган, което подлежи на публикуване. Доколкото на този пазар все още се прилагат специфични регулаторни задължения по отношение на предприятия, то същите се отменят с решение. В това решение трябва да се определи и разумен срок, не по-дълъг от шест месеца, за влизането в сила на отмяната.

[…]

5. Качество на страна имат единствено предприятията, по отношение на които са наложени, изменени или отменени специфични регулаторни задължения.

[…]“

11 Озаглавеният „Консултационна процедура“ § 128 от TKG гласи:

„1. Федералният министър на транспорта, нововъведенията и технологиите, както и регулаторният орган, дават на заинтересованите лица възможност в рамките на разумен срок да представят бележки относно проекта на изпълнителни действия, които са предвидени в приложение на настоящия федерален закон и имат значително отражение върху съответния пазар. Тази разпоредба не се прилага за мерките, предвидени в § 91, алинея 4 и в § 122 и § 130. Консултационната процедура, както и нейните резултати, се оповестяват от съответния орган, освен ако § 125 не предвижда друго.

[…]

4. Федералният министър на транспорта, нововъведенията и технологиите, както и регулаторният орган, дават на заинтересованите лица възможност в рамките на разумен срок да представят своите бележки по въпросите относно правата на крайните потребители или ползвателите във връзка с обществените съобщителни услуги. Те надлежно вземат предвид тези бележки, по-специално когато е възможно да се предвидят значителни отражения върху пазара.“

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

12 В рамките на водена от TCK административна процедура за анализ на пазара на 16 юли 2004 г. Tele2 иска от нея да му предостави качеството на страна, както и право на достъп до преписката по силата на § 37 от TKG.

13 С решение от 6 септември 2004 г. ТСК отхвърля това искане на основание, че съгласно алинея 5 от посочения § 37 единствено и без изключение предприятията по отношение на които са наложени, изменени или отменени специфични регулаторни задължения, могат да бъдат страни в процедурите за анализ на пазара. Според нея случаят на Tele2 не е точно такъв.

14 Tele2 обжалва това решение пред Verwaltungsgerichtshof (административен съд), тъй като счита, че решенията на ТСК в рамките на процедурата за анализ на пазара представляват решения по смисъла на Рамковата директива, които засягат не само предприятието, по отношение на което са наложени, изменени или отменени специфични регулаторни задължения, но и неговите конкуренти. Всъщност според Tele2 резултатът от този анализ на пазара обуславя пряко правата, които конкурент на доминиращото предприятие може да изтъкне срещу него.

15 При тези условия Verwaltungsgerichtshof решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли членове 4 и 16 от Рамковата директива да бъдат тълкувани в смисъл, че терминът „засегнати“ [betroffenen] страни включва и конкурентните предприятия на съответния пазар, по отношение на които не са наложени, запазени или изменени специфични регулаторни задължения в рамките на процедура за анализ на пазара?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос:

Дали член 4 от Рамковата директива допуска национална разпоредба, която предвижда, че качеството на страни в рамките на процедура за анализ на пазара имат единствено предприятията, по отношение на които са наложени, изменени или отменени специфични регулаторни задължения?“

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

16 С първия си въпрос препращащата юрисдикция иска по същество да се установи дали понятието „засегнат“ [betroffen] потребител или предприятие по смисъла на член 4, параграф 1 от Рамковата директива, както и понятието „засегната“ [betroffene] страна по смисъла на член 16, параграф 3 от тази директива, трябва да се тълкуват като понятия, които може да се отнасят не само до предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, което е обект и адресат на решение на национален регулаторен орган, взето в рамките на посочената в член 16 от същата директива процедура за анализ на пазара, но и до потребителите и конкурентните предприятия на това предприятие със значителна пазарна сила (в миналото), които сами по себе си не са адресати на това решение, но чиито права то засяга по неблагоприятен начин.

