

ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 12ης Δεκεμβρίου 2007*

Στην υπόθεση T-109/06,

Vodafone España, SA, με έδρα τη Μαδρίτη (Ισπανία),

Vodafone Group plc, με έδρα το Newbury, Berkshire (Ηνωμένο Βασίλειο),

εκπροσωπούμενες από τον J. Flynn, QC, την E. McKnight και τον Κ. Φουντουκάκο-Κυριακάκο, solicitors,

προσφεύγουσες,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους M. Shotter και Κ. Mojzesowicz,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

υποστηριζομένης από το

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τον M. Muñoz Pérez, abogado del Estado,

παρεμβαίνον,

με αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής που φέρεται ότι περιέχεται στο από 30 Ιανουαρίου 2006 έγγραφό της, το οποίο η Επιτροπή απηύθηνε στην Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο) (ΕΕ L 108, σ. 33),

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Βηλαρά, πρόεδρο, E. Martins Ribeiro και K. Jürimäe, δικαστές,

γραμματέας: E. Coulon

εκδίδει την ακόλουθη

Διάταξη

Το νομικό πλαίσιο

1. Η οδηγία 2002/21/ΕΚ

- ¹ Στις 7 Μαρτίου 2002 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσαν την οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο) (ΕΕ L 108, σ. 33). Δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, η οδηγία αυτή «θεσπίζει [ένα] εναρμονισμένο πλαίσιο για τη ρύθμιση υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών [...], καθορίζει τα καθήκοντα των εθνικών [ρυθμιστικών] αρχών και θεσπίζει σύνολο διαδικασιών για την εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την Κοινότητα».
- ² Το άρθρο 4 της οδηγίας 2002/21 προβλέπει δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών (στο εξής: ΕΡΑ) ως ακολούθως:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών, σε εθνικό επίπεδο, βάσει των οποίων κάθε χρήστης ή επιχείρηση που παρέχει δίκτυα

ή/και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών έχει, όταν επηρεάζεται από απόφαση [μιας ΕΡΑ], δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης, ενώπιον οργάνου προσφυγής το οποίο μπορεί να είναι δικαστήριο και το οποίο είναι ανεξάρτητο από τα εμπλεκόμενα μέρη και διαθέτει την απαιτούμενη [αρμοδιότητα] για την εκτέλεση των καθηκόντων του. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπόθεσης και ότι υπάρχει πραγματικός μηχανισμός προσφυγής. Εν αναμονή του αποτελέσματος μιας τέτοιας προσφυγής, ισχύει η απόφαση της [ΕΡΑ], εκτός αν το όργανο προσφυγής αποφασίσει άλλως.

2. Εάν το όργανο προσφυγής που αναφέρεται στην παράγραφο 1 δεν έχει δικαιοδοτικό χαρακτήρα, αιτιολογεί πάντοτε εγγράφως τις αποφάσεις του. Επίσης, στην περίπτωση αυτή, η απόφασή του υπόκειται σε αναθεώρηση από δικαστήριο, κατά την έννοια του άρθρου 234 της Συνθήκης.»

3 Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/21, «τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι [ΕΡΑ] παρέχουν στην Επιτροπή, κατόπιν αιτιολογημένου αιτήματος, τις απαραίτητες για την εκπλήρωση των καθηκόντων της πληροφορίες βάσει της Συνθήκης».

4 Το άρθρο 6 της οδηγίας 2002/21, με τίτλο «Μηχανισμός διαβούλευσης και διαφάνειας», προβλέπει τα εξής:

«Πλην των περιπτώσεων που υπάγονται στο άρθρο 7, παράγραφος 6, και στα άρθρα 20 και 21, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, όταν οι [ΕΡΑ] σκοπεύουν να λάβουν μέτρα κατ' εφαρμογήν της παρούσας οδηγίας [...] τα οποία έχουν σημαντική επίπτωση στην σχετική αγορά, παρέχουν στα ενδιαφερόμενα μέρη την ευκαιρία να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους για το σχέδιο μέτρου, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος [...]».

- 5 Το άρθρο 7 της οδηγίας 2002/21, με τίτλο «Εδραίωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας [...], οι [ΕΡΑ] λαμβάνουν υπόψη στον μέγιστο δυνατό βαθμό τους στόχους που καθορίζονται στο άρθρο 8, και στον βαθμό που αυτοί σχετίζονται με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

2. Οι [ΕΡΑ] συμβάλλουν στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς συνεργαζόμενες μεταξύ τους και με την Επιτροπή, κατά διαφανή τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται η συνεπής εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας [...] σε όλα τα κράτη μέλη. Προς τον σκοπό αυτό, επιδιώκουν, ιδιαίτερα, συμφωνία όσον αφορά τους τύπους των μέσων και των λύσεων που ενδείκνυνται για κάθε κατάσταση στην αγορά.

3. Επιπλέον της διαβούλευσης που αναφέρεται στο άρθρο 6, όταν [μια ΕΡΑ] προτίθεται να λάβει μέτρο το οποίο:

α) εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 15 ή 16 της παρούσας οδηγίας [...] και

β) επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών,

θέτει συγχρόνως το σχέδιο μέτρου στην διάθεση της Επιτροπής και των [ΕΡΑ] των άλλων κρατών μελών, μαζί με το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται το μέτρο, σύμφωνα

με το άρθρο 5, παράγραφος 3, και ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή και τις άλλες [ΕΡΑ]. Οι [ΕΡΑ] και η Επιτροπή μπορούν να υποβάλλουν παρατηρήσεις στην ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] μόνον εντός ενός μηνός ή εντός της περιόδου που αναφέρεται στο άρθρο 6, εάν η περίοδος αυτή είναι μεγαλύτερη. Η μηνιαία προθεσμία δεν μπορεί να παραταθεί.

4. Αν το σχεδιαζόμενο μέτρο που καλύπτεται από την παράγραφο 3 αποσκοπεί:

- α) στον καθορισμό μιας σχετικής αγοράς που διαφέρει από εκείνες που ορίζονται στη σύσταση [που εκδίδεται] σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 1, ή
- β) στη λήψη απόφασης σχετικά με το αν μια επιχείρηση διαθέτει, μόνη της ή από κοινού με άλλες, σημαντική ισχύ στην αγορά, βάσει του άρθρου 16, παράγραφοι [...] 4 ή 5,

και επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, η Επιτροπή δε έχει δηλώσει στην [ΕΡΑ] ότι θεωρεί ότι το σχέδιο μέτρου θα δημιουργούσε φραγμούς στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά ή ότι έχει σοβαρές αμφιβολίες για τη συμβατότητά του προς το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως όσον αφορά τους στόχους του άρθρου 8, τότε η λήψη του σχεδίου μέτρου αναβάλλεται επί δύο ακόμη μήνες. Η εν λόγω προθεσμία δεν μπορεί να παραταθεί. Εντός της προθεσμίας αυτής, η Επιτροπή μπορεί, σύμφωνα με τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 22, παράγραφος 2, να αποφασίσει να καλέσει την ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο μέτρου. Η απόφαση αυτή πρέπει να συνοδεύεται από λεπτομερή και αντικειμενική ανάλυση των λόγων για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι το σχέδιο μέτρου δεν θα πρέπει να θεσπισθεί, καθώς και από ειδικές προτάσεις για την τροποποίηση του σχεδίου μέτρου.

5. Η ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] λαμβάνει υπόψη στον μέγιστο βαθμό τις παρατηρήσεις των άλλων [ΕΡΑ] και της Επιτροπής και, εκτός από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 4, μπορεί να θεσπίζει το προκύπτον σχέδιο μέτρου· εάν το πράξει, το γνωστοποιεί στην Επιτροπή.

6. Σε εξαιρετικές περιστάσεις, όταν μια [ΕΡΑ] κρίνει ότι πρέπει επειγόντως να αναληφθεί δράση, κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία των παραγράφων 3 και 4, προκειμένου να διασφαλισθεί ο ανταγωνισμός και να προστατευθούν τα συμφέροντα των χρηστών, μπορεί να λαμβάνει αμέσως αναλογικά και προσωρινά μέτρα. Τα μέτρα αυτά, δεόντως αιτιολογημένα, ανακοινώνονται αμελλητί στην Επιτροπή και στις άλλες [ΕΡΑ]. Η λήψη απόφασης εκ μέρους [ΕΡΑ] για τη μονιμοποίηση των μέτρων ή την παράταση της ισχύος τους, υπόκειται στις διατάξεις των παραγράφων 3 και 4.»

6 Σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2002/21, οι ΕΡΑ «προάγουν τον ανταγωνισμό στην παροχή δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών ευκολιών και υπηρεσιών, μεταξύ άλλων [...] εξασφαλίζοντας ότι δεν υφίσταται στρέβλωση ούτε περιορισμός του ανταγωνισμού στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών».

7 Το άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο δ', της οδηγίας 2002/21 προσθέτει ότι «οι [ΕΡΑ] συμβάλλουν στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς μέσω, μεταξύ άλλων [...], της συνεργασίας μεταξύ τους και με την Επιτροπή, κατά διαφανή τρόπο, ώστε να εξασφαλίζονται η ανάπτυξη μιας συνεπούς κανονιστικής πρακτικής και η συνεπής εφαρμογή της παρούσας οδηγίας [...]».

8 Το άρθρο 14 της οδηγίας 2002/21 ορίζει την έννοια της επιχειρήσεως με σημαντική ισχύ στην αγορά. Προς τούτο, το άρθρο 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/21 ορίζει ότι «μια επιχείρηση θεωρείται ότι κατέχει σημαντική ισχύ στην αγορά εφόσον, είτε ατομικά είτε σε συνεργασία με άλλες επιχειρήσεις, ευρίσκεται σε θέση ισοδύναμη

προς δεσπόζουσα θέση, ήτοι σε θέση οικονομικής ισχύος που της επιτρέπει να συμπεριφέρεται, σε σημαντικό βαθμό, ανεξάρτητα από τους ανταγωνιστές, τους πελάτες και, τελικά, τους καταναλωτές». Η εν λόγω διάταξη προσθέτει ότι «οι [ΕΡΑ], όταν εκτιμούν κατά πόσον δύο ή περισσότερες επιχειρήσεις κατέχουν κοινή δεσπόζουσα θέση σε μια αγορά, ενεργούν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη τις “κατευθυντήριες γραμμές” σχετικά με την ανάλυση της αγοράς και την εκτίμηση της σημαντικής ισχύος στην αγορά, τις οποίες δημοσιεύει η Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 15 [...]».

- 9 Το άρθρο 15 της οδηγίας 2002/21 αφορά τη διαδικασία καθορισμού της αγοράς. Σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21, «η Επιτροπή εκδίδει σύσταση σχετικά με συναφείς αγορές προϊόντων και υπηρεσιών (στο εξής αποκαλούμενη “σύσταση”)». Ορίζεται ειδικότερα ότι «στη σύσταση προσδιορίζονται [...] οι αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών τα χαρακτηριστικά των οποίων είναι δυνατόν να αιτιολογούν την επιβολή [...] κανονιστικών υποχρεώσεων» και ότι «η Επιτροπή καθορίζει τις αγορές σύμφωνα με τις αρχές του δικαίου περί ανταγωνισμού». Το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/21 προβλέπει ότι «το αργότερο κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας η Επιτροπή δημοσιεύει [τις] κατευθυντήριες γραμμές για την ανάλυση της αγοράς και την εκτίμηση της σημαντικής ισχύος στην αγορά (στο εξής αποκαλούμενες “κατευθυντήριες γραμμές”), οι οποίες είναι σύμφωνες με τις αρχές του δικαίου περί ανταγωνισμού». Σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, οι ΕΡΑ, «λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη τη σύσταση και τις κατευθυντήριες γραμμές, καθορίζουν τις σχετικές αγορές που αντιστοιχούν στις εθνικές συνθήκες, ιδίως τις σχετικές γεωγραφικές αγορές εντός της επικράτειάς τους, σύμφωνα με τις αρχές του δικαίου περί ανταγωνισμού» και «ακολουθούν τη διαδικασία των άρθρων 6 και 7, πριν να καθορίσουν αγορές διαφορετικές από εκείνες που ορίζονται στη σύσταση».

- 10 Το άρθρο 16 της οδηγίας, με τίτλο «Διαδικασία ανάλυσης της αγοράς», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Το ταχύτερο δυνατό μετά την έκδοση ή οιαδήποτε ενημέρωση της σύστασης, οι [ΕΡΑ] διεξάγουν ανάλυση των σχετικών αγορών, λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη τις

κατευθυντήριες γραμμές. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι η ανάλυση αυτή διεξάγεται, όπου απαιτείται, σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές για τον ανταγωνισμό.

[...]

4. Εφόσον [μια ΕΡΑ] διαπιστώσει ότι μια συγκεκριμένη αγορά δεν είναι όντως ανταγωνιστική, εντοπίζει τις επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην εν λόγω αγορά σύμφωνα με το άρθρο 14 και επιβάλλει τις ενδεδειγμένες ειδικές [ρυθμιστικές] υποχρεώσεις [...] ή διατηρεί ή τροποποιεί τις εν λόγω υποχρεώσεις, εφόσον αυτές υφίστανται ήδη.

5. Στην περίπτωση των διακρατικών αγορών που καθορίζονται στην απόφαση, η οποία αναφέρεται στο άρθρο 15 παράγραφος 4, οι [ενδιαφερόμενες] [ΕΡΑ] πραγματοποιούν από κοινού την ανάλυση αγοράς, λαμβάνοντας ιδιαίτερος υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές και αποφασίζουν μετά από συνεννόηση για την τυχόν επιβολή, διατήρηση, τροποποίηση ή άρση των [ρυθμιστικών] υποχρεώσεων [...].

6. Τα μέτρα που λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων [...] 4, και 5 του παρόντος άρθρου υπόκεινται στη διαδικασία των άρθρων 6 και 7.»

2. Η σύσταση 2003/561/ΕΚ

¹¹ Η σύσταση 2003/561/ΕΚ της Επιτροπής, της 23ης Ιουλίου 2003, για τις κοινοποιήσεις, τις προθεσμίες και τις διαβουλεύσεις που προβλέπονται στο άρθρο 7 της

οδηγίας 2002/21/ΕΚ (ΕΕ L 190, σ. 13), προβλέπει, στο σημείο 6, στοιχείο στ', ότι η εκ μέρους της ΕΡΑ κοινοποίηση σχεδιαζομένου μέτρου εκθέτει, ενδεχομένως, «τα αποτελέσματα προηγούμενης δημόσιας διαβούλευσης που έχει πραγματοποιηθεί από την [ΕΡΑ]».

12 Σύμφωνα με το σημείο 12 της συστάσεως 2003/561:

«Όταν η Επιτροπή διατυπώνει παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ [...], ενημερώνει σχετικά την [ΕΡΑ] με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και δημοσιεύει τις παρατηρήσεις αυτές στον δικτυακό της τόπο.»

13 Το σημείο 14 της συστάσεως 2003/561 ορίζει τα ακόλουθα:

«Όταν η Επιτροπή κατά την εφαρμογή του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ [...] θεωρεί ότι ένα σχέδιο μέτρου θα δημιουργούσε φραγμούς στην ενιαία αγορά ή έχει σοβαρές αμφιβολίες για τη συμβατότητά του προς το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως όσον αφορά τους στόχους του άρθρου 8 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ [...] ή εκ των υστέρων

α) αποσύρει τις αιτιάσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω, ή

β) λαμβάνει απόφαση με την οποία μια [ΕΡΑ] υποχρεώνεται να αποσύρει το σχέδιο μέτρου,

ενημερώνει σχετικά την ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και δημοσιεύει ανακοίνωση στον δικτυακό της τόπο.»

- 14 Το σημείο 16 της συστάσεως 2003/561 εκθέτει ότι μια «[ΕΡΑ] δύναται ανά πάσα στιγμή να αποσύρει το σχέδιο μέτρου που έχει κοινοποιήσει, το οποίο στην περίπτωση αυτή διαγράφεται από τα μητρώα [της Επιτροπής]».
- 15 Σύμφωνα με το σημείο 17 της συστάσεως 2003/561, «όταν μια [ΕΡΑ] στην οποία η Επιτροπή ή άλλη [ΕΡΑ] απηύθυνε παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ [...], εκδίδει το σχέδιο μέτρου, μετά από αίτηση της Επιτροπής ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή και τις άλλες [ΕΡΑ] για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε δεόντως υπόψη τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν».

