ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
της 28ης Ιουνίου 2007 [1]

I — Εισαγωγή

1. Στις 27 Φεβρουαρίου 2007 ανέπτυξα τις προτάσεις μου στην υπόθεση C-64/06, Telefónica 02 Czech Republic [2] στην οποία το Obvodní soud (πρωτοδικείο) 3 της Πράγας υπέβαλε ορισμένα ερωτήματα σχετικά με τις τηλεπικοινωνίες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Διέβλεπα ότι επρόκειτο στο βάθος για το μεταβατικό καθεστώς του λεγομένου «νέου κανονιστικού πλαισίου» [3], που εγκρίθηκε στις 7 Μαρτίου 2002 και δημοσιεύθηκε στις 24 Απριλίου 2002 [4], δεν με απασχόλησε όμως διότι η ανάλυσή του δεν ήταν αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς στην κύρια δίκη.

2. Το Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία) προτείνει τώρα, διά της οδού του άρθρου 234 ΕΚ, ένα σενάριο στο οποίο το μεταβατικό καθεστώς παίζει σπουδαίο ρόλο, διότι το εν λόγω δικαστήριο επιδιώκει να προσδιορίσει την έκταση της υποχρέωσης που υπέχουν τα κράτη μέλη από τα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας-πλαισίου και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία να διατηρήσουν προσωρινά τις υποχρεώσεις που επέβαλε σε ορισμένους επιχειρηματίες το προηγούμενο καθεστώς.

3. Το Bundesferwaltungsgericht διερωτάται αν η συνέχεια αυτή αφορά τις επιβαρύνσεις που πηγάζουν απευθείας από τον νόμο ή αν αντιθέτως καλύπτει μόνο αυτές που στηρίζονται σε ατομική πράξη και αν εφαρμόζεται σε μια νομοθεσία που εξαρτά από προηγουμένη έγκριση τα τιμολόγια που εφαρμόζει μια επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση στους χρήστες για τις υπηρεσίες φωνητικής τηλεφωνίας (πρώτο ερώτημα).

4. Εν πάση περιπτώσει εκτός από τη διαπίστωση ότι τα άρθρα 27 της οδηγίας-πλαισίου και 16 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δεν απαιτούν τη διατήρηση των

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 — Η απόφαση δημοσιεύθηκε στις 14 Ιουνίου 2007, C-64/06 (δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στη Συλλογή).

3 — Απαρτίζεται από τρεις οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου: την οδηγία 2002/19/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους (οδηγία για την πρόσβαση)· η οδηγία 2002/20/ΕΚ για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση)· η οδηγία 2002/21/ΕΚ σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο), και την οδηγία 2002/22/ΕΚ για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την καθολική υπηρεσία).

4 — ΕΕ L 108, σ. 7, 21, 33 και 51.

υποχρεώσεων νομοθετικής προελεύσεως, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν επιτρέπουν αυτή τη διατήρηση στο μέτρο που δεν επιβάλλουν πλήρη εναρμόνιση και αφήνουν στα κράτη μέλη αρκετά μεγάλο περιθώριο ενέργειας (δεύτερο ερώτημα).

II — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Το κοινοτικό δίκαιο*

5. Η παρέμβαση της Κοινότητας στον τομέα των τηλεπικοινωνιών οργανώθηκε σε δύο φάσεις: μία που ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας 1990 με σκοπό να δώσει ευελιξία στις αγορές και να προσεγγίσει τις εθνικές έννομες τάξεις· η άλλη, που εγκαινιάσθηκε μετά τη δημιουργία των όρων αποτελεσματικού ανταγωνισμού [5] και αποκρυσταλλώθηκε στο «νέο κανονιστικό πλαίσιο» [6].

6. Μεταξύ αυτών των δύο φάσεων εκδόθηκε η οδηγία 98/10/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 1998, για την εφαρμογή της παροχής ανοικτού δικτύου (ONP) στη φωνητική τηλεφωνία και για την καθολική υπηρεσία για τις τηλεπικοινωνίες σε ανταγωνιστικό περιβάλλον [7]. Το άρθρο 17 υπό τον τίτλο «Αρχές τιμολόγησης» επέβαλε στις εθνικές κανονιστικές αρχές να φροντίζουν ώστε οι επιχειρήσεις που έχουν σημαντική ισχύ στην αγορά να καθορίζουν τα τιμολόγιά τους σύμφωνα με τις αρχές της κοστοστρεφούς τιμολόγησης (παράγραφοι 1 και 2) [8], ανεξάρτητα από τον τύπο εφαρμογής που επιλέγουν οι χρήστες εκτός αν απαιτούνται διαφορετικές υπηρεσίες ή διευκολύνσεις, οπότε τα τιμολόγια για πρόσθετες διευκολύνσεις πρέπει να είναι διαφοροποιημένα (παράγραφοι 3 και 4). Αλλαγές στα τιμολόγια εφαρμόζονται μόνο μετά από παρέλευση κατάλληλης περιόδου από της ενημερώσεως του κοινού (παράγραφος 5). Τέλος, τα κράτη μέλη μπορούσαν να παρεκκλίνουν από τις απαιτήσεις αυτές σε γεωγραφικές ζώνες στις οποίες επικρατούν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού (παράγραφος 6).