17 Най-напред следва да се приеме за установено, че както е видно от акта за препращане, делото по главното производство се отнася до правото да се участва като страна в извънсъдебна административна процедура, в случая процедура за анализ на пазара, водена от TCK по силата на § 37 от TKG, с

който се транспонира член 16 от Рамковата директива. В замяна член 4 от тази директива, който препращащата юрисдикция също посочва, урежда въпрос от областта на административно-процесуалното право, като в този член 4 се предвижда, че държавите-членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално ниво, чрез които всеки потребител или предприятие, доставящ(о) електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнат(о) от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва същото пред независим от страните по спора апелативен орган, който може да бъде и съд. Когато апелативният орган не е от съдебен характер, неговото решение винаги се придружава с писмени мотиви и освен това, в такъв случай неговото решение трябва да подлежи на преглед от юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО.

18 Впрочем от акта за препращане произтича, че съгласно австрийското процесуално право качеството на страна в рамките на процедура за анализ на пазара предоставя права на участие в посочената процедура като правото да се преглежда преписката по административното производство, правото на изслушване, на запознаване с резултатите от производството по събиране на доказателства и на представяне на становище по този въпрос, както и правото да се обжалва взетото в края на тази процедура решение.

19 Като се има предвид текстът на член 4 от Рамковата директива, припомнен в точка 17 от настоящото решение, за да се отговори на първия поставен от препращащата юрисдикция въпрос, е важно да се прецени значението на понятието за потребител или предприятие, „засегнати“ от решение на национален регулаторен орган по смисъла на посочения член.

20 Най-напред трябва да се приеме за установено, че Рамковата директива не дава определение на това понятие.

21 Според белгийското правителство фактът, че в текста на тази директива на английски и на немски език в член 4, параграф 1 и член 16, параграф 3 се използва идентичен термин, т.е. съответно „affected“ (засегнат) и „betroffen“ (засегнат), показва, че тази две разпоредби се отнасят до една и съща ситуация и че следователно нидерландските изрази „getroffen“ (засегнат) и „die gevolgen ondervinden“ (търпящ последиците), използвани съответно в посочените член 4, параграф 1 и член 16, параграф 3, имат един и същ смисъл.

22 Препращащата юрисдикция счита също, че след като в немския текст на Рамковата директива член 4, параграф 1 и член 16, параграф 3 използват същия израз „betroffenen“, то трябва да им се признае еднакво значение.

23 При все това от тези констатации не може да се изведе отговорът на поставения от препращащата юрисдикция въпрос.

24 Всъщност текстът на Рамковата директива на няколко езика, а именно на немски, английски, български, датски, испански, гръцки, италиански, латвийски, литовски, полски, словашки, шведски и чешки, използва един и същ термин в член 4, параграф 1 и в член 16, параграф 3 от тази директива, докато на другите езици същите разпоредби съдържат две различни думи, които във френския текст на тези разпоредби са съответно потребител или предприятие „affecté(e)“ и страни „concernées“.

25 Впрочем съгласно постоянната съдебна практика различните езикови редакции на един общностен текст трябва да се тълкуват по еднакъв начин и затова при различие между тези редакции въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, част от която тя представлява (вж. Решение от 13 април 2000 г. по дело W.N., C-420/98, Recueil, стр. I-2847, точка 21 и Решение от 14 юни 2007 г. по дело Euro Tex, C-56/06, Сборник, стр. I-4859, точка 27).

26 Също съгласно постоянната съдебна практика както от изискването за еднакво прилагане на общностното право, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от общностното право, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава-членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Общността, което трябва да бъде направено, като се отчитат контекстът на разпоредбата и целта на разглежданата правна уредба (вж. по-специално Решение от 18 януари 1984 г. по дело Ekro, 327/82, Recueil, стр. 107, точка 11, Решение от 19 септември 2000 г. по дело Linster, C-287/98, Recueil, стр. I-6917, точка 43 и Решение от 18 октомври 2007 г. по дело Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Сборник, стр. I-8817, точка 24).

27 Следователно значението, което общностният законодател е искал да придаде на понятието за потребител или предприятие, „засегнати“ от решение на националния регулаторен орган по смисъла на член 4, параграф 1 от Рамковата директива, трябва да се прецени с оглед на целта на посочения член 4 в контекста на тази директива.