Το ιστορικό της διαφοράς

- 16 Οι εταιρίες Vodafone España και Vodafone Group (στο εξής, συλλήβδην: Vodafone) λειτουργούν ένα δημόσιο δίκτυο κινητής τηλεφωνίας στην Ισπανία και παρέχουν εντός του κράτους αυτού σχετικές τηλεφωνικές υπηρεσίες. Υπάρχουν δύο άλλες επιχειρήσεις κινητής τηλεφωνίας που ασκούν τις δραστηριότητές τους στην ισπανική αγορά, οι εταιρίες Telefónica και Amena. Έχει επίσης χορηγηθεί μια άδεια χρησιμοποίησης των σχετικών ραδιοσυχνοτήτων στην εταιρία Xfera, οπότε αυτή μπορεί να έχει πρόσβαση στην αγορά ως τέταρτη εταιρία κινητής τηλεφωνίας.
- 17 Στις 10 Αυγούστου 2004 η Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (ισπανική ρυθμιστική αρχή της αγοράς τηλεπικοινωνιών, στο εξής: CMT), προτιθέμενη να ζητήσει να της υποβληθούν παρατηρήσεις εκ μέρους των επιχειρήσεων με παρουσία στην αγορά, ανακοίνωσε ότι θα προέβαινε σε μια προκαταρκτική διαβούλευση σχετικά με την αγορά λιανικής των υπηρεσιών πραγματοποίησης κλήσεων προς και από κινητά τηλέφωνα.

- 18 Στις 7 Ιουλίου 2005 η CMT αποφάσισε να κινήσει μια διαδικασία με σκοπό τον προσδιορισμό και την εξέταση της αγοράς πραγματοποιήσεως κλήσεων προς και από τα δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας, τον καθορισμό των επιχειρήσεων με σημαντική ισχύ στην αγορά και την επιβολή ειδικών υποχρεώσεων. Αποφάσισε επίσης να ανακοινώσει την έναρξη μιας δημόσιας διαβουλεύσεως και να ζητήσει σχετική έκθεση από την ισπανική αρχή ανταγωνισμού. Η απόφαση αυτή δημοσιεύθηκε στο *Boletín Oficial del Estado* στις 9 Αυγούστου 2005. Η εθνική διαβούλευση διεξήχθη στο διάστημα μεταξύ 9 Αυγούστου και 9 Σεπτεμβρίου 2005.
- 19 Στις 16 Σεπτεμβρίου 2005 η ισπανική αρχή ανταγωνισμού γνωστοποίησε στη CMT την έκθεσή της σχετικά με τη διαδικασία προσδιορισμού και αναλύσεως της αγοράς υπηρεσιών πραγματοποιήσεως κλήσεων προς και από τα δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας.
- 20 Στις 23 Σεπτεμβρίου 2005 η Vodafone κατέθεσε παρατηρήσεις στη CMT.
- 21 Στις 6 Οκτωβρίου 2005 η CMT ανακοίνωσε ότι, λόγω της περιπλοκότητας της διαδικασίας, το προβλεπόμενο διάστημα για την έκδοση και την κοινοποίηση αποφάσεως θα παρατεινόταν κατά τρεις μήνες.
- 22 Στις 28 Νοεμβρίου 2005 η CMT και η Επιτροπή μετέσχαν σε σύσκεψη «προ της δημόσιας κοινοποίησεως», κατά την οποία η CMT παρουσίασε τα προκαταρκτικά συμπεράσματά της. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής αντέδρασαν θέτοντας μια πρώτη σειρά ερωτήσεων.
- 23 Στο διάστημα μεταξύ 13 και 23 Δεκεμβρίου 2005 η Vodafone υπέβαλε στην Επιτροπή τις προκαταρκτικές παρατηρήσεις της.

- 24 Στις 30 Δεκεμβρίου 2005 πρωτοκολλήθηκε στην Επιτροπή η κοινοποίηση του σχεδιαζόμενου μέτρου της CMT υπό τον αριθμό ES/2005/0330, με το οποίο η τελευταία είχε την πρόθεση, πρώτον, να διαπιστώσει ότι η Vodafone και δύο άλλες εταιρίες, ήτοι η Telefónica και η Amena, είχαν από κοινού σημαντική ισχύ στην αγορά ισοδύναμη προς δεσπόζουσα θέση υπό την έννοια του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, στην αγορά χονδρικής που περιλαμβάνει την πραγματοποίηση κλήσεων προς και από τα δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας στην Ισπανία και, δεύτερον, να επιβάλει στη Vodafone, καθώς και στην Telefónica και την Amena, την υποχρέωση να δέχονται τις εύλογες αιτήσεις προσβάσεως στα δίκτυά τους και να προτείνουν εύλογους όρους για την παροχή των σχετικών υπηρεσιών προσβάσεως.
- 25 Στις 5 Ιανουαρίου 2006 η Επιτροπή δημοσίευσε το σχεδιαζόμενο μέτρο της CMT.
- 26 Στις 10 Ιανουαρίου 2006 η Επιτροπή διαβίβασε στη CMT αίτημα παροχής πληροφοριών, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/21. Εκ μέρους της τελευταίας έλαβε απάντηση στις 13 Ιανουαρίου 2006 και συμπληρωματικές πληροφορίες στις 18 Ιανουαρίου 2006.
- 27 Στις 13 Ιανουαρίου 2006 η Vodafone γνωστοποίησε στην Επιτροπή αντίγραφο των παρατηρήσεων που είχε υποβάλει στη CMT στο πλαίσιο της εθνικής διαβουλεύσεως.
- 28 Στις 16 Ιανουαρίου 2006 η Vodafone μετέσχε σε σύσκεψη με υπαλλήλους της Επιτροπής σχετικά με το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330 και τους ανακοίνωσε συμπληρωματικά πληροφοριακά στοιχεία. Επιπλέον, διαβίβασε παρατηρήσεις στην Επιτροπή με τηλεομοιοτυπία της 17ης Ιανουαρίου 2006 και με ηλεκτρονικό μήνυμα της 24ης Ιανουαρίου 2006.

- 29 Στις 26 Ιανουαρίου 2006 η Vodafone υπέβαλε αίτημα προσβάσεως στα έγγραφα της Επιτροπής που αφορούσαν το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330, βάσει του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145, σ. 43).
- 30 Με έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006 η Επιτροπή απηύθυνε στη CMT, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, έγγραφο παρατηρήσεων σχετικό με το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330 (στο εξής: έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006 ή προσβαλλόμενη πράξη).
- 31 Οι παρατηρήσεις της Επιτροπής αφορούσαν τη διαπίστωση της CMT περί της υπάρξεως συλλογικής δεσπόζουσας θέσεως. Το πρώτο σχόλιο αφορούσε τους όρους ανταγωνισμού στην αγορά λιανικής. Αφού παρατήρησε ότι η εκ μέρους της CMT ανάλυση της δυναμικής της αγοράς λιανικής στηριζόταν στη συνολική εξέλιξη του μέσου όρου εσόδων ανά λεπτό συνδιαλέξεως, η Επιτροπή κάλεσε τη CMT να επιβλέπει, στο πλαίσιο μιας μελλοντικής αναλύσεως της αγοράς, την εξέλιξη των τιμών λιανικής ανά τμήμα της αγοράς ή/και ανά χαρακτηριστικά καταναλωτή. Στη συνέχεια, παρατήρησε ότι, όπως φαινόταν, η αγορά λιανικής παρουσίαζε μια σειρά διαρθρωτικών χαρακτηριστικών τα οποία πιθανότατα μπορούσαν να παρακινήσουν αρκετά τους επιχειρηματίες να αρνούνται συλλογικά την πρόσβαση στα δίκτυά τους σε επιχειρήσεις «εικονικών» (virtual) δικτύων κινητής τηλεφωνίας.
- 32 Στο πλαίσιο ενός δευτέρου σχολίου σχετικά με το σημείο συγκλίσεως της συμπεριφοράς των εμπλεκομένων επιχειρήσεων, η Επιτροπή σημείωσε ότι η CMT είχε διαπιστώσει την ύπαρξη τέτοιας συγκλίσεως, που ήταν διαφανής και συνίστατο στην προβαλλόμενη σε τρίτους άρνηση προσβάσεως στην αγορά χονδρικής. Παρά το γεγονός ότι η CMT δεν διέγνωσε κάποια σχετική σύγκλιση στην αγορά λιανικής, πράγμα το οποίο δεν ήταν αναγκαίο, η Επιτροπή, λαμβανομένης υπόψη της εναρμονίσεως της εμπορικής στρατηγικής των τριών εταιριών κινητής τηλεφωνίας, θεώρησε ότι εύκολα μπορούσε να καταστεί αντιληπτή η ύπαρξη της παραμικρής αποκλίσεως από την ενιαία αυτή εμπορική στρατηγική με σκοπό την άσκηση επιθετικότερου ανταγωνισμού μέσω των τιμών.

- 33 Το τρίτο σχόλιο αφορούσε τον μηχανισμό αντιμέτρων. Όσον αφορά την αγορά χονδρικής, η Επιτροπή παρατήρησε ότι ο σχετικός μηχανισμός μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή, θα ήταν δυνατόν όμως να δοθούν περισσότερα αποδεικτικά στοιχεία επί του αν ο μηχανισμός αυτός μπορούσε να είναι αμεσότερος και αν μπορούσε να παρακινήσει επαρκώς την παρεκκλίνουσα από την ενιαία αυτή εμπορική στρατηγική επιχείρηση να ακολουθήσει εκ νέου τη στρατηγική αυτή. Στην αγορά λιανικής, η Επιτροπή θεώρησε ότι υφίσταντο γενικά αξιόπιστοι μηχανισμοί αντιμέτρων.
- 34 Στο πλαίσιο ενός τετάρτου σχολίου, η Επιτροπή κάλεσε τις ισπανικές αρχές να βρουν τρόπο να εξασφαλίσουν μια αποτελεσματική χρησιμοποίηση του διαθέσιμου φάσματος ραδιοσυχνοτήτων, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ένας κάτοχος σχετικής αδειάς (η εταιρία Xfera) δεν είχε ακόμη εισέλθει στην αγορά, ενώ είχε λάβει την άδειά της το 2000. Αν η εν λόγω κάτοχος αδειάς επιχείρηση πραγματοποιούσε την είσοδό της στην αγορά το 2006, εναπόκειται στη CMT να παρακολουθήσει εκ του σύνεγγυς τα παρουσιαζόμενα αποτελέσματα επί του διαρκούς χαρακτήρα της συλλογικής δεσπόζουσας θέσεως. Η Επιτροπή προσέθεσε ότι κάθε «συγκεκριμένη απόδειξη των εξελίξεων στην αγορά λιανικής, που δεν συνδέονται με τα ρυθμιστικά μέτρα στη σχετική αγορά και δημιουργούν αμφιβολίες επί του διαρκούς χαρακτήρα της συλλογικής δεσπόζουσας θέσεως [...] θα καθιστούσε αναγκαία μια ανάλυση της σχετικής αγοράς» και ότι μια τέτοια ανάλυση θα έπρεπε να της κοινοποιηθεί σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21.
- 35 Η Επιτροπή παρατήρησε ακόμη με το έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006 ότι τα συμπληρωματικά πληροφοριακά στοιχεία που παρέσχε η CMT κατόπιν του αιτήματος παροχής πληροφοριών ήταν αποφασιστικής σημασίας για την εκ μέρους της εκτίμηση της κοινοποίησεως της CMT. Κατά συνέπεια, κάλεσε την τελευταία να στηρίξει το τελικό μέτρο της επί των πλέον πρόσφατων πληροφοριών που διέθετε.
- 36 Η Επιτροπή υπενθύμισε, τέλος, με το έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006 ότι, «σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 5, της οδηγίας [2002/21], η CMT [όφειλε] να λάβει σοβαρά υπόψη τις παρατηρήσεις των άλλων ΕΡΑ και της Επιτροπής» και ότι μπορούσε «να προχωρήσει στη λήψη του σχεδιαζόμενου τελικού μέτρου και, ενδεχομένως, να το κοινοποιήσει στην Επιτροπή».

- 37 Στις 31 Ιανουαρίου 2006 η Επιτροπή και η CMT έδωσαν στη δημοσιότητα, η καθεμία, ένα ανακοινωθέν Τύπου αφορών το έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006.
- 38 Στις 2 Φεβρουαρίου 2006 η CMT εξέδωσε την απόφαση περί εγκρίσεως του προσδιορισμού και της αναλύσεως της αγοράς πραγματοποιήσεως κλήσεων προς και από τα δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας, του προσδιορισμού των επιχειρήσεων με σημαντική ισχύ στην αγορά και της επιβολής ειδικών υποχρεώσεων. Στην παράγραφο 4 της αποφάσεως, η CMT παρατήρησε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21, «[έλαβε] υπόψη, στο μέτρο του δυνατού, τις παρατηρήσεις της Επιτροπής και των [ΕΡΑ] και [ότι] [μπορούσε] να λάβει το τελικό μέτρο που [θα] έπρεπε τότε να κοινοποιήσει στην Επιτροπή». Η τελική παράγραφος της αποφάσεως της CMT εκθέτει ειδικότερα ότι «είναι δυνατή η υποβολή αιτήσεως επανεξετάσεως στη [CMT] εντός προθεσμίας ενός μηνός από την επομένη ημέρα της κοινοποιήσεως» και ότι «ένα αίτημα δικαιοδοτικού ελέγχου μπορεί να υποβληθεί απευθείας στο αρμόδιο τμήμα του ανωτάτου δικαστηρίου, εντός προθεσμίας δύο μηνών από την επομένη ημέρα της κοινοποιήσεως».
- 39 Στις 7 Απριλίου 2006 η Vodafone άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunal Supremo (ανωτάτου δικαστηρίου της Ισπανίας) κατά της αποφάσεως της CMT.
- 40 Στις 11 Μαΐου 2006 η Επιτροπή απηύθυνε στη Vodafone απόφαση που επιβεβαίωνε την άρνηση προσβάσεως σε έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001, σημειώνοντας, για ορισμένα από τα έγγραφα αυτά, ότι «πρόκειται για εσωτερικές αποφάσεις της Επιτροπής επί του τρόπου με τον οποίο έπρεπε να αντιμετωπιστεί η [σχετική] υπόθεση και αφορούν άμεσα τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής».

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

- 41 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 12 Απριλίου 2006 η Vodafone άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.
- 42 Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου, επίσης στις 12 Απριλίου 2006, η Vodafone υπέβαλε αίτημα να ακολουθηθεί η ταχεία διαδικασία, βάσει του άρθρου 76α του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, το οποίο απέρριψε το Πρωτοδικείο με απόφαση της 16ης Μαΐου 2006.
- 43 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 28 Ιουνίου 2006 η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου δυνάμει του άρθρου 114, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.
- 44 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 29 Ιουνίου 2006 το Βασίλειο της Ισπανίας ζήτησε να παρέμβει υπέρ της Επιτροπής.
- 45 Με διάταξη του Προέδρου του πέμπτου τμήματος του Πρωτοδικείου της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 έγινε δεκτή η αίτηση παρεμβάσεως.
- 46 Με το δικόγραφο της προσφυγής η Vodafone ζητεί από το Πρωτοδικείο:
- να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής που περιλαμβάνεται στο έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα σχετικά με την παρούσα διαδικασία δικαστικά έξοδα της Vodafone.

47 Με την ένσταση απαραδέκτου η Επιτροπή Επιτροπής ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως προδήλως απαράδεκτη·

— να καταδικάσει τη Vodafone στα δικαστικά έξοδα.

48 Με το υπόμνημα παρεμβάσεως το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·

— να καταδικάσει τη Vodafone στα δικαστικά έξοδα.

49 Με τις παρατηρήσεις της επί της ενστάσεως απαραδέκτου η Vodafone ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την ένσταση απαραδέκτου της Επιτροπής·

- να διατάξει τη συνέχιση της διαδικασίας επί της ουσίας·
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα που οφείλονται στην ένσταση απαραδέκτου.

Σκεπτικό

- 50 Δυνάμει του άρθρου 114, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, αν ένας διάδικος το ζητήσει, το Πρωτοδικείο μπορεί να κρίνει επί του απαραδέκτου χωρίς να εισέλθει στην ουσία. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, η διαδικασία επί της αιτήσεως συνεχίζεται προφορικά, εκτός αν το Πρωτοδικείο αποφασίσει άλλως. Εν προκειμένω, το Πρωτοδικείο εκτιμά ότι έχει επαρκώς διαφωτιστεί από την εξέταση των στοιχείων της δικογραφίας και ότι παρέλκει να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία.
- 51 Πρέπει να εξεταστεί καταρχάς αν η προσβαλλόμενη πράξη στην υπό κρίση υπόθεση, ήτοι ένα έγγραφο συνταχθέν βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, αποτελεί πράξη δεκτική προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ και, στη συνέχεια, αν η Vodafone νομιμοποιείται ενεργητικά υπό την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ.