7. «Για την εξασφάλιση της συνέχειας των υφισταμένων συμφωνιών και προς αποφυγή δημιουργίας κενού νόμου» (δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας για την πρόσβαση), το «νέο κανονιστικό πλαίσιο» των τηλεπικοινωνιών διατηρεί μέχρι την αναθεώρησή του τις υποχρεώσεις που επέβαλε η προγενέστερη ρύθμιση.

5 — Η πλήρης απελευθέρωση εντός της Κοινότητας της παροχής υπηρεσιών και υποδομών τηλεπικοινωνιών, με μεταβατικές περιόδους για ορισμένα κράτη μέλη επιτεύχθηκε την 1η Ιανουαρίου 1998.

6 — Την εξέλιξη αυτή εξετάζω στις προτάσεις στην υπόθεση Nuova società di telecomunicazioni (σημεία 3 έως 6), επί της οποίας εκδόθηκε απόφαση στις 18 Ιουλίου 2006, C-339/04 (Συλλογή 2006, σ. I-6917), καθώς και στις προτάσεις στην υπόθεση Telefónica 02 Czez Republic, όπ.π. (σημεία 4 έως 7).

7 — ΕΕ L 101, σ. 24.

8 — Η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού 17 παραπέμπει στα εναρμονισμένα κριτήρια του σημείου 4 του παραρτήματος 2 της οδηγίας 90/387/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών μέσω της εφαρμογής της παροχής ανοικτού δικτύου (ΕΕ L 192, σ. 1).

8. Προς τούτο το άρθρο 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου προβλέπει γενικώς ότι τα κράτη μέλη διατηρούν «όλες τις υποχρεώσεις δυνάμει του εθνικού τους δικαίου που αναφέρονται στο άρθρο 7 της [...] οδηγίας για την πρόσβαση [9] και στο άρθρο 16 της [...] οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, μέχρις ότου η εθνική κανονιστική αρχή καθορίσει αυτές τις υποχρεώσεις σύμφωνα με το άρθρο 16 της παρούσας οδηγίας».

9. Ειδικότερα το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία διατηρεί τις υποχρεώσεις των κρατών μελών τις σχετικές με

«α) τα τιμολόγια λιανικής για την παροχή πρόσβασης και τη χρήση του δημόσιου τηλεφωνικού δικτύου, που επιβάλλονται δυνάμει του άρθρου 17 της οδηγίας 98/10/ΕΚ

[...]

μέχρις ότου πραγματοποιηθεί η επανεξέταση και γίνει ο προσδιορισμός σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου».

10. Η εν λόγω παράγραφος 3 παραπέμπει στη διαδικασία του άρθρου 16 της οδηγίας-πλαισίου κατά το οποίο οι εθνικές κανονιστικές αρχές, σε συνεργασία με τις αρμόδιες για τον ανταγωνισμό αρχές, διενεργούν ανάλυση των σχετικών αγορών (παράγραφος 1), και διαχωρίζουν αυτές που είναι όντως ανταγωνιστικές από αυτές που δεν είναι, καταργούν δε, όσον αφορά τις πρώτες, τις υποχρεώσεις που είχαν επιβληθεί στο παρελθόν στις επιχειρήσεις με δεσπόζουσα θέση ενώ τις διατηρούν ή τις τροποποιούν όσον αφορά τις δεύτερες (παράγραφοι 2, 3 και 4).