28 Все пак трябва да се приеме за установено, че дори да се предположи, че член 16, параграф 3 от Рамковата директива се прилага за предприятие, намиращо се в подобно положение като жалбоподателя по главното производство, то от това не следва автоматично, че е възможно това предприятие да попада в полето на член 4, параграф 1 от нея. Както посочва генералният адвокат в точка 19 от своето заключение, член 4, параграф 1 преследва съвсем различни цели от тези, към които се стреми посоченият член 16, параграф 3.

29 Последицата от прилагането на първата разпоредба за дадено предприятие е, че му се предоставя право на обжалване на прието от национален регулаторен орган решение, което го засяга, докато втората разпоредба му предоставя, в случай на решение за отмяна на наложени задължения на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, правото да получи подходящо предизвестие за тази отмяна.

30 Както отбелязва генералният адвокат в точка 22 от своето заключение, член 4 от Рамковата директива представлява израз на принципа за ефективна съдебна защита, който е общ принцип на общностното право, произтичащ от общите за конституционни традиции на държавите-членки и прогласен в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. (вж. Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet, C-432/05, Сборник, стр. I-2271, точка 37 и цитираната съдебна практика), по силата на който юрисдикциите на държавите-членки са длъжни да осигурят съдебната защита на правата, които страните в процеса черпят от общностното право (вж. Решение по дело Unibet, посочено по-горе, точка 38 и цитираната съдебна практика).

31 В разглежданата в член 4 от Рамковата директива хипотеза държавите-членки са длъжни да предвидят право на обжалване пред правораздавателен орган, за да защитят правата, които потребителите и предприятията черпят от общностния правен ред.

32 Оттук следва, че изискването за предоставяне на ефективна съдебна защита, което стои в основата на член 4 от Рамковата директива, трябва също така да се прилага за потребителите и за предприятията, които могат да черпят права от общностния правен ред, и по-специално от директивите относно далекосъобщенията, и чиито права са накърнени от решение на национален регулаторен орган.

33 Поради това следва да се определи дали потребителите и конкурентните предприятия на дадено предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар могат да черпят права от общностния правен ред, и по-специално от директивите относно далекосъобщенията, и дали тези права могат да бъдат засегнати от решение на национален регулаторен орган, на което те не са адресати, тъй като ако случаят е такъв, те би трябвало да имат право на обжалване, за да подложат това решение на съдебен контрол.

34 Както отбелязва генералният адвокат в точка 29 от своето заключение и както изтъква жалбоподателят по главното производство, а и Комисията, някои специфични задължения — наложени на предприятие със значителна пазарна сила на съответния пазар в съответствие с член 16, параграфи 3 и 4 от Рамковата директива, както и с посочените там разпоредби на Директивата за достъпа — представляват мерки за защита, предвидени в полза на потребителите и на конкурентните предприятия на това предприятие със значителна пазарна сила, и следователно могат да предоставят права на същите. Сред мерките за защита са посочени по-специално тези, които националният регулаторен орган може да определи в съответствие с член 8 от Директивата за достъпа, както и предвидените съответно в членове 10 и 12 от последната директива задължения за недопускане на дискриминация между конкурентите и задължения за достъп на конкурентите до специфична мрежова инфраструктура и до използването ѝ.

35 Що се отнася по-специално до посочените задължения, свързани с достъпа до специфична мрежова инфраструктура и до използването им, член 12, параграф 1 от Директивата за достъпа гласи, че „[в] съответствие с разпоредбите на член 8 националните регулаторни органи могат да налагат задължения върху операторите да изпълняват разумни искания за достъп и използване на специфични мрежови елементи и свързана с тях инфраструктура, inter alia в случаите, когато националните регулаторни органи смятат, че отказът на достъп или необосновани условия със сходен ефект биха попречили на възникването на устойчив конкурентен пазар на дребно или не биха били в интерес на крайните потребители“. Също както задължението за недопускане на дискриминация, предвидено в член 10 от същата директива, тези задължения за достъп на конкурентите до специфична мрежова инфраструктура и до използването ѝ имат за цел заинтересованите конкуренти да се ползват от този достъп.