1. Επί της φύσεως της προσβαλλομένης πράξεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 52 Η Επιτροπή και το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζουν ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι πράξη δεκτική προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ.

- 53 Η Vodafone υπενθυμίζει ότι, για να προσδιοριστεί αν μια πράξη παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να επηρεάσουν τα συμφέροντά της μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική της θέση, πρέπει να εξεταστεί η ουσία της πράξεως αυτής, ενώ η μορφή υπό την οποία λαμβάνονται οι πράξεις ή οι αποφάσεις είναι, καταρχήν, αδιάφορη, όσον αφορά τη δυνατότητα προσβολής τους με προσφυγή ακυρώσεως (απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Νοεμβρίου 1981, 60/81, IBM κατά Επιτροπής, Συλλογή 1981, σ. 2639, σκέψη 9^η απόφαση του Πρωτοδικείου της 15ης Δεκεμβρίου 2005, T-33/01, Infront WM κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σ. II-5897, σκέψη 89).
- 54 Η Vodafone υποστηρίζει, πρώτον, ότι από το περιεχόμενο και το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως προκύπτει ότι η πράξη αυτή είναι μια εγκριτική απόφαση, με την οποία η Επιτροπή δέχθηκε το μέτρο που πρότεινε η CMT και αποφάσισε να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21. Συναφώς, εξηγεί ότι το άρθρο 7, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας παρέχει στην Επιτροπή δύο δυνατότητες μόνον αφού αυτή εξετάσει ένα σχεδιαζόμενο μέτρο που της έχει κοινοποιηθεί: η Επιτροπή είτε επιβάλλει στην ενδιαφερόμενη ΕΡΑ την υποχρέωση να μη λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο κατά τη διάρκεια δύο επιπλέον μηνών, είτε δεν επιβάλλει καμία τέτοια υποχρέωση αναβολής, επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό στην ΕΡΑ να λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο. Εντούτοις, στις περιπτώσεις που η Επιτροπή αποφασίζει να μην επιβάλει αναστολή λήψεως του μέτρου, μπορεί να αποφασίσει να απευθύνει παρατηρήσεις στην ΕΡΑ, ενώ οι παρατηρήσεις αυτές ενδέχεται να αφορούν πολλά διαφορετικά ζητήματα, κυμαινόμενης σημασίας. Πάντως, η δυνατότητα διατυπώσεως πολλών διαφορετικών παρατηρήσεων δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να έχει η Επιτροπή ουσιαστικά δύο εναλλακτικές επιλογές: να διατάξει την ΕΡΑ να μη λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο κατά τη διάρκεια δύο επιπλέον μηνών ή να μην το πράξει, επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό την άμεση λήψη του σχεδιαζομένου μέτρου.
- 55 Η Vodafone υπενθυμίζει ότι αποστολή της Επιτροπής είναι να μεριμνά για την ομοιόμορφη εφαρμογή της οδηγίας 2002/21. Όμως, ο σκοπός αυτός δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί παρά μόνον αν η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να εξετάζει κάθε κοινοποίηση και να λαμβάνει απόφαση για κάθε σχετική υπόθεση. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η ίδια λαμβάνει θέση σε κάθε περίπτωση. Εντός μηνός από της κοινοποίησεως η Επιτροπή είτε εγκρίνει το σχεδιαζόμενο μέτρο, είτε αποφασίζει να προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας.

56 Εν προκειμένω, η Επιτροπή εξέτασε το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330, προκειμένου να αποφασίσει αν υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες επί της συμφωνίας του προς το κοινοτικό δίκαιο και, αφού αποφάσισε ότι δεν υπάρχουν, ενέκρινε το μέτρο αυτό. Η Επιτροπή περιέγραψε την αποστολή της ως ακολούθως όχι μόνον με την προσβαλλόμενη πράξη, αλλά επίσης με το ανακοινωθέν Τύπου της 31ης Ιανουαρίου 2006 (IP/06/97) που τη συνόδευε και με το αίτημά της προς τη CMT περί παροχής συμπληρωματικών πληροφοριών κατόπιν της κοινοποίησής της. Η προσφεύγουσα τονίζει το γεγονός ότι η Επιτροπή, στο πλαίσιο πολλών άλλων δηλώσεων που περιγράφουν τη διαδικασία του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21, περιλαμβανομένων και των κειμένων του δικτυακού της τόπου, χαρακτηρίζει ως «αποφάσεις» όλα τα βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας έγγραφα. Η Vodafone επικαλείται ακόμη την απόφαση της Επιτροπής της 11ης Μαΐου 2006 περί αρνήσεως προσβάσεως στα σχετικά με το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330 έγγραφα, σε πολλά σημεία της οποίας γίνεται λόγος για την «απόφαση» της Επιτροπής και τη «διαδικασία λήψεως αποφάσεως». Σημειώνει ακόμη ότι από την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 6ης Φεβρουαρίου 2006, σχετικά με ανασκοπήσεις της αγοράς με βάση το κοινοτικό πλαίσιο κανονιστικών ρυθμίσεων — Εδραίωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών [COM (2006) 28 τελικό, σ. 5 και 10], προκύπτει ότι η Επιτροπή, που λαμβάνει θέση για κάθε μέτρο που της κοινοποιείται, ελέγχει αν η εκτίμηση της ΕΡΑ είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού και αν στηρίζεται επαρκώς σε αποδεικτικά στοιχεία. Ο δεσμευτικός χαρακτήρας της διαδικασίας βάσει του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21 και ο κεντρικός ρόλος της Επιτροπής στην εκτίμηση και τον έλεγχο των συμπερασμάτων των ΕΡΑ που της κοινοποιούν σχετικά σχέδια είναι στοιχεία τα οποία απορρέουν επίσης από τη σύσταση 2003/561 και το υπόμνημα 06/59 της Επιτροπής, της 7ης Φεβρουαρίου 2006, με τίτλο «Ηλεκτρονικές επικοινωνίες: η διαδικασία βάσει του άρθρου 7 και ο ρόλος της Επιτροπής — Συχνά υποβαλλόμενες ερωτήσεις».

57 Η Vodafone, επικαλούμενη την απόφαση Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, σημειώνει ότι η περιγραφή που η ίδια η Επιτροπή δίδει σχετικά με την αποστολή της και τη διαδικασία αποτελεί πειστική απόδειξη ότι μια πράξη παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα και ότι αυτή είναι δεκτική προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ (απόφαση Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, σκέψεις 106 και 107). Επιπλέον, όπως και στην υπόθεση που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, είναι αναγκαίο να προσδοθούν δεσμευτικά αποτελέσματα στην προσβαλλόμενη στην υπό

κρίση υπόθεση πράξη προκειμένου να διασφαλισθεί η ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου την οποία επιδιώκει η οδηγία 2002/21. Η βάση του άρθρου 7 διαδικασία θα μπορεί να συμβάλλει αποτελεσματικά στην ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της οδηγίας 2002/21 μόνον αν η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να εξετάζει κάθε σχεδιαζόμενο μέτρο που της κοινοποιείται και να αποφασίζει αν το μέτρο αυτό πρέπει να «ελεγχθεί» ως ασυμβίβαστο προς την οδηγία 2002/21 ή προς το κοινοτικό δίκαιο.

58 Όσον αφορά το επιχείρημα που στηρίζεται σε προβαλλόμενη έλλειψη διατακτικού στο έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006, η Vodafone σημειώνει ότι, για να προσδιοριστεί αν μια πράξη παράγει έννομα αποτελέσματα, αποφασιστική σημασία έχει η ουσία και όχι η μορφή της (απόφαση Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, σκέψη 110). Υπενθυμίζει συναφώς ότι το Πρωτοδικείο έχει κρίνει ότι πράξεις χωρίς επίσημο διατακτικό είναι παρά ταύτα πράξεις δεκτικές προσφυγής (απόφαση του Πρωτοδικείου της 24ης Μαρτίου 1994, T-3/93, Air France κατά Επιτροπής, Συλλογή 1994, σ. II-121, σκέψεις 44 επ.).

59 Εν πάση περιπτώσει, η Vodafone εκτιμά ότι το τμήμα της προσβαλλομένης πράξεως στο οποίο η Επιτροπή παραθέτει το κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21 αποτελεί διατακτικό, με το οποίο, εκθέτοντας ότι η CMT μπορεί να προχωρήσει στη λήψη του σχεδιαζόμενου τελικού μέτρου και αποφασίζοντας, με τον τρόπο αυτό, να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας, η Επιτροπή ήρε το μόνο απομένον πρόσκομμα που εμπόδιζε τη CMT να λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330. Παραθέτοντας το κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21 στο διατακτικό της προσβαλλομένης πράξεως χωρίς όμως να περιλάβει τις λέξεις «εκτός από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 4», που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του, η Επιτροπή αποφάσισε σαφώς ότι το σχεδιαζόμενο μέτρο της CMT δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, διότι η ίδια δεν είχε σοβαρές αμφιβολίες όσον αφορά τη συμφωνία του μέτρου προς το κοινοτικό δίκαιο και είχε αποφασίσει να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας.

60 Με τις παρατηρήσεις της επί του υπομνήματος παρεμβάσεως του Βασιλείου της Ισπανίας, η Vodafone υπενθυμίζει ότι, βάσει του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, παρέχεται στην Επιτροπή αποφασιστικής σημασίας εξουσία προς εξασφάλιση της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Μέσω του άρθρου 7 της οδηγίας

2002/21 ο σκοπός αυτός πραγματοποιείται, καθόσον το άρθρο αυτό προβλέπει ότι η Επιτροπή λαμβάνει κοινοποίηση κάθε προτεινόμενου μέτρου, το εξετάζει και αποφασίζει επ' αυτού στο πλαίσιο ενός νομικά δεσμευτικού συστήματος. Ο νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας ενός εγγράφου συντασσόμενου στο πλαίσιο του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 συνάγεται επιπλέον από ένα ανακοινωθέν Τύπου της 20ής Οκτωβρίου 2006 (IP/06/1439) και από έναν λόγο που εκφώνησε το αρμόδιο για την κοινωνία των πληροφοριών μέλος της Επιτροπής στις 16 Νοεμβρίου 2006. Η φρασεολογία που χρησιμοποιήσε η Επιτροπή στα έγγραφα αυτά αντιστοιχεί πλήρως προς την εκ μέρους της Vodafone περιγραφή της βαρύνουσας την Επιτροπή υποχρέωσης να εξετάζει κάθε κοινοποίηση, να αποφασίζει στη συνέχεια, ενδεχομένως, περί της διεξαγωγής επισταμένης έρευνας και, τέλος, να προβάλλει την άρνησή της όσον αφορά τα ασυμβίβαστα με το κοινοτικό δίκαιο μέτρα. Η διαδικασία του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21 δεν είναι ένα πλαίσιο ανταλλαγής εμπειριών ή διαλόγου μεταξύ των αρμοδίων αρχών, αλλά μια νομικά δεσμευτική εγκριτική διαδικασία. Η Vodafone υπενθυμίζει συναφώς το κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21, κατά το οποίο οι ΕΡΑ λαμβάνουν υπόψη στον μέγιστο βαθμό τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, καθώς και το σημείο 17 της συστάσεως 2003/561, δυνάμει του οποίου η οικεία ΕΡΑ πρέπει να ενημερώσει την Επιτροπή για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε δεόντως υπόψη τις παρατηρήσεις της βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21.

61 Δεύτερον, η Vodafone υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη πράξη, αίροντας το τελευταίο εμπόδιο για τη λήψη του σχεδιαζόμενου μέτρου ES/2005/0330 και περατώνοντας την εξέταση του σχεδιαζόμενου μέτρου σε κοινοτικό επίπεδο, μετέβαλε όχι μόνον τη νομική θέση της CMT, επιτρέποντάς της να λάβει νομίμως το σχεδιαζόμενο μέτρο και επιβάλλοντάς της τη νομική υποχρέωση να λάβει σοβαρά υπόψη τα περιλαμβανόμενα στις παρατηρήσεις της Επιτροπής στοιχεία, αλλά και τη νομική θέση της προσφεύγουσας επιχειρήσεως, καθόσον τη στέρησε από διαδικαστικά δικαιώματα που θα είχε αν η Επιτροπή είχε προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας.

62 Η Vodafone θεωρεί συναφώς ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι ανάλογη είτε προς την πράξη που εκδίδει η Επιτροπή βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού (ΕΚ) 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων (ΕΕ L 24, σ. 1), όταν θεωρεί ότι δεν είναι αρμόδια για να εκτιμήσει μια συγκέντρωση, είτε προς την πράξη που εκδίδεται βάσει του άρθρου 9 του εν λόγω κανονισμού όταν αναπέμπει την υπόθεση ενώπιον των εθνικών αρχών. Περατώνοντας τη βάσει του κοινοτικού δικαίου εξέταση,

αμφότερες οι πράξεις αυτές, εκδιδόμενες δυνάμει του κανονισμού 139/2004, επηρεάζουν τη νομική κατάσταση του τρίτου, στερώντας τον, αφενός, από τη δυνατότητα να εξετάσει η Επιτροπή το νομότυπο της συγκεντρώσεως με γνώμονα τον εν λόγω κανονισμό και, αφετέρου, από διαδικαστικά δικαιώματα που θα είχε κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας ενώπιον της Επιτροπής (αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 4ης Μαρτίου 1999, T-87/96, Assicurazioni Generali και Unicredito κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. II-203, σκέψεις 37 έως 44, και της 3ης Απριλίου 2003, T-119/02, Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. II-1433, σκέψη 282). Η κατάσταση αυτή είναι συγκρίσιμη με την υπό κρίση υπόθεση, όπου το έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006 σήμανε την περάτωση του κοινοτικού ελέγχου του προτεινόμενου μέτρου, προβλέποντας τη λήξη της διαδικασίας του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21 και επιτρέποντας τη συνέχιση της εθνικής διαδικασίας που αφορούσε τη λήψη του προτεινόμενου μέτρου.

63 Η Vodafone προσθέτει ότι, για τον προσδιορισμό του αν μια πράξη είναι δεκτική προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ, καθοριστική σημασία έχει το ουσιαστικό αποτέλεσμα της, εκτιμώμενο στο πλαίσιο του νομικού συστήματος στο οποίο η πράξη αυτή υπάγεται, και όχι η αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, στο πλαίσιο της οδηγίας 2002/21 η Επιτροπή έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφασίσει αν θα επιβάλει αναστολή της λήψεως του κοινοποιηθέντος από κάποια ΕΡΑ μέτρου, προχωρώντας στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας. Η άσκηση μιας τέτοιας αρμοδιότητας θα πρέπει να υπάγεται στον έλεγχο του κοινοτικού δικαστή. Δεν ασκεί επιρροή συναφώς το ότι η Επιτροπή έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για το σύνολο της διαδικασίας, η οποία μπορεί να οδηγήσει στη λήψη κανονιστικών μέτρων *ex ante*, ή το ότι οι ΕΡΑ έχουν επίσης αρμοδιότητα σχετικά με ορισμένα μέρη της διαδικασίας.

64 Η Vodafone επικαλείται επίσης τη νομολογία στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, κατά την οποία η βάσει του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ απόφαση της Επιτροπής να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας και να εγκρίνει τη χορήγηση νέας ενισχύσεως κοινοποιηθείσας από κράτος μέλος είναι ικανή να παραγάγει άμεσα αποτελέσματα όχι μόνο για το κράτος μέλος, αλλά και για τον προτεινόμενο δικαιούχο της ενισχύσεως και για τρίτους προσφεύγοντες. Οι τελευταίοι στερούνται από διαδικαστικά δικαιώματα που θα είχαν μετέχοντας σε μια επισταμένη έρευνα της Επιτροπής σχετικά με τα σχέδια ενισχύσεων (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 19ης Μαΐου 1993, C-198/91, Cook κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-2487, σκέψεις 23

έως 26, και της 15ης Ιουνίου 1993, C-225/91, Matra κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3203, σκέψεις 17 έως 20· απόφαση του Πρωτοδικείου της 10ης Μαΐου 2006, T-395/04, Air One κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σ. II-1343, σκέψεις 30 έως 31).