B — *Η γερμανική νομοθεσία*

11. Το άρθρο 25, παράγραφος 1, του Telekommunikationsgesetz (νόμος περί τηλεπικοινωνιών, στο εξής: TKG) της 25ης Ιουλίου 1996 [10] που παραπέμπει στα άρθρα 24 και 27 έως 31 του ίδιου νόμου εξαρτούσε από την έγκριση της διοίκησης τα τιμολόγια που εφάρμοζαν οι επιχειρήσεις με δεσπόζουσα θέση στους τελικούς καταναλωτές για την παροχή υπηρεσιών καθώς και τα λοιπά στοιχεία των γενικών συμβατικών όρων. Η παράγραφος 1 του άρθρου 24 συνέδεε το ύψος των τιμολογίων με το κόστος της υπηρεσίας.

9 — Πρόκειται για τις υποχρεώσεις στον τομέα της πρόσβασης και της διασύνδεσης που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν δημόσια δίκτυα ή υπηρεσίες επικοινωνιών.

10 — *BGBl.* I, σ. 1120.

12. Το άρθρο 150, παράγραφος 1, του TKG της 22ας Ιουνίου 2004 [11] διατηρεί σε ισχύ τις υποχρεώσεις που επέβαλε στις επιχειρήσεις αυτές ο TKG το 1996 μέχρις ότου αντικατασταθούν από νέες αποφάσεις εκδιδόμενες βάσει του μέρους 2 του νόμου του 2004 που καθορίζει τον τρόπο οριοθετήσεως και αναλύσεως των αγορών.

III — Πραγματικά περιστατικά και κύρια δίκη

13. Η Deutsche Telekom AG είναι επιχείρηση τηλεπικοινωνιών που ασκεί δραστηριότητα στη Γερμανία, όπου παρέχει υπηρεσίες φωνητικής τηλεφωνίας μέσω σταθερού δικτύου.

14. Στις 8 Ιουνίου 2004 το Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (ρυθμιστική αρχή επικοινωνιών και ταχυδρομείου) [12] έκρινε ότι για τα τιμολόγια που εφάρμοζε η επιχείρηση αυτή και τις αντίστοιχες ρήτρες των γενικών συμβατικών όρων χρειαζόταν έγκριση σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγραφος 1, του TKG του 1996.

15. Μετά την έναρξη ισχύος του TKG του 2004 και δυνάμει του άρθρου του 150, παράγραφος 1, η Deutsche Telekom άσκησε προσφυγή και υποστήριξε ότι ήταν ανίσχυρες οι υποχρεώσεις που επέβαλε η απόφαση της 8ης Ιουνίου 2004.

16. Με απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2005, το Verwaltungsgericht δέχθηκε την προσφυγή με το σκεπτικό ότι η μεταβατική διάταξη του άρθρου 150, παράγραφος 1, του TKG του 2004 αφορά μόνο τις υποχρεώσεις που δεν απαιτούν εκτελεστική πράξη και είναι πλήρεις, κριτήρια τα οποία δεν εμφανίζει το άρθρο 25, παράγραφος 1 του TKG του 1996.

17. Η διοικητική αρχή άσκησε αίτηση αναιρέσεως (Revision) ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht και υποστήριξε ότι είναι ισχυρές οι παλαιές υποχρεώσεις μέχρις ότου ληφθεί απόφαση βάσει του TKG του 2004 ως προς την ανάγκη εγκρίσεως των τιμολογίων που εφαρμόζονται στους πελάτες.

IV — Τα προδικαστικά ερωτήματα

18. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι το αίτημα της Deutsche Telekom δεν έχει

11 — *BGBl.* I, σ. 1190.

12 — Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Teñekommunikation, Post und Eisenbahnen (ομοσπονδιακή υπηρεσία ηλεκτρισμού, αερίου, τηλεπικοινωνιών, ταχυδρομείων και σιδηροδρόμων).

έρεισμα στη γερμανική νομοθεσία [13] πλην όμως διερωτάται αν το κοινοτικό δίκαιο οδηγεί στο ίδιο συμπέρασμα. Για τον λόγο αυτό ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν τα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο, της [οδηγίας-πλαισίου] και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της [οδηγίας για την καθολική υπηρεσία] την έννοια ότι διατηρείται προσωρινώς σε ισχύ η απορρέουσα από το προϊσχύσαν εθνικό δίκαιο υποχρέωση εγκρίσεως τιμολογίων για την παροχή στους τελικούς καταναλωτές υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας από επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση στην αγορά, καθώς και η σχετική διαπιστωτική διοικητική πράξη;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 1:

2) Απαγορεύει το κοινοτικό δίκαιο μια τέτοια μακροπρόθεσμη διατήρηση;»

V — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

19. Η διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Ιουνίου 1996. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Γερμανική, η Βελγική, η Ιταλική και η Λιθουανική Κυβέρνηση, οι διάδικοι της κύριας δίκης καθώς και η Επιτροπή, οι δε τρεις τελευταίοι παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 7ης Ιουνίου 2007.