36 От това следва, че потребителите или конкурентните предприятия на предприятие със значителна пазарна сила на съответния пазар трябва да се считат за потенциални носители на правата, които съответстват на специфичните регулаторни задължения, наложени на това предприятие от национален регулаторен орган по силата на член 16 от Рамковата директива и на посочените в нея директиви относно далекосъобщенията. Следователно тези потребители и тези

предприятия могат да се разглеждат като „засегнати“ по смисъла на член 4, параграф 1 от Рамковата директива от решенията на този орган за изменение или за отмяна на тези задължения.

37 По-нататък следва да се отбележи, че в съответствие с член 8, параграф 2 от Рамковата директива националните регулаторни органи трябва да насърчават конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи, електронни съобщителни услуги и свързани съоръжения и услуги по-специално чрез гарантиране, че няма да се допуска нарушаване или ограничаване на конкуренцията в сектора на електронните съобщения.

38 Впрочем, както отбелязва генералният адвокат в точка 24 от своето заключение и както изтъква датското правителство, стриктно тълкуване на член 4, параграф 1 от Рамковата директива — според което тази разпоредба не предоставяла право на обжалване на други лица, освен на адресатите на решенията на националните регулаторни органи — трудно би било съвместимо с общите цели и регулаторните принципи, които произтичат за тези органи от член 8 от тази директива, най-вече с цел насърчаване на конкуренцията.

39 От това следва, че член 4, параграф 1 от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че има за цел да предостави право на обжалване и на други лица освен на адресатите на решение, взето от национален регулаторен орган в рамките на анализ на пазара. Така когато подобно решение може да засегне правата им, потребителите и конкурентните предприятия на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на засегнатия пазар следва да се разглеждат като „засегнати“ по смисъла на тази разпоредба.

40 Що се отнася по-нататък до член 16, параграф 3, трето изречение от Рамковата директива, тази разпоредба предвижда, че страните, „засегнати“ от отмяната на специфични за сектора регулаторни задължения, получават подходящо

предизвестие. Предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на засегнатия пазар обаче е адресат на решение за отмяна на такива задължения и затова е очевидно, че трябва да бъде уведомен за него. Същото важи и за решенията за определяне на такива задължения в тежест на това предприятие, независимо че в член 16, параграф 4 от посочената директива липсва изричен текст в този смисъл. В замяна на това предвиденото в член 16, параграф 3 от същата директива предизвестие придобива пълния си смисъл, когато се отнася до конкурентните предприятия, които от своя страна извличат полза от задълженията, за чиято отмяна е взето решение. От това следва, че като предвижда уведомяване с такова предизвестие, общностният законодател цели да защити най-вече конкурентите на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) в качеството им на „засегнати“ страни. Освен това, следва да се отбележи, че в противен случай в тази разпоредба общностният законодател щеше да използва не понятието „засегнати“ страни, а понятието „предприятия“, посочено във второто изречение от същия параграф.

41 Следователно член 16, параграф 3 от Рамковата директива се отнася и до правата на конкурентите на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар и трябва да се приеме, че същите попадат в приложното поле както на тази разпоредба, така и на член 4, параграф 1 от същата директива.

42 Следва също да се напомни, че съгласно член 16, параграф 6 от Рамковата директива взетите въз основа на тази разпоредба мерки подлежат на спазване на процедурите, посочени по-специално в член 6 от нея, и че тази последна разпоредба предвижда именно правото на заинтересованите страни да направят бележки по проектомерките в рамките на разумен срок.

43 От всичко изложено дотук произтича, че понятието за „засегнат“ потребител или предприятие по смисъла на член 4, параграф 1 от Рамковата директива, както и понятието за „засегната“ страна по смисъла на член 16, параграф 3 от тази директива, трябва да се тълкуват като понятия, които може да се отнасят

не само до предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, което е обект и адресат на решение на национален регулаторен орган, взето в рамките на посочената в член 16 от същата директива процедура за анализ на пазара, но и до потребителите и конкурентните предприятия на това предприятие със значителна пазарна сила (в миналото), които сами по себе си не са адресати на това решение, но чиито права то засяга по неблагоприятен начин.

44 Следователно не може да се приеме тезата на австрийското и словенското правителство, според която съвместният прочит на член 4, параграф 1 и на съображение 12 от Рамковата директива позволява сам по себе си да се направи изводът, че тази директива предвижда възможността за обжалване единствено за лицето, което действително е обект на решение на националния регулаторен орган и което е негов адресат.