65 Η Vodafone σημειώνει εξάλλου ότι τα διαδικαστικά δικαιώματά της απορρέουν απευθείας από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Δεν απαιτείται να προβλέπει ρητά μια διάταξη του παραγώγου κοινοτικού δικαίου την παροχή διαδικαστικών δικαιωμάτων για να υφίστανται τα δικαιώματα αυτά (απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Φεβρουαρίου 1992, C-48/90 και C-66/90, Κάτω Χώρες κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. I-565, σκέψεις 44 έως 51). Έτσι, στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, το Δικαστήριο είχε προσδιορίσει ποιοι μπορούν να έχουν διαδικαστικά δικαιώματα βάσει του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ, καθώς και το περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων, πριν αυτά καθοριστούν ρητά με τον κανονισμό (ΕΚ) 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου [88 ΕΚ] (ΕΕ L 83, σ. 1) (απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Νοεμβρίου 1984, 323/82, Intermills κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 3809, σκέψεις 16 και 17). Όμως, επ' αυτού, κατά πάγια νομολογία, στις περιλαμβανουσες δύο στάδια διαδικασίες στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, διάδικοι, όπως η Vodafone, μπορούν να προσβάλουν μια απόφαση της Επιτροπής περατώνουσα το πρώτο στάδιο της διαδικασίας, προκειμένου να εξασφαλίσουν τα διαδικαστικά δικαιώματα που θα είχαν κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου της διαδικασίας (αποφάσεις του Δικαστηρίου Cook κατά Επιτροπής, σκέψη 64 ανωτέρω, σκέψη 23· Matra κατά Επιτροπής, σκέψη 64 ανωτέρω, σκέψη 17, και της 13ης Δεκεμβρίου 2005, C-78/03 P, Επιτροπή κατά Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Συλλογή 2005, σ. I-10737, σκέψη 35· απόφαση Air One κατά Επιτροπής, σκέψη 64 ανωτέρω, σκέψη 31· απόφαση Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω, σκέψη 284).

66 Επομένως, η προστασία των διαδικαστικών δικαιωμάτων της Vodafone σε εθνικό επίπεδο δεν σημαίνει ότι η εταιρία αυτή δεν μπορεί να επικαλεστεί διαδικαστικά δικαιώματα σε κοινοτικό επίπεδο. Η διαδικασία ενώπιον της CMT και η κινηθείσα σε κοινοτικό επίπεδο δυνάμει του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21 διακρίνονται μεταξύ τους. Τα δικαιώματα της Vodafone βάσει του κοινοτικού δικαίου μπορούν να ισχύουν όσον αφορά τις συμπληρωματικές πληροφορίες που δεν μπορούν να θιγούν στο πλαίσιο της εθνικής προσφυγής, διότι δεν υπάγονται στη διαδικασία που διεξήχθη ενώπιον της CMT. Συναφώς, η Vodafone εξηγεί ότι ουδέποτε είχε την

ευκαιρία να εκφρασθεί σχετικά με τις συμπληρωματικές πληροφορίες που παρέσχε η CMT στην Επιτροπή, με το έγγραφο του προέδρου της CMT της 24ης Ιανουαρίου 2006 και με εκείνο της 25ης Ιανουαρίου 2006 σε απάντηση στο αίτημα της Επιτροπής προς παροχή πληροφοριών. Η ίδια η Επιτροπή παραδέχεται την ανάγκη χορηγήσεως διαδικαστικών δικαιωμάτων και σε κοινοτικό επίπεδο παρά την ύπαρξή τους σε εθνικό επίπεδο.

- ⁶⁷ Το γεγονός ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 2002/21 προβλέπει δικαίωμα ασκήσεως εθνικής προσφυγής δεν ασκεί επιρροή όσον αφορά την εκτίμηση του παραδεκτού της υπό κρίση προσφυγής. Ο αποφασιστικός ρόλος της Επιτροπής κατά την ορθή και ομοίμορφη εφαρμογή της οδηγίας 2002/21, που συνίσταται στην εξέταση κάθε μέτρου που της κοινοποιείται και στην έκδοση αποφάσεως επί της συμφωνίας του προς το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να αποτελεί το αντικείμενο δικαιοδοτικού ελέγχου από τα κοινοτικά δικαστήρια, ανεξάρτητα από τις ασκούμενες κατά του εθνικού μέτρου εθνικές προσφυγές. Επ' αυτού, η Vodafone εκθέτει ειδικότερα ότι δικαιούται να ασκήσει προσφυγή κατά της αποφάσεως της Επιτροπής να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας, με την αιτιολογία ότι, έναντι των αποδεικτικών στοιχείων που περιλαμβάνονται στην κοινοποίηση της CMT, η μόνη δυνατή ενέργεια της Επιτροπής ήταν να προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας. Εντελώς διαφορετικό είναι το ζήτημα αν η Vodafone είχε επίσης λόγους να ασκήσει προσφυγή κατά του μέτρου της CMT σε εθνικό επίπεδο, με την αιτιολογία, για παράδειγμα, ότι η CMT υπέπεσε σε πραγματικά σφάλματα εκτιμήσεως, τα οποία δεν ήταν πρόδηλα με βάση την κοινοποίησή της στην Επιτροπή και τα οποία η Επιτροπή δεν μπόρεσε να διαγνώσει. Η Vodafone παρατηρεί ακόμη ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, υφίστανται ζητήματα επί της ουσίας που δεν θα μπορούσαν να εξεταστούν στο πλαίσιο μιας εθνικής προσφυγής. Συναφώς, υπογραμμίζει ότι η ασυμφωνία του εγγράφου της 30ής Ιανουαρίου 2006 προς αποφάσεις αφορώσες άλλα κράτη μέλη αποτελεί το έρεισμα δύο ειδικών λόγων προβαλλόμενων στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής. Δεδομένου ότι οι εθνικοί και οι κοινοτικοί μηχανισμοί ασκήσεως προσφυγής έχουν διαφορετικούς σκοπούς, εν προκειμένω δεν υπάρχει κίνδυνος «forum shopping». Εν πάση περιπτώσει, η ύπαρξη εσωτερικών μέσων παροχής ενδίκου προστασίας, που ενδεχομένως υφίστανται ενώπιον της εθνικής δικαιοσύνης, δεν μπορεί να αποκλείει τη δυνατότητα απευθείας αμφισβητήσεως, ενώπιον των κοινοτικών δικαστών, της νομιμότητας αποφάσεως κοινοτικού οργάνου βάσει του άρθρου 230 ΕΚ (αποφάσεις Air France κατά Επιτροπής, σκέψη 58 ανωτέρω, σκέψη 69^a Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω, σκέψη 290, και Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, σκέψη 109).

68 Τέλος, το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν έχει τόσο ευρεία εξουσία προς διεξαγωγή έρευνας όπως εκείνη που διαθέτει βάσει του κανονισμού 139/2004 δεν μπορεί να ασκεί επιρροή επί του παραδεκτού της υπό κρίση προσφυγής. Η Vodafone υπενθυμίζει συναφώς ότι, δυνάμει του άρθρου 5 της οδηγίας 2002/21, η Επιτροπή έχει την εξουσία να ζητεί από τις ΕΡΑ να της γνωστοποιούν «απαραίτητες για την εκπλήρωση των καθηκόντων της πληροφορίες βάσει της Συνθήκης» (περιλαμβανομένων των πληροφοριών που θεωρούνται εμπιστευτικές) και ότι η Επιτροπή άσκησε την εξουσία αυτή στην υπό κρίση υπόθεση. Οι εξουσίες έρευνας της Επιτροπής περιορίζονται μόνον καθόσον η Επιτροπή δεν υποχρεούται, ή δεν δικαιούται, να προβεί σε πλήρη έλεγχο επί της ουσίας όλων των πραγματικών περιστατικών που συνδέονται με το σχεδιαζόμενο μέτρο της ΕΡΑ. Η αποστολή της Επιτροπής είναι διαφορετική από εκείνη της ΕΡΑ ή του εθνικού οργάνου προσφυγής που προβλέπεται δυνάμει του άρθρου 4 της οδηγίας 2002/21. Εντούτοις, εντός των ορίων των πληροφοριών που διαθέτει (περιλαμβανομένων των πληροφοριών που ζητεί δυνάμει του άρθρου 5 της οδηγίας 2002/21), η Επιτροπή υποχρεούται κάθε φορά να εξετάζει αν το σχεδιαζόμενο μέτρο παρεμβάλλει εμπόδια στην εσωτερική αγορά, να αποφασίζει αν έχει σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με τη συμφωνία του σχεδιαζόμενου μέτρου με το κοινοτικό δίκαιο και, στις περιπτώσεις που, μετά τη διεξαγωγή επισταμένης έρευνας, θεωρεί ότι το σχεδιαζόμενο μέτρο είναι ασυμβίβαστο προς το κοινοτικό δίκαιο, να το απαγορεύει. Για να επιτελέσει το έργο αυτό, η Επιτροπή οφείλει να ασκεί έναν νομικά πρόσφορο έλεγχο, που να σέβεται την εξουσία εκτιμής των ΕΡΑ αλλά και να εμποδίζει τη λήψη μέτρων ασυμβίβαστων προς το κοινοτικό δίκαιο.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

69 Κατά πάγια νομολογία, συνιστούν πράξεις ή αποφάσεις δυνάμενες να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως, κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ, τα μέτρα που παράγουν έννομα αποτελέσματα δεσμευτικά και ικανά να επηρεάσουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική του θέση. Η μορφή υπό την οποία οι εν λόγω πράξεις ή αποφάσεις λαμβάνονται είναι, καταρχήν, αδιάφορη όσον αφορά τη δυνατότητα προσβολής τους με προσφυγή ακυρώσεως (απόφαση IBM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, σκέψη 9^η απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Φεβρουαρίου 2000, T-241/97, Stork Amsterdam κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. II-309, σκέψη 49). Πράγματι, προκειμένου να προσδιοριστεί αν μια προσβαλλόμενη πράξη παράγει τέτοια αποτελέσματα, πρέπει να εξεταστεί η ουσία της (απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Ιουνίου 2000, C-147/96, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-4723, σκέψη 27).

70 Επομένως, προκειμένου να εκτιμηθεί, με γνώμονα τις προαναφερθείσες αρχές, η νομική φύση της προσβαλλομένης πράξεως και να εξακριβωθεί αν αυτή παράγει δεσμευτικά ένομα αποτελέσματα, πρέπει να εξεταστεί τόσο το περιεχόμενο της όσο και η γενική αλληλουχία στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε (βλ., επ' αυτού, διάταξη του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 1991, C-50/90, Sunzest κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. I-2917, σκέψη 13).

Επί της γενικής αλληλουχίας στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη

— Επί των αρμοδιοτήτων που αναθέτει η οδηγία 2002/21 στις ΕΡΑ και στην Επιτροπή

71 Η οδηγία 2002/21 αποτελεί το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21, η οδηγία αυτή «θεσπίζει [ένα] εναρμονισμένο πλαίσιο για τη ρύθμιση υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών [...], καθορίζει τα καθήκοντα των [ΕΡΑ] και θεσπίζει σύνολο διαδικασιών για την εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την Κοινότητα».

72 Η βούληση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν να προσδώσει κεντρικό ρόλο στις ΕΡΑ για την επίτευξη των σκοπών τους οποίους επιδιώκει η οδηγία 2002/21, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται, όπως εκθέτει το άρθρο 8, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, η προώθηση του ανταγωνισμού στις αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

73 Συναφώς, πρέπει να προσδιοριστούν καταρχάς τα τυπικά στοιχεία, όπως η προσφυγή στις διατάξεις της οδηγίας, η οποία απευθύνεται μόνο στα κράτη μέλη. Η δομή της οδηγίας, που περιλαμβάνει πέντε κεφάλαια, με τίτλο, αντιστοίχως, «Πεδίο

εφαρμογής, στόχος και ορισμοί» (Κεφάλαιο 1: άρθρα 1 και 2), «[ΕΡΑ]» (Κεφάλαιο 2: άρθρα 3 έως 7), «Καθήκοντα των [ΕΡΑ]» (Κεφάλαιο 3: άρθρα 8 έως 13), «Γενικές διατάξεις» (Κεφάλαιο 4: άρθρα 14 έως 25) και «Τελικές διατάξεις» (Κεφάλαιο 5: άρθρα 26 έως 30), αποτελεί επίσης ένδειξη περί του κεντρικού ρόλου των ΕΡΑ.

74 Στη συνέχεια, όσον αφορά τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες που αναθέτει η οδηγία στις ΕΡΑ, οι αρχές αυτές υποχρεούνται να καθορίζουν τις αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών εντός της χώρας τους, σύμφωνα με τις αρχές του δικαίου περί ανταγωνισμού (άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21), να προσδιορίζουν τις επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στις αγορές αυτές (άρθρο 14 της οδηγίας 2002/21) και να καθορίζουν τις ρυθμιστικές φύσεως υποχρεώσεις που πρέπει να επιβληθούν, ενδεχομένως, στις επιχειρήσεις αυτές (άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21).

75 Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που απαριθμούνται στην προηγούμενη σκέψη, η Επιτροπή παρέχει την αρωγή της στις [ΕΡΑ]. Έτσι, το άρθρο 15 παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21 προβλέπει ότι «η Επιτροπή εκδίδει σύσταση σχετικά με συναφείς αγορές προϊόντων και υπηρεσιών» και ότι «στη σύσταση προσδιορίζονται [...] οι αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών τα χαρακτηριστικά των οποίων είναι δυνατόν να αιτιολογούν την επιβολή [ρυθμιστικών] υποχρεώσεων [...]». Το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/21 προσθέτει ότι «η Επιτροπή δημοσιεύει κατευθυντήριες γραμμές για την ανάλυση της αγοράς και την εκτίμηση της σημαντικής ισχύος στην αγορά [...] οι οποίες είναι σύμφωνες με τις αρχές του δικαίου περί ανταγωνισμού».

76 Σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, το άρθρο 15, παράγραφος 3, και το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21, οι ΕΡΑ «λαμβάνουν ιδιαιτέρως υπόψη» τη σύσταση και τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής.

77 Η οδηγία 2002/21 προβλέπει μίαν αμεσότερη συμμετοχή της Επιτροπής και τη συμμετοχή των άλλων ΕΡΑ, όταν μια ΕΡΑ έχει την πρόθεση «να καθορίσ[-ει] αγορές διαφορετικές από εκείνες που ορίζονται στη σύσταση» της Επιτροπής (άρθρο 15, παράγραφος 3). Το ίδιο ισχύει όταν η ΕΡΑ —ή οι ΕΡΑ σε περίπτωση υπερεθνικής αγοράς— επιδιώκουν να επιβάλουν, να διατηρήσουν ή να τροποποιήσουν τις πρόσφορες ειδικές ρυθμιστικής φύσεως υποχρεώσεις σε σχέση με επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ σε αγορά που δεν είναι πράγματι ανταγωνιστική (άρθρο 16, παράγραφοι 4, 5 και 6). Η συμμετοχή της Επιτροπής και των άλλων ΕΡΑ στη διαδικασία εδραιώσεως της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών περιγράφεται στο άρθρο 7 της οδηγίας 2002/21 και έχει ως σκοπό, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 15 της εν λόγω οδηγίας, να «εξασφαλισθεί ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο δεν θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην ενιαία αγορά ή σε άλλους στόχους της Συνθήκης». Πρόκειται για μια διαδικασία σκοπούσα την εξασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής και της συνοχής του προβλεπόμενου κανονιστικού πλαισίου.

— Επί της εξελίξεως της διαδικασίας του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21

78 Το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 ορίζει ότι, «όταν [μια ΕΡΑ] προτίθεται να λάβει μέτρο» περί του οποίου γίνεται λόγος μεταξύ άλλων στα άρθρα 15 ή 16 της οδηγίας 2002/21 και το οποίο «επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών», η ενδιαφερόμενη ΕΡΑ, «επιπλέον της διαβούλευσης [με τα ενδιαφερόμενα μέρη] που αναφέρεται στο άρθρο 6», πρέπει να θέσει «συγχρόνως το σχέδιο μέτρου στη διάθεση της Επιτροπής και των [ΕΡΑ] των άλλων κρατών μελών, μαζί με το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται το μέτρο» και να «ενημερώ[σει] σχετικά την Επιτροπή και τις άλλες [ΕΡΑ]». Στην ως άνω υποχρέωση κοινοποίησεως που υπέχει η ΕΡΑ αντιστοιχεί η υποχρέωση της Επιτροπής να εξετάσει το κοινοποιηθέν σχεδιαζόμενο μέτρο προκειμένου να «εξασφαλισθεί ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο δεν θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην ενιαία αγορά ή σε άλλους στόχους της Συνθήκης» (αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2002/21).

79 Στην υπό κρίση υπόθεση, το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330, που κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή και στις άλλες ΕΡΑ, εμπίπτει στο άρθρο 16, παράγραφος 4, της

οδηγίας 2002/21. Σκοπός του προτεινόμενου μέτρου είναι, πράγματι, να προσδιορίσει τις επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην αγορά και να επιβάλει ειδικές ρυθμιστικές υποχρεώσεις.

80 Έχει σημασία να σημειωθεί ότι το άρθρο 7 της οδηγίας 2002/21 προβλέπει δύο είδη ενεργειών της Επιτροπής σε απάντηση στην κοινοποίηση σχεδιαζόμενου μέτρου εμπίπτοντος στο άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21.