VI — Εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων

Α — *Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα*

20. Για μια ακόμη φορά ο χρόνος παίζει καθοριστικό ρόλο σε εκκρεμή ενώπιον του Δικαστηρίου υπόθεση [14]. Το κύριο αντικείμενο της υπό κρίση υπόθεσης στην πραγματικότητα περικλείει δύο προβλήματα: το ένα είναι να κριθεί αν η προσωρινή συνέχιση, μέχρις ότου ληφθεί ειδική απόφαση, των υποχρεώσεων που σύμφωνα με την προηγουμένη νομοθεσία υπείχε μια επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση στον τομέα της εφαρμόζεται στις υποχρεώσεις παντός είδους ή αν αντιθέτως αποκλείει εκείνες που έχουν γε-

13 — Σύμφωνα με τα συνήθη κριτήρια ερμηνείας (γραμματική, συστηματική και τελολογική), η έγκριση την οποία απαιτεί η απόφαση της 8ης Ιουνίου 2004 κατ' εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του TKG του 1996 εμπίπτει στο μεταβατικό καθεστώς του άρθρου 150, παράγραφος 1 του TKG του 2004.

14 — Το να πιστέψει κανείς ότι στη ζωή αυτή τα πράγματα μένουν πάντα στην ίδια κατάσταση είναι σαν να πιστεύει το αδύνατο. [...] Η ζωή του ανθρώπου τρέχει προς το τέλος της, πιο ελαφριά και από τον χρόνο (M. de Cervantes, Don Quijote de la Mancha, δεύτερο μέρος, κεφάλαιο LIII, έκδοση εισαγωγή και σημειώσεις Martín de Riquer, Εκδ. RBA, Βαρκελώνη 1994, σ. 1016).

νικό και αφηρημένο χαρακτήρα διότι πηγάζουν από κανόνα δικαίου. Η επίλυση του προβλήματος εξαρτάται από την ερμηνεία που δίδεται στα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο της οδηγίας-πλαισίου και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

21. Το άλλο πρόβλημα αφορά το άρθρο 25, παράγραφος 1, του TKG του 1996 και είναι να εξετασθεί αν το γεγονός ότι τα τιμολόγια που εφαρμόζει στους πελάτες της μια επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση στις υπηρεσίες φωνητικής τηλεφωνίας υπόκεινται σε έγκριση, συνιστά υποχρέωση που πρέπει να διατηρηθεί υπό το νέο καθεστώς σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις των οδηγιών-πλαισίων και καθολικής υπηρεσίας το πνεύμα των οποίων διαπνέει επίσης στο άρθρο 150, παράγραφος 1, του TKG του 2004.

22. Πριν συνεχίσω, και για να σημειώσω το περίγραμμα της προδικαστικής συζήτησης, θεωρώ ότι δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη η νέα άποψη που προέβαλε η Deutsche Telekom κατά τη συνεδρίαση ότι δηλαδή η εξέταση δεν πρέπει να επικεντρωθεί στον τύπο (διάταξη γενικής φύσεως ή ατομική πράξη) με τον οποίο επιβάλλονται οι υποχρεώσεις στους ισχυρούς επιχειρηματίες αλλά στο ουσιαστικό περιεχόμενο. Συναφώς, φρονεί ότι ο Γερμανός νομοθέτης, απαιτώντας έγκριση για τα τιμολόγια φωνητικής τηλεφωνίας υπερακοντίζει τους στόχους της κοινοτικής ρύθμισης. Κατά τούτο απομακρύνεται από το προδικαστικό ερώτημα όπως είναι διατυπωμένο και δεν λαμβάνει υπόψη το άρθρο 17 της οδηγίας 98/10 κατά το οποίο οι εθνικές κανονιστικές αρχές οφείλουν να μεριμνούν ώστε οι επιχειρήσεις που είναι ισχυρές στην αγορά να καθορίζουν τα τιμολόγιά τους αναλόγως του κόστους χωρίς να επιβάλλουν, κατά συνέπεια, έλεγχο a posteriori ή να αντιτίθενται σε ενδεχόμενο έλεγχο ex ante. Σ' αυτό το θέμα τα κρατικά όργανα έχουν την ευχέρεια επιλογής.