45 Несъмнено посоченото съображение гласи, че „всяка страна, обект на решение от национален регулаторен орган, следва да има правото да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни. Този орган може да бъде и съд“. По този начин това съображение се ограничава да посочи възможността всеки, до когото се отнася решение на национален регулаторен орган, да подаде жалба срещу това решение. Впрочем простото посочване в това съображение на възможността адресатът на решение да подаде жалба, по никакъв начин не предполага, че подобно обжалване е изключено за другите предприятия, каквито са конкурентните предприятия на посочения адресат.

46 Австрийското и словенското правителство изтъкват също така, че при тълкуването на разпоредбите, до които се отнася настоящият преюдициален въпрос, следва да се отчита присъщият на общностното право принцип на ефективност, един от аспектите на който е свързан с бързината на изпълнението на специфичните регулаторни решения. Като че ли така тези правителства искат да докажат, че възможността запазените за „страните“ права да се признаят и на „заинтересованите лица“ по смисъла на § 8 от Общия закон за административното

производство от 1994 г., в редакцията му, публикувана през 2004 г., може значително да удължи общата продължителност на процедурата за анализ на пазара, докато националният регулаторен орган трябва да реагира възможно най-рано, за да компенсира неравновесието, което може да възникне на пазарите с бързо изменящи се условия.

47 Тези доводи не могат да се приемат. Всъщност, както беше напомнено в точка 17 от настоящото решение, член 4 от Рамковата директива посочва задължението да се предвиди право на обжалване по съдебен ред, но по никакъв начин не се отнася до извънсъдебната административна процедура, която предхожда подаването на такава жалба.

48 Предвид всички изложени дотук съображения, на първия поставен въпрос следва да се отговори, че понятието „засегнат“ потребител или предприятие по смисъла на член 4, параграф 1 от Рамковата директива, както и понятието „засегната“ страна по смисъла на член 16, параграф 3 от тази директива, трябва да се тълкуват като понятия, които може да се отнасят не само до предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, което е обект и адресат на решение на националния регулаторен орган, взето в рамките на посочената в член 16 от същата директива процедура за анализ на пазара, но и до потребителите и конкурентните предприятия на това предприятие, които сами по себе си не са адресати на това решение, но чиито права то засяга по неблагоприятен начин.

По втория въпрос

49 С втория си въпрос препращащата юрисдикция иска по същество да се установи дали от член 4 от Рамковата директива следва, че когато предприятие като жалбоподателя по главното производство има право да обжалва решенията на

национален регулаторен орган, взети в резултат на административна процедура за анализ на пазара, трябва поради тази причина да му се предостави и качеството на страна в извънсъдебната процедура за анализ на пазара.

50 В това отношение следва да се напомни, че член 4 от Рамковата директива не урежда въпроса кои са страните в посочената извънсъдебна административна процедура по член 16 от тази директива. Текстът на последната разпоредба също не дава указание в смисъл, че предприятие като жалбоподателя по главното производство трябва да има право да участва като страна в посочената процедура за анализ на пазара. Всъщност член 16, параграф 3, трето изречение от Рамковата директива се ограничава да потвърди, че страните, засегнати от отмяната на специфични регулаторни задължения, трябва да получат подходящо предизвестие.

51 Така при липса на общностна правна уредба по въпроса във вътрешния правен ред на всяка държава-членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се приемат процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от непосредственото действие на общностното право (вж. по-специално Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck, C-312/93, Recueil, стр. I-4599, точка 12 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 24 септември 2002 г. по дело Grundig Italiana, C-255/00, Recueil, стр. I-8003, точка 33 и цитираната съдебна практика).

52 От това следва, че общностното право не налага a priori на държавите-членки да допуснат всички потребители и конкурентни предприятия на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар да участват в процедура за анализ на пазара по член 16 от Рамковата директива в качеството на страна по смисъла на приложимото австрийско процесуално право, която притежава описаните в точка 18 от настоящото решение права. Ето защо националният законодател е длъжен да уточни дали дадено предприятие като жалбоподателя по главното производство притежава качеството на страна в тази извънсъдебна административна процедура и при утвърдителен отговор

да реши дали на това предприятие могат да се предоставят различни процесуални права от изрично предвидените в посочения член 16, както и изрично предвидени в член 6 от същата директива права, присъщи на консултационната процедура.