81 Στην πρώτη περίπτωση, την οποία προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, η Επιτροπή θεωρεί ότι το σχεδιαζόμενο μέτρο δεν παρεμβάλλει εμπόδια στην ενιαία αγορά ή η ίδια δεν έχει αμφιβολίες όσον αφορά τη συμφωνία του με το κοινοτικό δίκαιο και, ειδικότερα, με τους σκοπούς περί των οποίων γίνεται λόγος στο άρθρο 8 της εν λόγω οδηγίας. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί «να υποβάλ[ει] παρατηρήσεις στην ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] μόνον εντός ενός μηνός» αν η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη την οποία προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας 2002 έχει ολοκληρωθεί, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, κατά τον χρόνο της κοινοποίησης του σχεδιαζόμενου μέτρου. Η Επιτροπή ισχυρίστηκε κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας ότι, για λόγους διαφανείας, ελάμβανε θέση έναντι κάθε κοινοποίησης, διατυπώνοντας παρατηρήσεις ή απευθύνοντας έγγραφο αναφέρον ότι δεν έχει να διατυπώσει καμία παρατήρηση [ανακοίνωση COM(2006) 28 τελικό, σ. 3].

82 Στη δεύτερη περίπτωση, περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, η Επιτροπή θεωρεί, αντιθέτως, ότι το σχεδιαζόμενο μέτρο «επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών» και «θα δημιουργούσε φραγμούς στην ενιαία [...] αγορά» ή διατυπώνει «σοβαρές αμφιβολίες για τη συμβατότητά του προς το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως όσον αφορά τους στόχους του άρθρου 8». Στην περίπτωση αυτή, εντός της ίδιας προθεσμίας ενός μηνός απευθύνει στην ενδιαφερόμενη ΕΡΑ έγγραφο εκθέτον τις σοβαρές αμφιβολίες της υπό την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, ενώ, σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, «η λήψη του σχεδίου μέτρου αναβάλλεται επί δύο ακόμη μήνες». Κατά τη διάρκεια του ως άνω

δευτέρου σταδίου της διαδικασίας η Επιτροπή προβαίνει σε επισταμένη εξέταση του μέτρου. Ακόμα και αν δεν το προβλέπει ρητά καμία διάταξη, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι, στο πλαίσιο του δευτέρου σταδίου, καλεί τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους.

⁸³ Από το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 προκύπτει ότι, εντός της εν λόγω συμπληρωματικής προθεσμίας δύο μηνών, «η Επιτροπή μπορεί [...] να αποφασίσει να καλέσει την ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο μέτρου». Η απόφαση αυτή «πρέπει να συνοδεύεται από λεπτομερή και αντικειμενική ανάλυση των λόγων για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι το σχέδιο μέτρου δεν θα πρέπει να θεσπισθεί, καθώς και από ειδικές προτάσεις για την τροποποίηση του σχεδίου μέτρου». Η Επιτροπή μπορεί επίσης να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το μέτρο δεν δημιουργεί προβλήματα συμφωνίας προς το κοινοτικό δίκαιο. Στην περίπτωση αυτή, αποσύρει τις αιτιάσεις της, σύμφωνα με το σημείο 14 της συστάσεως 2003/561. Επομένως, η κίνηση του δευτέρου σταδίου της διαδικασίας δεν καταλήγει οπωσδήποτε σε απαγορευτική απόφαση της Επιτροπής.

⁸⁴ Πρέπει να τονιστεί ότι ο ρόλος των άλλων ΕΡΑ μετά την κοινοποίηση σχεδιαζόμενου μέτρου περιορίζεται, σε αντίθεση με εκείνον της Επιτροπής, στη διατύπωση παρατηρήσεων δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21. Πράγματι, οι άλλες ΕΡΑ δεν έχουν αρμοδιότητα να ζητήσουν από την ΕΡΑ που προέβη στη σχετική κοινοποίηση να αποσύρει το μέτρο που σχεδιάζει να λάβει.

— Επί της νομικής φύσεως εγγράφων συνταχθέντων δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21

⁸⁵ Η προσβαλλόμενη στην υπό κρίση υπόθεση πράξη είναι ένα έγγραφο παρατηρήσεων της Επιτροπής το οποίο στηρίζεται στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21.

- 86 Η Vodafone εκτιμά ότι η προσβαλλόμενη πράξη παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να θίξουν τα συμφέροντά της υπό την έννοια της παρατιθέμενης στη σκέψη 69 ανωτέρω νομολογίας.
- 87 Πρώτον, υποστηρίζει ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας την προσβαλλόμενη πράξη, ενέκρινε το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330 και αποφάσισε να μην επιβάλει τη συμπληρωματική αναστολή δύο μηνών που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 και να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας που προβλέπει η ίδια διάταξη, στερώντας την με τον τρόπο αυτό από τα διαδικαστικά της δικαιώματα.
- 88 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/21 επιβάλλει στις ΕΡΑ, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση να προάγουν τον ανταγωνισμό στην παροχή δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών ευκολιών και υπηρεσιών. Το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330, που εμπίπτει στο άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, τείνει στην επίτευξη του σκοπού αυτού επιβάλλοντας ειδικές ρυθμιστικές υποχρεώσεις στις τρεις δημόσιες επιχειρήσεις κινητής τηλεφωνίας που ασκούν τις δραστηριότητές τους στην Ισπανία οι οποίες, κατά τη CMT, έχουν από κοινού σημαντική ισχύ στην αγορά.
- 89 Στο πλαίσιο της διαδικασίας που οδηγεί στην εκ μέρους της ΕΡΑ λήψη του τελικού μέτρου δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, η ενδιαφερόμενη ΕΡΑ κοινοποιεί, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, το σχεδιαζόμενο μέτρο στην Επιτροπή και στις άλλες ΕΡΑ «προκειμένου να τους παρέχεται η ευκαιρία να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους» (αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2002/21). Έτσι, η διαδικασία του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 είναι μια διαδικασία διαβουλεύσεως και συνεργασίας μεταξύ της κοινοποιούσας ΕΡΑ, αφενός, και των άλλων ΕΡΑ και της Επιτροπής, αφετέρου.
- 90 Ασφαλώς, όπως ορίζει το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21, η παρέμβαση της Επιτροπής και των άλλων ΕΡΑ στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21 σκοπεί «την εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την Κοινότητα».

- 91 Εντούτοις, το γεγονός αυτό δεν σημαίνει ότι οι παρατηρήσεις της Επιτροπής βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.
- 92 Πρώτον, αφενός, ναι μεν η οδηγία 2002/21 αναθέτει στην Επιτροπή σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο των διαδικασιών που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου στο σύνολο της Κοινότητας, όμως, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 2, και το άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο δ', της οδηγίας 2002/21, οι ΕΡΑ μεριμνούν για τη συνεπή εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου συνεργαζόμενες μεταξύ τους και με την Επιτροπή, κατά διαφανή τρόπο. Επομένως, οι ΕΡΑ έχουν επίσης καίρια ευθύνη για την εξασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου εντός της Κοινότητας με βάση τη συνεργασία με την Επιτροπή και τις άλλες ΕΡΑ.
- 93 Αφετέρου, διαπιστώνεται ότι τα έννομα αποτελέσματα εγγράφου συνταχθέντος δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 προσδιορίζονται σαφώς στην παράγραφο 5 της εν λόγω διατάξεως, κατά την οποία η κοινοποιούσα ΕΡΑ «λαμβάνει υπόψη στον μέγιστο βαθμό τις παρατηρήσεις των άλλων [ΕΡΑ] και της Επιτροπής». Η διατύπωση αυτή καθιστά πρόδηλο τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα εγγράφου της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21. Έτσι, έχει σημασία να σημειωθεί ότι το άρθρο 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21 δεν προβλέπει καμία υπεροχή των παρατηρήσεων της Επιτροπής σε σχέση με εκείνες των άλλων ΕΡΑ. Συναφώς, το σημείο 17 της συστάσεως 2003/561 ορίζει ότι, «όταν μια [ΕΡΑ] στην οποία η Επιτροπή ή άλλη [ΕΡΑ] απηύθυνε παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ [...], εκδίδει το σχέδιο μέτρου, μετά από αίτηση της Επιτροπής, ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή και τις άλλες [ΕΡΑ] για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε δεόντως υπόψη τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν». Επομένως, σε περίπτωση που οι παρατηρήσεις μιας ΕΡΑ και της Επιτροπής είναι αντίθετες μεταξύ τους, η κοινοποιούσα ΕΡΑ δεν ενεργεί κατά παράβαση του άρθρου 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21 ακολουθώντας, μετά από προσεκτική εξέταση των διαφόρων παρατηρήσεων, την άποψη που προτείνει η άλλη ΕΡΑ και όχι εκείνη της Επιτροπής.

- 94 Εξάλλου, αν η Επιτροπή είχε όπως διατείνεται η Vodafone την εξουσία να επιτρέπει το κοινοποιηθέν στο πλαίσιο του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 μέτρο, σε μια τέτοια περίπτωση δεν θα αρκούσε να λάβει σοβαρά υπόψη η ΕΡΑ την «απόφαση» της Επιτροπής, διότι, σύμφωνα με το άρθρο 249 ΕΚ, μια τέτοια απόφαση θα ήταν δεσμευτική ως προς όλα τα στοιχεία της για τον αποδέκτη της.
- 95 Δεύτερον, το γεγονός ότι, η Επιτροπή, στις περιπτώσεις τις οποίες αφορά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, μπορεί να κινήσει το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας, το οποίο ενδέχεται να καταλήξει σε απαγορευτική απόφαση, δεν σημαίνει ότι το έγγραφο των παρατηρήσεων της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας είναι εκείνο που επιτρέπει στην ενδιαφερόμενη ΕΡΑ να λάβει το σχεδιαζόμενο εθνικό μέτρο.
- 96 Έχει σημασία να υπομνησθεί συναφώς ότι το σχεδιαζόμενο μέτρο ES/2005/0330 που κοινοποίησε η CMT στην υπό κρίση υπόθεση στην Επιτροπή και σε άλλες ΕΡΑ είναι μέτρο υπαγόμενο στο άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21. Όμως, η εν λόγω διάταξη επιτρέπει απευθείας στην ενδιαφερόμενη ΕΡΑ να λάβει το μέτρο αυτό, καθόσον ορίζει ότι μια ΕΡΑ που διαπιστώνει ότι μια αγορά δεν είναι πράγματι ανταγωνιστική «εντοπίζει [τις] επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην εν λόγω αγορά» και τους «επιβάλλει τις ενδεδειγμένες ειδικές [ρυθμιστικές] υποχρεώσεις». Έστω και αν η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από την ενδιαφερόμενη ΕΡΑ να αποσύρει ένα κοινοποιηθέν σχεδιαζόμενο μέτρο, στις περιπτώσεις που ορίζει το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, όταν το μέτρο παρεμβάλλει προσκόμματα στην ενιαία αγορά ή είναι ασυμβίβαστο προς το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα προς τους πολιτικούς σκοπούς τους οποίους οι ΕΡΑ οφείλουν να σέβονται, η εκ μέρους μιας ΕΡΑ άσκηση αρμοδιοτήτων που απορρέουν απευθείας από το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 δεν απαιτεί καμία «άδεια» εκ μέρους της Επιτροπής. Εξάλλου, καμία διάταξη της οδηγίας 2002/21 δεν προβλέπει ότι το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν προχωρεί στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας εξομοιώνεται με έγκριση του κοινοποιηθέντος σχεδιαζόμενου μέτρου, παρέχοντας με τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα στην ΕΡΑ να ενεργήσει όπως σχεδίαζε.

- 97 Τρίτον, λαμβανομένου υπόψη του συμβουλευτικού ρόλου της Επιτροπής και των άλλων ΕΡΑ στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, ένα έγγραφο παρατηρήσεων της Επιτροπής βάσει της εν λόγω διατάξεως είναι μια προπαρασκευαστική κοινοτική πράξη στο πλαίσιο διαδικασίας που οδηγεί στην εκ μέρους της ενδιαφερόμενης ΕΡΑ λήψη του εθνικού μέτρου. Όμως, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι προπαρασκευαστικές πράξεις των κοινοτικών οργάνων δεν μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο αυτοτελούς προσφυγής ακυρώσεως (απόφαση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψη 69 ανωτέρω, σκέψη 35· απόφαση του Πρωτοδικείου της 19ης Οκτωβρίου 2006, T-311/04, Buendía Sierra κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σ. II-4137, σκέψη 98).
- 98 Ασφαλώς, μια παρέμβαση της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 δεν οδηγεί σε έκδοση τελικής κοινοτικής πράξεως που να μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο ευθείας προσφυγής ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων.
- 99 Εντούτοις, σε αντίθεση με όσα διατείνεται η Vodafone, το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν επιτάσσει να παρέχεται δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Πρωτοδικείου κατά εγγράφου παρατηρήσεων δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21.
- 100 Πρέπει να σημειωθεί συναφώς ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 2002/21 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν ένα μηχανισμό ασκήσεως προσφυγής κατά των αποφάσεων της οικείας ΕΡΑ ενώπιον ανεξαρτήτου οργάνου. Το άρθρο αυτό ορίζει ειδικότερα ότι, όταν το όργανο αυτό προσφυγής δεν έχει δικαιοδοτικό χαρακτήρα, «η απόφασή του υπόκειται σε αναθεώρηση από δικαστήριο, κατά την έννοια του άρθρου 234 της Συνθήκης».
- 101 Έτσι, η οδηγία 2002/21 οργανώνει ένα πλήρες σύστημα δικαστικής προστασίας.

- 102 Αφενός, όταν, όπως εν προκειμένω, η παρέμβαση της Επιτροπής περιορίζεται σε διαβούλευση στο πλαίσιο διαδικασίας βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 η οποία οδηγεί, καταρχήν, στην εκ μέρους της ενδιαφερόμενης ΕΡΑ λήψη αποφάσεως, παρέχεται δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του αρμοδίου εθνικού δικαστηρίου, που μπορεί να υποβάλει προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 234 ΕΚ, επί της ερμηνείας του εφαρμοστέου κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Vodafone άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunal Supremo κατά της αποφάσεως της CMT. Δεδομένου ότι η βάση του άρθρου 234 ΕΚ υποβολή προδικαστικού ερωτήματος μπορεί να αφορά και μη δεσμευτικές κοινοτικές πράξεις (βλ., επ' αυτού, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 1989, C-322/88, Grimaldi, Συλλογή 1989, σ. 4407, σκέψη 8, και της 8ης Απριλίου 1992, C-94/91, Wagner, Συλλογή 1992, σ. I-2765, σκέψεις 16 και 17), το επιλαμβανόμενο της υποθέσεως εθνικό δικαστήριο, μέσω της υποβολής ενός τέτοιου ερωτήματος, μπορεί ιδίως να διαπιστώσει αν το έγγραφο των παρατηρήσεων της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 στηρίζεται σε ορθή ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου.
- 103 Αφετέρου, αν η Επιτροπή ασκήσει το δικαίωμά της να προβάλει την άρνησή της σχετικά, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, η διαδικασία δεν καταλήγει σε έκδοση εθνικής αποφάσεως, αλλά στην έκδοση κοινοτικής πράξεως έχουσας δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, ενώ παράλληλα παρέχεται δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Πρωτοδικείου.
- 104 Δεύτερον, η Vodafone επιδιώκει να αποδείξει τον δεσμευτικό χαρακτήρα εγγράφου της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 προβάλλοντας το βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας δικαίωμα αρνησικυρίας της Επιτροπής, από το οποίο διατείνεται ότι προκύπτει ότι η Επιτροπή έχει μian αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεων στο πλαίσιο του άρθρου 7.
- 105 Επ' αυτού, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή «να αποφασίσει να καλέσει την ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο μέτρου». Ακόμα και αν η ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος αρνησικυρίας της Επιτροπής δημιουργεί δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, καθόσον η οικεία ΕΡΑ δεν δικαιούται πλέον να λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο, πρέπει να θεωρηθεί ότι η μη άσκηση του δικαιώματος αρνησικυρίας εξομοιούται με μη έκδοση αποφάσεως που δεν δημιουργεί κανένα δεσμευτικό έννομο αποτέλεσμα (βλ., επ' αυτού, απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουλίου 2004, C-27/04, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2004, σ. I-6649, σκέψεις 31 έως 34).

- 106 Επομένως, αν η Επιτροπή περιορίζεται στη διατύπωση παρατηρήσεων σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, όπως έπραξε εν προκειμένω, και δεν ασκεί το δικαίωμα αρνησικυρίας το οποίο προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 4, η παρέμβαση αυτή της Επιτροπής στερείται δεσμευτικών εννόμων αποτελεσμάτων. Αν η ΕΡΑ αποφασίσει να προχωρήσει στη λήψη του εθνικού μέτρου, τα δημιουργούμενα από αυτό δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα απορρέουν από ενέργεια της οικείας ΕΡΑ και όχι από τις παρατηρήσεις της Επιτροπής ή από τη μη κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21.
- 107 Επί του σημείου αυτού, οι διαδικασίες του άρθρου 7, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 2002/21 διακρίνονται από τις διαδικασίες στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων και του ελέγχου των συγκεντρώσεων, για τις οποίες το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο προβλέπει ρητά ότι η μη άσκηση εκ μέρους της Επιτροπής των αρμοδιοτήτων της εντός ορισμένης προθεσμίας ισοδυναμεί με σιωπηρή εγκριτική απόφαση. Πράγματι, αν εντός προθεσμίας είκοσι πέντε εργασίμων ημερών ή δύο μηνών από της κοινοποίησης, αντιστοίχως, της συγκεντρώσεως ή του μέτρου ενισχύσεως η Επιτροπή δεν έχει λάβει απόφαση, η συγκέντρωση ή το μέτρο ενισχύσεως θεωρούνται ότι συμφωνούν προς την κοινή αγορά, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 6, του κανονισμού 139/2004 και το άρθρο 4, παράγραφος 6, του κανονισμού 659/1999. Εντούτοις, καμία διάταξη της οδηγίας 2002/21 δεν προβλέπει ότι η μη άσκηση εκ μέρους της Επιτροπής της αρμοδιότητας που έχει δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 ισοδυναμεί με σιωπηρή απόφαση περί εγκρίσεως του εθνικού μέτρου. Ελλείψει διατάξεως του κοινοτικού δικαίου καθορίζουσας προθεσμία κατά την εκπνοή της οποίας να θεωρείται ότι ελήφθη σιωπηρώς απόφαση και προσδιορίζουσας το περιεχόμενο της αποφάσεως αυτής, η εκ μέρους κοινοτικού οργάνου μη έκδοση αποφάσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πράξη δεκτική προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ (βλ., επ' αυτού, απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 105 ανωτέρω, σκέψεις 32 και 34).
- 108 Τρίτον, η Vodafone στηρίζεται, επανειλημμένα, στην απόφαση Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της ότι το έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006 αποτελεί πράξη δεκτική προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ.
- 109 Από το γεγονός ότι το Πρωτοδικείο έκρινε παραδεκτή την προσφυγή στην απόφαση Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, δεν μπορεί να συναχθεί το παραδεκτό της υπό κρίση προσφυγής.

- 110 Πράγματι, πρέπει να υπομνησθεί καταρχάς ότι, στην υπόθεση που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, η προσβαλλόμενη πράξη ήταν ένα έγγραφο της Επιτροπής στηριζόμενο στο άρθρο 3α της οδηγίας 89/552/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Οκτωβρίου 1989, για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων (ΕΕ L 298, σ. 23), που τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1997 (ΕΕ L 202, σ. 60). Η οδηγία 89/552 επιδίωκε να διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των τηλεοπτικών εκπομπών εντός της Κοινότητας, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις ιδιαιτερότητες, ιδίως πολιτιστικές και κοινωνιολογικές, που έχουν τα ραδιοηλεκτρονικά προγράμματα. Μεταξύ άλλων, παρείχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να λαμβάνουν μέτρα προς προστασία του δικαιώματος στην ενημέρωση και προς εξασφάλιση μιας ευρείας προσβάσεως του κοινού στην τηλεοπτική κάλυψη εθνικών ή μη εθνικών εκδηλώσεων μείζονος σημασίας για την κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτό, προβλεπόταν ότι τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να λαμβάνουν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο μέτρα με σκοπό τη ρύθμιση της ασκήσεως, εκ μέρους οργανισμών υπαγομένων στη δικαιοδοσία τους, αποκλειστικών ραδιοηλεκτρονικών δικαιωμάτων όσον αφορά τέτοιες εκδηλώσεις. Με σκοπό την αμοιβαία αναγνώρισή τους από τα άλλα κράτη μέλη κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3α, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/552, τα λαμβανόμενα ή σχεδιαζόμενα από κράτος μέλος μέτρα έπρεπε να κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Το άρθρο 3α, παράγραφος 2, της οδηγίας προέβλεπε, συναφώς, ότι, εντός τριών μηνών από της κοινοποίησής, η Επιτροπή επαληθεύει ότι τα σχετικά μέτρα είναι συμβατά με την κοινοτική νομοθεσία. Τα μέτρα τα οποία ενέκρινε με τον τρόπο αυτό η Επιτροπή δημοσιεύονταν στην Επίσημη Εφημερίδα.
- 111 Η προσβαλλόμενη πράξη στην υπόθεση που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως Infront WM κατά Επιτροπής, σκέψη 53 ανωτέρω, ήταν ένα έγγραφο της Επιτροπής με το οποίο είχε διαπιστώσει τη συμφωνία προς το κοινοτικό δίκαιο μέτρων του Ηνωμένου Βασιλείου που της είχαν κοινοποιηθεί βάσει του άρθρου 3α της οδηγίας 89/552. Κατά το Πρωτοδικείο, το σχετικό «έγγραφο [ανέπτυξε] έννομες συνέπειες επί των κρατών μελών, καθόσον προ[έβλεπε] τη δημοσίευση των εν λόγω κρατικών μέτρων στην Επίσημη Εφημερίδα, διά της οποίας κινείται ο προβλεπόμενος από το άρθρο 3α, παράγραφος 3, της οδηγίας [89/552] μηχανισμός αμοιβαίας αναγνώρισεως» (σκέψη 95). Το Πρωτοδικείο υπογραμμίζει συναφώς ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3α, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 89/552, «η αμοιβαία αναγνώριση των κοινοποιουμένων εθνικών μέτρων εξητάτ[ο] από τον έλεγχο της συμφωνίας τους με το κοινοτικό δίκαιο» (σκέψη 101).

- 112 Αντιθέτως, στο πλαίσιο της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 7 της οδηγίας 2002/21, με την κοινοποίησή της η κοινοποιούσα ΕΡΑ δεν δημιουργεί κάποιο έννομο αποτέλεσμα εντός των άλλων κρατών μελών. Η κοινοποίηση αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβουλεύσεως και συνεργασίας μεταξύ των ΕΡΑ και της Επιτροπής, με σκοπό την εξασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου. Οι παρατηρήσεις που διατυπώνει η Επιτροπή με ένα έγγραφο δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, όπως η προσβαλλόμενη πράξη στην υπό κρίση υπόθεση, δεν παράγουν κανένα δεσμευτικό έννομο αποτέλεσμα ούτε έναντι της κοινοποιούσας ΕΡΑ ούτε έναντι των άλλων ΕΡΑ. Πρόκειται αποκλειστικά για παρατηρήσεις τις οποίες η κοινοποιούσα ΕΡΑ καλείται να λάβει σοβαρά υπόψη, όπως και τις παρατηρήσεις εκ μέρους των άλλων ΕΡΑ.
- 113 Τέταρτον, πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα της Vodafone ότι το έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006 αποτελεί σιωπηρή απόφαση της Επιτροπής να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, η οποία, για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να μπορεί να προσβληθεί, ώστε να διασφαλιστούν τα διαδικαστικά δικαιώματα που θα είχε κατά τη διάρκεια του εν λόγω δευτέρου σταδίου.
- 114 Ακόμα και αν το Δικαστήριο, όπως εξαιρετικώς, έχει χαρακτηρίσει ως πράξη δεκτική προσφυγής μian απόφαση περί κινήσεως κάποιας διαδικασίας (βλ., όσον αφορά την απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ, απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Οκτωβρίου 2001, C-400/99, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. I-7303), διαπιστώνεται ότι, μέχρι σήμερα, ο κοινοτικός δικαστής ουδέποτε χαρακτήρισε ως πράξη δεκτική προσφυγής μian απόφαση κοινοτικού οργάνου να μην κινήσει κάποια διαδικασία.
- 115 Ακόμα και αν υποτεθεί ότι η διασφάλιση των διαδικαστικών δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου μπορεί να είναι ικανή να επηρεάσει τον χαρακτηρισμό μιας αποφάσεως κοινοτικού οργάνου να μην κινήσει κάποια συγκεκριμένη διαδικασία, πρέπει να εξεταστεί ακόμη αν η Vodafone έχει διαδικαστικά δικαιώματα δυνάμει της οδηγίας 2002/21 τα οποία το Πρωτοδικείο οφείλει να διασφαλίσει.

- 116 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί, καταρχάς, ότι το άρθρο 6 της οδηγίας 2002/21 ορίζει ότι οι ΕΡΑ, όταν έχουν την πρόθεση να λάβουν μέτρα, κατ' εφαρμογήν της εν λόγω οδηγίας, έχοντα σημαντικές επιπτώσεις στην οικεία αγορά, οφείλουν να παρέχουν «στα ενδιαφερόμενα μέρη την ευκαιρία να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους για το σχέδιο μέτρου, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος».
- 117 Στη συνέχεια, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21 προβλέπει δικαίωμα ουσιαστικής προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κατά των αποφάσεων των ΕΡΑ.
- 118 Με τον τρόπο αυτό πρέπει να διασφαλίζονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα διαδικαστικά δικαιώματα τα οποία παρέχει το άρθρο 6 της οδηγίας 2002/21 στα ενδιαφερόμενα μέρη στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον της ΕΡΑ.
- 119 Το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 δεν χορηγεί συμπληρωματικά διαδικαστικά δικαιώματα στους ενδιαφερομένους, καθόσον η διαδικασία αυτή δεν καταλήγει σε θέσπιση κοινοτικής πράξεως έχουσας δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Έτσι, η διαδικασία του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 αφορά αποκλειστικά τις σχέσεις μεταξύ της ενδιαφερόμενης ΕΡΑ, αφενός, και των άλλων ΕΡΑ και της Επιτροπής, αφετέρου, που μπορούν να της υποβάλλουν οι παρατηρήσεις. Εντούτοις, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή, για να μπορεί να λάβει θέση λυσιτελώς, ενημερώνεται από τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων που κατατίθενται κατά τη διάρκεια της εθνικής διαδικασίας. Πράγματι, σύμφωνα με το σημείο 6, στοιχείο στ', της συστάσεως 2003/561, η κοινοποιούσα ΕΡΑ υποβάλλει στην Επιτροπή «τα αποτελέσματα προηγούμενης δημόσιας διαβούλευσης που έχει πραγματοποιηθεί από την [ΕΡΑ]».

120 Η ρύθμιση του κοινοτικού νομοθέτη, που αποσκοπεί στην τήρηση των διαδικαστικών δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων σε εθνικό επίπεδο, εξηγείται από το γεγονός ότι, στο νομικό πλαίσιο το οποίο θεσπίζει η οδηγία 2002/21, οι ΕΡΑ και όχι η Επιτροπή είναι τα όργανα που λαμβάνουν τα μέτρα τα οποία θίγουν τα συμφέροντα των επιχειρήσεων που ασκούν οικονομικές δραστηριότητες στις αγορές των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ιδίως σ' εκείνες τις οποίες αφορά το άρθρο 16 της οδηγίας.

121 Όσον αφορά την ακολουθητέα διαδικασία όταν η Επιτροπή εκφράζει σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με τη συμφωνία προς το κοινοτικό δίκαιο κοινοποιηθέντος μέτρου, διαπιστώνεται καταρχάς ότι το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 σιγεί όσον αφορά μιαν ενδεχόμενη συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διαδικασία αυτή. Ακόμα και αν η Επιτροπή διατείνεται ότι η κίνηση του δεύτερου σταδίου της διαδικασίας, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21, δημοσιεύεται στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής, καλουμένων των ενδιαφερομένων να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους εντός προθεσμίας πέντε εργασίμων ημερών, η μη κίνηση μιας τέτοιας διαδικασίας δεν θίγει τα διαδικαστικά δικαιώματα κάποιου ενδιαφερομένου. Πράγματι, η μη κίνηση της διαδικασίας δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 σημαίνει ότι η τελική απόφαση επί του φακέλου θα ληφθεί σε εθνικό επίπεδο. Όμως, τα διαδικαστικά δικαιώματα που έχουν ενδιαφερόμενα μέρη όταν η Επιτροπή περιορίζεται να διατυπώσει παρατηρήσεις δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 διασφαλίζονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Έτσι, αν η Vodafone θεωρεί, όπως εκθέτει στο πλαίσιο του τρίτου λόγου, ότι δεν μπόρεσε να υποβάλει παρατηρήσεις σχετικά με ουσιώδεις πληροφορίες, ήτοι εκείνες που φέρεται ότι προσκομίστηκαν για πρώτη φορά στη διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής, θα μπορούσε να επικαλεστεί έναν σχετικό λόγο ενώπιον του αρμόδιου εθνικού δικαστηρίου.

122 Επομένως, δεν υφίσταται καμία προσβολή διαδικαστικών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο όταν η Επιτροπή, όπως εν προκειμένω, περιορίζεται να διατυπώσει μη δεσμευτικές παρατηρήσεις δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21.

- 123 Η νομολογία στον τομέα ελέγχου των συγκεντρώσεων και στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων την οποία επικαλείται η Vodafone ουδεμία επιρροή ασκεί στην υπό κρίση υπόθεση.
- 124 Πρώτον, στο πλαίσιο της νομολογίας που επικαλείται η Vodafone, η σχετική προσφυγή αφορούσε την ακύρωση μιας αποφάσεως της Επιτροπής να μην κινήσει το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας. Η προσφυγή αφορούσε στην πραγματικότητα την ακύρωση μιας πράξεως παράγουσας δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα τα οποία, ανάλογα με καθεμία των προσφευγουσών, είχε εκδοθεί κατά παράβαση των διαδικαστικών δικαιωμάτων τους.
- 125 Έτσι, όσον αφορά τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, έγινε επίκληση του ζητήματος του σεβασμού των διαδικαστικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο προσφυγής κατά αποφάσεως της Επιτροπής να μην προβάλλει αντιρρήσεις δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 659/1999 (αποφάσεις Cook κατά Επιτροπής και Matra κατά Επιτροπής, σκέψη 64 ανωτέρω· απόφαση Air One κατά Επιτροπής, σκέψη 64 ανωτέρω, σκέψεις 30 έως 31). Μια τέτοια απόφαση παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, διότι κηρύσσει ρητά την οικεία ενίσχυση σύμφωνη προς την κοινή αγορά.
- 126 Όσον αφορά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, το ζήτημα του σεβασμού των διαδικαστικών δικαιωμάτων προβλήθηκε στο πλαίσιο προσφυγής κατά αποφάσεως της Επιτροπής στηριζόμενης στο άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού (ΕΟΚ) 4064/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989 (ΕΕ L 395, σ. 1) [νυν άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 139/2004], που διαπίστωσε ότι η κοινοποιηθείσα πράξη δεν αποτελούσε συγκέντρωση (απόφαση Assicurazioni Generali και Unicredito κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω), ή κατά αποφάσεως στηριζόμενης στο άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 4064/89 [νυν άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 139/2004], που παρέπεμπε τον έλεγχο της συγκεντρώσεως στην αρμόδια εθνική αρχή (απόφαση Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω). Τέτοιες αποφάσεις παράγουν επίσης δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα όταν έχουν ως αντικείμενο μια μεταβολή του ισχύοντος για την οικεία πράξη νομικού συστήματος, ήτοι του άρθρου 81 ΕΚ και της αυτόνομης και

ξεχωριστής διαδικασίας που προβλέπει ο κανονισμός 1/2003 (απόφαση Assicurazioni Generali και Unicredito κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω, σκέψη 41) ή της εθνικής νομοθεσίας επί των συγκεντρώσεων (αποφάσεις του Πρωτοδικείου Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω, σκέψη 282, και της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, T-346/02 και T-347/02, Cableuropa κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. II-4251, σκέψεις 59 και 60).

127 Εντούτοις, εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη πράξη δεν κηρύσσει ρητά το κοινοποιηθέν μέτρο σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο, ούτε έχει ως αποτέλεσμα κάποια μεταβολή του εφαρμοστέου στο κοινοποιηθέν μέτρο δικαίου. Το προβλεφθέν από την οδηγία 2002/21 νομικό πλαίσιο ισχύει πριν από την κοινοποίηση του μέτρου στην Επιτροπή και εξακολουθεί να ισχύει ανεξάρτητα από τη θέση που έλαβε η Επιτροπή με το έγγραφο της 30ής Ιανουαρίου 2006. Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη πράξη δεν παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα και, επομένως, οι λύσεις στις οποίες κατέληξαν οι αποφάσεις που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη δεν μπορούν να μεταφερθούν στην υπό κρίση υπόθεση.