53 Следователно разпоредба на националното право, която в рамките на такава процедура признава качеството на страна само на предприятията със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, по отношение на които са наложени, изменени или отменени специфични регулаторни задължения, по принцип не противоречи на член 4 от Рамковата директива.

54 При все това, следва да се напомни, че националните процесуални правила за съдебни производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от непосредственото действие на общностното право, не могат да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност), нито да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностния правен ред (принцип на ефективност) (вж. в този смисъл по-специално Решение по дело Peterbroeck, посочено по-горе, точка 12 и цитираната съдебна практика, както и Решение по дело Grundig Italiana, посочено по-горе, точка 33 и цитираната съдебна практика).

55 Що се отнася до принципа на ефективност, на който се позовава жалбоподателят по главното производство, за да иска право на участие в административната процедура за анализ на засегнатия пазар, следва да се напомни, че както е видно от практиката на Съда, всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, които общностният правен ред дава на частноправните субекти, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за развитието и особеностите му пред различните национални инстанции. В това отношение следва, ако е необходимо, да се вземат под внимание принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като принципа за гарантиране на правото на защита, принципа на правната сигурност и ефективното развитие на производството (вж. в този смисъл Решение по дело Peterbroeck, посочено по-горе, точка 14 и Решение от 7 юни 2007 г. по дело van der Weerd и др., C-222/05—C-225/05, Сборник, стр. I-4233, точка 33).

56 Поради това препращащата юрисдикция е длъжна да се увери, че вътрешното процесуално право гарантира защитата на правата, които потребителите и конкурентните предприятия на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар черпят от общностния правен ред, по начин, който не е по-неблагоприятен от начина за защита на сходни вътрешни права и който не накърнява ефикасността на гарантираната в член 4 от Рамковата директива правна защита на посочените потребители и предприятия.

57 При тези обстоятелства на втория поставен въпрос следва да се отговори, че разпоредба на националното право, която в рамките на извънсъдебна процедура за анализ на пазара признава качеството на страна само на предприятия със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, по отношение на които са наложени, изменени или отменени специфични регулаторни задължения, по принцип не противоречи на член 4 от Рамковата директива. Препращащата юрисдикция е длъжна обаче да се увери, че вътрешното процесуално право гарантира защитата на правата, които потребителите и конкурентните предприятия на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар черпят от общностния правен ред, по начин, който не е по-неблагоприятен от начина за защита на сходни права от вътрешен характер и който не накърнява ефикасността на гарантираната в член 4 от Рамковата директива правна защита на посочените потребители и предприятия.

По съдебните разноски

58 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) **Понятието „засегнат“ потребител или предприятие по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), както и понятието „засегната“ страна по смисъла на член 16, параграф 3 от тази директива, трябва да се тълкуват като понятия, които може да се отнасят не само до предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, което е обект и адресат на решение на националния регулаторен орган, взето в рамките на посочената в член 16 от същата директива процедура за анализ на пазара, но и до потребителите и конкурентните предприятия на това предприятие, които сами по себе си не са адресати на това решение, но чиито права то засяга по неблагоприятен начин.**

2) **Разпоредба на националното право, която в рамките на извънсъдебна процедура за анализ на пазара признава качеството на страна само на предприятия със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар, по отношение на които са наложени, изменени или отменени специфични регулаторни задължения, по принцип не противоречи на член 4 от Директива 2002/21. Препращащата юрисдикция е длъжна обаче да се увери, че вътрешното процесуално право гарантира защитата на правата, които потребителите и конкурентните предприятия на предприятие със значителна пазарна сила (в миналото) на съответния пазар черпят от общностния правен ред, по начин, който не е по-неблагоприятен от начина за защита на сходни права от вътрешен характер и който не накърнява ефикасността на гарантираната в член 4 от Директива 2002/21 правна защита на посочените потребители и предприятия.**

Подписи