128 Δεύτερον, πρέπει να σημειωθεί ότι ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων και των συγκεντρώσεων, επειδή έχει κοινοτική διάσταση, υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 88, παράγραφος 3, ΕΚ (βλ., επ' αυτού, απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαρτίου 1977, 78/76, Steinike & Weinlig, Συλλογή τόμος 1977, σ. 171, σκέψη 9), και το άρθρο 21, παράγραφος 2, του κανονισμού 139/2004, αντιστοίχως. Επομένως, με την επιφύλαξη του ελέγχου του κοινοτικού δικαστή, μόνον η Επιτροπή μπορεί να αποφαινεται επί της συμφωνίας μιας τέτοιας συγκεντρώσεως ή κρατικής ενισχύσεως προς την κοινή αγορά. Επομένως, μόνο σε κοινοτικό επίπεδο οι ενδιαφερόμενοι μπορούν βασίμως να προβάλλουν τις ενδεχόμενες παρατηρήσεις τους. Εν προκειμένω, ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι τα μέτρα τα οποία αφορά η οδηγία 2002/21 λαμβάνονται καταρχήν σε εθνικό επίπεδο και όχι από την Επιτροπή, αρκεί ότι οι ενδιαφερόμενοι εκφράζουν την άποψή τους σε εθνικό επίπεδο, τουλάχιστον αν η Επιτροπή περιορίζεται στο να διατυπώσει παρατηρήσεις δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21. Πράγματι, τίποτα δεν εμποδίζει τους ενδιαφερομένους να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών αρχών και των εθνικών δικαστηρίων το ζήτημα της συμφωνίας του σχεδιαζόμενου μέτρου προς το κοινοτικό δίκαιο.

- 129 Επομένως, ούτε τα επιχειρήματα της Vodafone που στηρίζονται στη διασφάλιση των διαδικαστικών δικαιωμάτων της δικαιολογούν τον χαρακτηρισμό της προσβαλλομένης πράξεως ως πράξεως δεκτικής προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ.
- 130 Πέμπτον, η Vodafone υπογραμμίζει ότι, σε διάφορα έγγραφα, η Επιτροπή χαρακτήρισε ως «απόφαση» τα έγγραφα δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21. Επικαλείται προς τούτο το ανακοινωθέν Τύπου της 31ης Ιανουαρίου 2006 (IP/06/97) σχετικά με την προσβαλλόμενη πράξη, το απευθυνόμενο στη CMT αίτημα περί παροχής συμπληρωματικών πληροφοριών, την απόφαση περί αρνήσεως προσβάσεως στα έγγραφα, βάσει του κανονισμού 1049/2001, της 11ης Μαΐου 2006, την ανακοίνωση COM(2006) 28 τελικό (σ. 5 και 10), τη σύσταση 2003/561 και το υπόμνημα 06/59, της 7ης Φεβρουαρίου 2006, το ανακοινωθέν Τύπου της 20ής Οκτωβρίου 2006 (IP/06/1439) και τον λόγο που εκφώνησε το αρμόδιο για την κοινωνία των πληροφοριών μέλος της Επιτροπής στις 16 Νοεμβρίου 2006.
- 131 Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι η εκ μέρους της Επιτροπής χρησιμοποίηση του όρου «απόφαση» στα έγγραφα αυτά, ορισμένα από τα οποία προορίζονταν για το ευρύ κοινό, δεν συναρτάται με τη νομική έννοια της αποφάσεως, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 249 ΕΚ. Πράγματι, η Επιτροπή δεν υποστηρίζει σε κανένα από τα έγγραφα που απαριθμούνται στην προηγούμενη σκέψη ότι οι παρατηρήσεις βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ή δεσμεύουν τις ΕΡΑ.
- 132 Αντιθέτως, το ανακοινωθέν Τύπου της 31ης Ιανουαρίου 2006 σχετικά με την προσβαλλόμενη πράξη επιβεβαιώνει ότι οι παρατηρήσεις της Επιτροπής βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 στερούνται δεσμευτικών εννόμων αποτελεσμάτων. Πράγματι, με το ανακοινωθέν Τύπου, η Επιτροπή τόνισε ότι «ο μηχανισμός διαβουλεύσεως του άρθρου 7 δεν είναι ένα σύστημα παροχής εγκρίσεως».

133 Εν πάση περιπτώσει, ακόμα και αν από τα έγγραφα που απαριθμούνται στη σκέψη 130 ανωτέρω μπορεί με κάποιο τρόπο να συναχθεί μια εσφαλμένη αντίληψη της Επιτροπής όσον αφορά τον ρόλο της στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21, πράγμα το οποίο δεν συμβαίνει, η περίπτωση αυτή δεν θα επηρέαζε το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, κατά το οποίο η Επιτροπή διατυπώνει απλώς «παρατηρήσεις» βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, τις οποίες η κοινοποιούσα ΕΡΑ «λαμβάνει σοβαρά υπόψη».

134 Επομένως, από τη γενική αλληλουχία στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη προκύπτει ότι αυτή δεν παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.

Επί του περιεχομένου της προσβαλλομένης πράξεως

135 Έχει σημασία να εξεταστεί το περιεχόμενο της προσβαλλομένης πράξεως προκειμένου να εκτιμηθεί αν αυτή, παρά το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, αποσκοπούσε να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.

136 Από το περιεχόμενο του εγγράφου της 30ής Ιανουαρίου 2006 προκύπτει ότι η Επιτροπή ουδόλως είχε την πρόθεση να προσδώσει σ' αυτό δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.

137 Έτσι, στο πρώτο σχόλιό της σχετικά με την προσβαλλόμενη πράξη όσον αφορά τους όρους ανταγωνισμού στην αγορά λιανικής, η Επιτροπή σημείωσε ότι η CMT δεν είχε διαπιστώσει συλλογική δεσπόζουσα θέση στην αγορά λιανικής και παρατήρησε συναφώς ότι «για να διαπιστωθεί μια [από κοινού σημαντική ισχύς] στην αγορά χονδρικής που αφορά την πραγματοποίηση κλήσεων προς και από τα δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας δεν [ήταν] απαραίτητο να υπάρχει μια [από κοινού σημαντική ισχύς] στην αγορά λιανικής». Η Επιτροπή ασχολήθηκε στη συνέχεια με τους όρους «ανταγωνισμού στην αγορά λιανικής» και εξέτασε αν από αυτούς μπορούσαν να συναχθούν συμπεράσματα σε σχέση με τη διαπίστωση μιας από κοινού σημαντικής ισχύος στην αγορά χονδρικής. Σχολίασε ακόμη «το επίπεδο των κερδών στην αγορά

λιανικής» το οποίο η CMT όφειλε να διαπιστώσει για να μπορέσει να αποδείξει την ύπαρξη ενός κινήτρου υπέρ μιας σιωπηρής εναρμονίσεως στην αγορά χονδρικής και ανέφερε ότι από τη «διαπίστωση συλλογικής δεσπόζουσας θέσεως ανέκυ[πταν] ιδιαίτερα περίπλοκα ζητήματα οικονομικής φύσεως», παρατηρώντας ότι, μολονότι τα διαθέσιμα γενικού χαρακτήρα στοιχεία ήταν «σημαντικά και διαφωτιστικά, τα στοιχεία σχετικά με την εξέλιξη των τιμών σε ένα πιο συγκεκριμένο επίπεδο παρείχαν καλύτερες ενδείξεις». Κατά συνέπεια, «στο πλαίσιο μιας μελλοντικής αναλύσεως της αγοράς», η Επιτροπή κάλεσε τη CMT να επιβλέπει την εξέλιξη των τιμών λιανικής ανά τμήμα της αγοράς ή/και ανά κατηγορία καταναλωτών. Παρατήρησε, τέλος, ότι η αγορά λιανικής έδιδε την εντύπωση ότι έχει μια σειρά διαρθρωτικών χαρακτηριστικών που μπορούσαν να αποτελέσουν επαρκές κίνητρο για τις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις να αρνούνται συλλογικά την πρόσβαση στους επιχειρηματίες «οικονομικών» δικτύων κινητής τηλεφωνίας.

138 Το πρώτο σχόλιο της προσβαλλομένης πράξεως επηρεάζει τη νομική θέση της CMT το πολύ όσον αφορά τις μέλλουσες αναλύσεις της αγοράς στις οποίες ενδεχομένως θα προβεί. Εντούτοις ουδόλως επηρεάζει τη νομική θέση της CMT όσον αφορά τη λήψη του μέτρου που είχε κοινοποιήσει στην Επιτροπή (και στις άλλες ΕΡΑ) και ακόμη λιγότερο τη νομική θέση της Vodafone.

139 Στο πλαίσιο ενός δευτέρου σχολίου, που αφορά τη σύγκλιση της συμπεριφοράς των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων, η Επιτροπή σημείωσε, με την προσβαλλόμενη πράξη, ότι η CMT είχε διαπιστώσει την ύπαρξη μιας τέτοιας συγκλίσεως, που ήταν διαφανής και συνίστατο στην προβαλλόμενη σε τρίτους άρνηση προσβάσεως στην αγορά χονδρικής. Παρά το γεγονός ότι η CMT δεν διέγνωσε κάποια σχετική σύγκλιση στην αγορά λιανικής, πράγμα το οποίο δεν ήταν αναγκαίο, η Επιτροπή, λαμβανομένης υπόψη της εναρμονίσεως της εμπορικής στρατηγικής των τριών εταιριών κινητής τηλεφωνίας, θεώρησε ότι εύκολα μπορούσε να διαγνωσθεί η ύπαρξη της παραμικρής αποκλίσεως από την ενιαία αυτή εμπορική στρατηγική με σκοπό την άσκηση επιθετικότερου ανταγωνισμού μέσω των τιμών.

140 Το περιεχόμενο του ως άνω δευτέρου σχολίου αποδεικνύει ότι ούτε αυτό αποσκοπεί να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.

- 141 Στο πλαίσιο του τρίτου σχολίου, που αφορά τον μηχανισμό αντιμέτρων, η Επιτροπή παρατήρησε, όσον αφορά την αγορά χονδρικής, ότι ο μηχανισμός αυτός [μπορούσε] «να τεθεί σε εφαρμογή», αλλά ότι η «CMT θα μπορούσε να παράσχει περισσότερα αποδεικτικά στοιχεία» επί του «αν ο μηχανισμός αυτός μπορούσε να είναι αμεσότερος και αν [είχε] επαρκώς αποτρεπτικό χαρακτήρα ώστε να παρακινήσει την παρεκκλίνουσα από την ενιαία εμπορική στρατηγική επιχείρηση να ακολουθήσει εκ νέου τη στρατηγική αυτή». Προσέθεσε, στη συνέχεια, ότι «οι ΕΡΑ καλούνται να εκτιμήσουν, στο πλαίσιο αναλύσεως της αγοράς, αν οι άλλες εταιρίες κινητής τηλεφωνίας που δεν παρεξέκλιναν από την κοινή πρακτική μπορούσαν εύκολα να συνάψουν σύμβαση με [«εικονική» επιχείρηση κινητής τηλεφωνίας], η είσοδος στην αγορά και η ειδική εμπορική στρατηγική της οποίας ενδέχεται να οδηγήσουν στη συμμόρφωση της παρεκκλίνουσας επιχειρήσεως κινητής τηλεφωνίας». Η Επιτροπή εξέτασε τις δυνατότητες λήψεως αντιμέτρων στην αγορά λιανικής, που επίσης εκθέτει η CMT. Θεώρησε ότι υφίσταντο γενικά αξιόπιστοι μηχανισμοί αντιμέτρων στην αγορά αυτή.
- 142 Ούτε το εν λόγω σχόλιο της προσβαλλομένης πράξεως μεταβάλλει τη νομική θέση της CMT όσον αφορά τη λήψη του μέτρου που είχε κοινοποιηθεί στην Επιτροπή (και στις άλλες ΕΡΑ), καθώς επίσης δεν μεταβάλλει ούτε και τη νομική θέση της Vodafone.
- 143 Στο πλαίσιο ενός τετάρτου σχολίου, που αφορά τη στενή εποπτεία της αγοράς και την είσοδο σ' αυτήν της τέταρτης επιχειρήσεως κινητής τηλεφωνίας, η Επιτροπή παρατήρησε με την προσβαλλόμενη πράξη ότι η Xfera δεν είχε αρχίσει ακόμα τις δραστηριότητές της στην αγορά και κάλεσε «τις ισπανικές αρχές να μελετήσουν τη λήψη πρόσφορων μέτρων προς εξασφάλιση της αποτελεσματικής χρησιμοποιήσεως του διαθέσιμου φάσματος ραδιοσυχνοτήτων». Η Επιτροπή συμβούλευσε τη CMT να επιβλέπει στενά τις συνέπειες που θα είχε η ενδεχόμενη είσοδος της Xfera στην αγορά το 2006 επί του διαρκούς χαρακτήρα της συλλογικής δεσπόζουσας θέσεως και προσέθεσε ότι κάθε «συγκεκριμένη απόδειξη των εξελίξεων στην αγορά λιανικής, που δεν συνδέονται με τα ρυθμιστικά μέτρα στη σχετική αγορά και δημιουργούν αμφιβολίες επί του διαρκούς χαρακτήρα της συλλογικής δεσπόζουσας θέσεως θα καθιστούσε αναγκαία μια ανάλυση της σχετικής αγοράς». Υπενθύμισε ότι μια τέτοια ανάλυση έπρεπε να της κοινοποιηθεί, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21.

- 144 Ούτε το σχόλιο αυτό της προσβαλλομένης πράξεως μετέβαλε τη νομική θέση της CMT όσον αφορά τη λήψη του κοινοποιηθέντος στην Επιτροπή (και τις άλλες ΕΡΑ) μέτρου, αλλ' ούτε και τη νομική θέση της Vodafone. Επιβάλλει μόνον την υποχρέωση στη CMT να επιβλέπει δεόντως την είσοδο της τέταρτης επιχειρήσεως κινητής τηλεφωνίας στη σχετική αγορά και να διενεργήσει, ενδεχομένως, μια νέα ανάλυση της αγοράς. Το ότι μια τέτοια ανάλυση θα έπρεπε να κοινοποιηθεί στην Επιτροπή (και τις άλλες ΕΡΑ) απορρέει απευθείας από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, που επιβάλλει μιαν υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης για τις αναλύσεις της αγοράς που εμπίπτουν στο άρθρο 16 της εν λόγω οδηγίας.
- 145 Τέλος, η Επιτροπή κατέληξε, με το έγγραφό της, υπογραμμίζοντας ότι οι συμπληρωματικές πληροφορίες τις οποίες της είχε διαβιβάσει η CMT κατά τη διάρκεια της διαδικασίας κοινοποίησης είχαν καθοριστική σημασία για την εκ μέρους της εκτίμηση της κοινοποίησης της CMT και ζήτησε από την τελευταία «να στηρίξει το τελικό μέτρο της επί των πλέον πρόσφατων πληροφοριών που διέθετε».
- 146 Όπως προκύπτει, το στοιχείο αυτό δίδει την εντύπωση ότι πρόκειται μάλλον για σύσταση ή συμβουλή παρά για μια νομικά δεσμευτική υποχρέωση. Εν πάση περιπτώσει, το ως άνω σχόλιο δεν επηρεάζει τη νομική θέση της προσφεύγουσας.
- 147 Επομένως, από την εξέταση των διαφόρων σχολίων που διατύπωσε η Επιτροπή με την προσβαλλόμενη πράξη δεν προκύπτει ότι η πράξη αυτή αποσκοπεί να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, όποιες και αν είναι οι αιτιολογικές σκέψεις επί των οποίων στηρίζεται μια πράξη, μόνο το διατακτικό της μπορεί να παραγάγει έννομα αποτελέσματα (αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 17ης Σεπτεμβρίου 1992, T-138/89, NBV και NVB κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. II-2181, σκέψη 31, και της 19ης Μαρτίου 2003, T-213/00, CMA CGM κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. II-913, σκέψη 186). Όμως, διαπιστώνεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν περιλαμβάνει κανένα διατακτικό.

148 Εντούτοις, κατά τη Vodafone, η ακόλουθη δήλωση στο τέλος της προσβαλλομένης πράξεως αποτελεί το διατακτικό της: «Σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 5, της οδηγίας [2002/21], η CMT πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη τις παρατηρήσεις των άλλων ΕΡΑ και της Επιτροπής, μπορεί δε να λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο και, ενδεχομένως, να το κοινοποιήσει στην Επιτροπή.» Η προσφεύγουσα αντλεί ένα σχετικό επιχείρημα από την παράλειψη, στο χωρίο αυτό, της εκφράσεως «εκτός από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 4» που περιλαμβάνει το άρθρο 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21.

149 Συναφώς, αρκεί η διαπίστωση ότι η παράθεση του άρθρου 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 2002/21 απλώς επιβεβαιώνει τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα της προσβαλλομένης πράξεως (βλ. σκέψη 93 ανωτέρω). Η παράλειψη που επικαλείται η Vodafone εξηγείται από το ότι η προσβαλλόμενη πράξη εντάσσεται πλήρως στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7, παράγραφος 3, και ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21. Όμως, μόνον η κίνηση μιας διαδικασίας δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 θα μπορούσε να οδηγήσει, στην υπό κρίση υπόθεση, στη λήψη μέτρου έχοντας δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα.

150 Επομένως, ούτε από το περιεχόμενο της προσβαλλομένης πράξεως ούτε από το γενικό νομικό πλαίσιο εντός του οποίου αυτή εκδόθηκε αποδεικνύεται ότι πρόκειται για πράξη παράγουσα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Επομένως, δεν είναι δεκτική προσφυγής, υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ. Κατά συνέπεια, η υπό κρίση προσφυγή πρέπει να κηρυχθεί απαράδεκτη.

151 Εν πάση περιπτώσει, το Πρωτοδικείο κρίνει ότι, σε περίπτωση που η προσβαλλόμενη πράξη θα ήταν δεκτική προσφυγής, για τους λόγους που παρατίθενται κατωτέρω η Vodafone θα στερούνταν ενεργητικής νομιμοποίησης.

2. Επί της ενεργητικής νομιμοποίησης της Vodafone

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 152 Η Επιτροπή και το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζουν ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν αφορά άμεσα τη Vodafone υπό την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ.
- 153 Η Vodafone εκτιμά ότι η προσβαλλόμενη πράξη την αφορά άμεσα. Η απόφασή της CMT ελήφθη αυτόματα, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου της προσβαλλόμενης πράξεως. Το ενδεχόμενο να μην ακολούθησε η CMT την προσβαλλόμενη πράξη είναι καθαρά θεωρητικό και δεν χωρεί καμία αμφιβολία για την πρόθεσή της να ενεργήσει σύμφωνα με τις παρατηρήσεις της Επιτροπής (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 23ης Νοεμβρίου 1971, 62/70, Bock κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 977· της 17ης Ιανουαρίου 1985, 11/82, Πειραϊκή-Πατραϊκή κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 207, σκέψεις 8 έως 10, και της 5ης Μαΐου 1998, C-386/96 Ρ, Dreyfus κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-2309, σκέψη 44· απόφαση Cableuropa κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 126 ανωτέρω, σκέψη 66). Το γεγονός ότι η CMT είχε την πρόθεση να θέσει σε εφαρμογή το σχεδιαζόμενο μέτρο μόλις λάβει την έγκριση της Επιτροπής απορρέει από το γεγονός ότι, στις 31 Ιανουαρίου 2006, την επομένη της ημέρας κατά την οποία η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη και πριν η CMT συνεδριάσει για να λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο, είχε δημοσιεύσει ένα ανακοινωθέν Τύπου αναφέρον ότι, δεδομένου ότι έλαβε την έγκριση της Επιτροπής όσον αφορά την άποψή της, επέβαλλε τις σχεδιαζόμενες ρυθμιστικές υποχρεώσεις για να εξασφαλίσει στους τρίτους την πρόσβαση στα δίκτυα των τριών επιχειρήσεων κινητής τηλεφωνίας.
- 154 Συναφώς, η Vodafone επικαλείται μιαν αναλογία μεταξύ της υπό κρίση υποθέσεως και της υποθέσεως που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως Bock κατά Επιτροπής, σκέψη 153 ανωτέρω, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η εκ μέρους της Επιτροπής έγκριση ενέργειας κράτους μέλους να αρνηθεί να χορηγήσει άδεια εισαγωγής αφορούσε άμεσα την προσφεύγουσα στην ως άνω υπόθεση, καθόσον οι αρμόδιες γερμανικές υπηρεσίες τής είχαν γνωστοποιήσει ότι θα απέρριπταν την αίτησή της όταν η Επιτροπή θα ενέκρινε δεόντως την ενέργειά τους αυτήν (σκέψη 7 της αποφάσεως).

155 Κατά Vodafone, η διαδικασία της υπό κρίση υποθέσεως μπορεί επίσης να συγκριθεί με τις διαδικασίες στον τομέα του ελέγχου των συγκεντρώσεων και στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, δεδομένου ότι ούτε στις διαδικασίες αυτές η απόφαση της Επιτροπής επιτάσσει την πραγματοποίηση της συγκεντρώσεως ή τη χορήγηση της κοινοποιηθείσας κρατικής ενισχύσεως, αλλά αίρει απλώς το τελευταίο εμπόδιο για τη λήψη του κοινοποιηθέντος μέτρου, πράγμα το οποίο δεν εμποδίζει την απόφαση της Επιτροπής να έχει άμεσο αποτέλεσμα και έναντι τρίτων (απόφαση του Πρωτοδικείου της 4ης Ιουλίου 2006, T-177/04, easyJet κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σ. II-1931, σκέψη 32). Σημειώνει ακόμη ότι η προσβαλλόμενη πράξη επηρέασε ευθέως τη νομική της θέση, στερώντας την από διαδικαστικά δικαιώματα που θα είχε κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου της εξετάσεως.

156 Τέλος, η προσβαλλόμενη πράξη αφορά ατομικά τη Vodafone, υπό την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ, πράγμα το οποίο εξάλλου δεν αμφισβητεί η Επιτροπή. Η Vodafone υπογραμμίζει συναφώς ότι η ίδια είναι μέλος ενός ομίλου τριών επιχειρήσεων μόνον, τις οποίες αφορά ειδικά η προσβαλλόμενη πράξη, ότι της επιβλήθηκαν υποχρεώσεις ελέγχου ex ante δυνάμει του άρθρου 16 της οδηγίας 2002/21 και ότι είναι επιπλέον ενδιαφερομένο μέρος, υπό την έννοια του άρθρου 6 της εν λόγω οδηγίας. Σημειώνει επίσης ότι μετείχε στη διοικητική διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου της εξετάσεως του σχεδιαζόμενου μέτρου ES/2005/0330, ότι υπέβαλε σχόλια σχετικά με το σχεδιαζόμενο μέτρο και ότι θα της είχε παραχωρηθεί το δικαίωμα να μετάσχει στην εις βάθος διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής σε περίπτωση κινήσεως του δεύτερου σταδίου της διαδικασίας.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

157 Κατά πάγια νομολογία, δυνάμει του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ οι ιδιώτες δεν μπορούν να ασκούν προσφυγή κατά πράξεως ή αποφάσεως παράγουσας έννομα αποτελέσματα έναντι αυτών παρά μόνον αν η οικεία πράξη ή απόφαση τους αφορά άμεσα και ατομικά (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 937, και της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002,

σ. I-6677, σκέψη 44· βλ. επίσης, επ' αυτού, απόφαση Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω, σκέψεις 272 και 291).

- 158 Μια κοινοτική πράξη, για να αφορά άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, πρέπει να επηρεάζει άμεσα τη νομική του κατάσταση, η δε εφαρμογή της να έχει αμιγώς αυτόματο χαρακτήρα και να απορρέει από την κοινοτική και μόνο ρύθμιση, χωρίς να παρεμβάλλεται η εφαρμογή άλλων κανόνων (αποφάσεις Dreyfus κατά Επιτροπής, σκέψη 153 ανωτέρω, σκέψη 43· Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω, σκέψη 272· διάταξη του Πρωτοδικείου της 9ης Ιανουαρίου 2007, T-127/05, Lotus Teine Osäihing κατά Συμβουλίου, που δεν έχει δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 39).
- 159 Αυτό συμβαίνει ιδίως όταν η δυνατότητα των αποδεκτών να μην ενεργήσουν σύμφωνα με την εν λόγω πράξη είναι καθαρά θεωρητική, όταν δεν υφίσταται αμφιβολία ως προς τη βούλησή τους να συναγάγουν συνέπειες σύμφωνες προς την πράξη αυτή (αποφάσεις Πειραική-Πατραϊκή κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 153 ανωτέρω, σκέψεις 8 έως 10, και Dreyfus κατά Επιτροπής, σκέψη 153 ανωτέρω, σκέψη 44· αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, T-54/96, Oleifici Italiani και Fratelli Rubino κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-3377, σκέψη 56, και Royal Philips Electronics κατά Επιτροπής, σκέψη 62 ανωτέρω, σκέψη 273).
- 160 Όμως, δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο εν προκειμένω, λαμβανομένου υπόψη του κεντρικού ρόλου των ΕΡΑ προς επίτευξη των σκοπών της οδηγίας 2002/21 (βλ. σκέψεις 72 έως 74 ανωτέρω). Πράγματι, η διαδικασία του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 είναι μια διαδικασία διαβουλεύσεως και συνεργασίας μεταξύ των ΕΡΑ και της Επιτροπής στο πλαίσιο της οποίας όχι μόνον η Επιτροπή, αλλά και οι άλλες ΕΡΑ μπορούν να διατυπώνουν παρατηρήσεις επί κοινοποιηθέντος σχεδιαζόμενου μέτρου, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21. Η CMT, έστω και αν πρέπει να «λαμβάνει σοβαρά υπόψη τις παρατηρήσεις των άλλων [ΕΡΑ] και της Επιτροπής», σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 5, διαθέτει περιθώριο δράσεως προκειμένου να προσδιορίσει το περιεχόμενο του τελικού μέτρου, έτσι ώστε η

στηριζόμενη στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21 κοινοτική πράξη να μην μπορεί να θεωρηθεί ότι παράγει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής καταστάσεως των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων.

161 Η Vodafone δεν μπορεί να ισχυρίζεται ότι η δυνατότητα της ΕΡΑ να μη λάβει το σχεδιαζόμενο μέτρο μετά τις παρατηρήσεις της Επιτροπής είναι απλώς θεωρητική. Πράγματι, ακόμα και αν υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να λάβει πράγματι η ενδιαφερόμενη ΕΡΑ το σχεδιαζόμενο μέτρο, μόνη εκείνη αποφασίζει να το λάβει και προσδιορίζει το περιεχόμενό του.

162 Επομένως, τα έννομα αποτελέσματα της προσβαλλομένης πράξεως εν προκειμένω —στον βαθμό που η πράξη αυτή είναι δεκτική προσφυγής— διαφέρουν θεμελιωδώς από τα έννομα αποτελέσματα αποφάσεως της Επιτροπής κηρύσσουσας μια κρατική ενίσχυση ή μια συγκέντρωση σύμφωνη με την κοινή αγορά. Πράγματι, ο αποδέκτης μιας τέτοιας αποφάσεως δεν διαθέτει πλέον κανένα περιθώριο δράσεως για να προσδιορίσει το περιεχόμενο του τελικού μέτρου, ενώ ο αποδέκτης παρατηρήσεων, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21, έχει ένα τέτοιο περιθώριο δράσεως.

163 Έτσι, η κατάσταση της CMT στην υπό κρίση υπόθεση επίσης διαφέρει θεμελιωδώς από εκείνη των γερμανικών αρχών στην υπόθεση που οδήγησε στην απόφαση Bock κατά Επιτροπής, σκέψη 153 ανωτέρω. Στην ως άνω υπόθεση, πράγματι, οι γερμανικές αρχές είχαν ζητήσει έγκριση από την Επιτροπή προκειμένου να αρνηθούν τη χορήγηση μιας αδειάς εισαγωγής. Οι γερμανικές αρχές είχαν γνωστοποιήσει στην προσφεύγουσα ότι η αίτησή της θα απορριπτόταν μόλις θα ελάμβαναν τη σχετική έγκριση της Επιτροπής. Με τον τρόπο αυτό, η έγκριση της Επιτροπής επηρέαζε άμεσα τη νομική κατάσταση της προσφεύγουσας. Εν προκειμένω, ωστόσο,

λαμβανομένου υπόψη του περιθωρίου δράσεως που διαθέτει η CMT κατά την εφαρμογή της προσβαλλομένης πράξεως, έστω και αν αυτό ενδέχεται να είναι περιορισμένο, πρέπει να θεωρηθεί ότι η πράξη αυτή δεν επηρέασε άμεσα τη νομική κατάσταση της Vodafone.

- 164 Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ούτε το επιχείρημα της Vodafone ότι η προσβαλλόμενη πράξη την αφορά άμεσα επειδή η απόφαση της Επιτροπής να μην προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας το οποίο προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2002/21 τη στέρησε από διαδικαστικά δικαιώματα.
- 165 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι τα μέτρα τα οποία αφορά το άρθρο 16 της οδηγίας 2002/21 λαμβάνονται από τις ΕΡΑ, το άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας παρέχει διαδικαστικά δικαιώματα στα ενδιαφερόμενα μέρη στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον της ΕΡΑ, τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν, σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας. Στο πλαίσιο της εν λόγω εθνικής διαδικασίας, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους επί του ενδεχόμενου ασυμβίβαστου του μέτρου προς την κοινή αγορά.
- 166 Έτσι, η υπό κρίση υπόθεση διακρίνεται από τις υποθέσεις περί κρατικών ενισχύσεων και ελέγχου των συγκεντρώσεων τις οποίες επικαλείται η Vodafone. Επειδή η Επιτροπή έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να εκτιμά τη συμφωνία προς την κοινή αγορά μιας έχουσας κοινοτικές διαστάσεις κρατικής ενισχύσεως ή συγκεντρώσεως, η μη κίνηση του δεύτερου σταδίου της διαδικασίας μπορεί να στερήσει τους ενδιαφερομένους από τη δυνατότητα να προβάλουν τις παρατηρήσεις τους ενώπιον της μόνης αρμόδιας αρχής. Όμως, εν προκειμένω, η Vodafone μπόρεσε να διατυπώσει παρατηρήσεις ενώπιον της αρμόδιας προς έκδοση της τελικής αποφάσεως αρχής, ήτοι της CMT, και μπορεί να επικαλεστεί προσβολή των διαδικαστικών δικαιωμάτων της ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Επομένως, η μη κίνηση του δεύτερου σταδίου της διαδικασίας δεν τη στέρησε από διαδικαστικά δικαιώματα απορρέοντα από την οδηγία 2002/21.

- 167 Επομένως, συνάγεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν αφορά άμεσα τη Vodafone υπό την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ.
- 168 Κατά συνέπεια, ακόμα και αν υποθεθεί ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι πράξη δεκτική προσφυγής υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ, η Vodafone δεν θα είχε την ενεργητική νομιμοποίηση που απαιτεί το τέταρτο εδάφιο της διατάξεως αυτής.
- 169 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, η υπό κρίση προσφυγή πρέπει απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 170 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Vodafone ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με τα αιτήματα της Επιτροπής.
- 171 Δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη που παρενέβησαν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Επομένως, το Βασίλειο της Ισπανίας φέρει τα δικαστικά έξοδά του.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πέμπτο τμήμα)

διατάσσει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.**

- 2) Η Vodafone España, SA και η Vodafone Group plc φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα, καθώς και τα έξοδα της Επιτροπής.**

- 3) Το Βασίλειο της Ισπανίας φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.**

Λουξεμβούργο, 12 Δεκεμβρίου 2007.

Ο Γραμματέας

E. Coulon

Ο Πρόεδρος

M. Βηλαράς

Το νομικό πλαίσιο

Το νομικό πλαίσιο	II - 5157
1. Η οδηγία 2002/21/ΕΚ	II - 5157
2. Η σύσταση 2003/561/ΕΚ	II - 5163
Το ιστορικό της διαφοράς	II - 5165
Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων	II - 5171
Σκεπτικό	II - 5173
1. Επί της φύσεως της προσβαλλομένης πράξεως	II - 5173
Επιχειρήματα των διαδίκων	II - 5173
Εκτίμηση του Πρωτοδικείου	II - 5181
Επί της γενικής αλληλουχίας στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη	II - 5182
— Επί των αρμοδιοτήτων που αναθέτει η οδηγία 2002/21 στις ΕΡΑ και στην Επιτροπή	II - 5182
— Επί της εξελίξεως της διαδικασίας του άρθρου 7 της οδηγίας 2002/21	II - 5184
— Επί της νομικής φύσεως εγγράφων συνταχθέντων δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21	II - 5186
Επί του περιεχομένου της προσβαλλομένης πράξεως	II - 5200
2. Επί της ενεργητικής νομιμοποίησεως της Vodafone	II - 5205
Επιχειρήματα των διαδίκων	II - 5205
Εκτίμηση του Πρωτοδικείου	II - 5206
Επί των δικαστικών εξόδων	II - 5210
II - 5212	