23. Θα προσθέσω, ομοίως κατόπιν της προφορικής συζήτησης, και μερικές περαιτέρω σκέψεις. Η διενέργεια της ανάλυσης των γερμανικών αγορών δεν μαρτυρεί δυσανάλογη καθυστέρηση· το αιτούν δικαστήριο το οποίο οφείλει να διαπιστώσει τα πραγματικά περιστατικά στην κύρια δίκη δεν εξέτασε το ενδεχόμενο αυτό, η δε κοινοτική ρύθμιση (άρθρο 7, παράγραφος 6, της οδηγίας-πλαισίου) δίνει την απάντηση σε μια περίπτωση που εμφανίζει τέτοια χαρακτηριστικά.

1. Ορισμένες απαραίτητες προκαταρκτικές παρατηρήσεις

24. Αρχίζοντας υπογραμμίζω τρεις παρατηρήσεις που δεν αμφισβητήθηκαν κατά την προδικαστική διαδικασία: η Deutsche Telekom έχει προνομιακή θέση στην εθνική αγορά· το αίτημά της στερείται βάσεως κατά το γερμανικό δίκαιο, τακτικό και συνταγματικό, και ο TKG του 2004 εκδόθηκε προκειμένου να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το «νέο κανονιστικό πλαίσιο» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με τις τηλεπικοινωνίες.

25. Η πρώτη παρατήρηση αποδεικνύει ότι η εν λόγω επιχείρηση βρίσκεται σε πραγματική κατάσταση την οποία προβλέπουν οι μεταβατικές διατάξεις της κοινοτικής και της εθνικής ρύθμισης που εφαρμόζονται αμφότερες σε επιχειρηματίες της κατηγορίας της [15].

26. Η δεύτερη παρατήρηση υπογραμμίζει το ορθό της προσέγγισης του Bundesverwaltungsgericht το οποίο, ερμηνεύοντας την εσωτερική έννομη τάξη, βλέπει καθαρά το επίκεντρο της διαφοράς πλην όμως διερωτάται αν το κοινοτικό δίκαιο επιβεβαιώνει την ερμηνεία αυτή και γι' αυτό τον λόγο καταφεύγει στο Δικαστήριο.

27. Η τρίτη παρατήρηση είναι ότι ο TKG του 2004 μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο τις οδηγίες του 2002 οπότε οι κανόνες ερμηνείας των άρθρων 27 της οδηγίας-πλαισίου και 16 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία μπορούν να εφαρμοστούν στο άρθρο 150 του νόμου αυτού. Η διάταξη περί παραπομπής διατυπώνει τη σκέψη αυτή δεδομένου ότι στις σκέψεις 22 έως 53, το Δικαστήριο παραθέτει διάφορα επιχειρήματα προκειμένου να απορρίψει το αίτημα της Deutsche Telekom κατά το εθνικό δίκαιο, στη συνέχεια δε (σκέψεις 63 έως 74) επικαλείται παρόμοια κριτήρια υπαινισσόμενο ανάλογο αποτέλεσμα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καίτοι με περισσότερες επιφυλάξεις. Το Bundesverwaltungsgericht προτείνει δηλαδή στο Δικαστήριο ένα οδηγό που ενέκριναν ρητά όσοι υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του παρόντος δικαστηρίου.

28. Στο πλαίσιο αυτό η προδικαστική ανταλλαγή βρίσκει όλη τη σημασία της, ανταλλαγή η οποία δεν είναι απλώς ερώτηση με την οποία ένα δικαστήριο αρκείται να ζητήσει και να περιμένει την απάντηση που θα του δώσει ένα άλλο δικαστήριο αλλά είναι διαρθρωμένη σαν πραγματικός διάλογος. Μια συνομιλία στην οποία οι διάφοροι ομιλητές διατυπώνουν τις σκέψεις τους, καίτοι την τελευταία λέξη έχει, για λόγους θεσμικούς και ομοιομορφίας του συστήματος μόνο ο ένας απ' αυτούς που επιβάλλει την άποψή του λαμβάνοντας υπόψη την άποψη των άλλων. Στη διάταξη περί παραπομπής το Bundesverwaltungsgericht ακολουθεί μια εποικοδομητική μέθοδο εργασίας την οποία θα υιοθετήσω όπως και οι άλλοι μετέχοντες στη συζήτηση, στα ακόλουθα σημεία, προκειμένου να καταλήξω σε λύση που θα δεχθούν όλοι, εκτός βέβαια, για ευνόητους λόγους, από την Deutsche Telekom.

2. Η φύση των υποχρεώσεων στις οποίες αναφέρεται το προσωρινό καθεστώς

29. Ανεξαρτήτως του είδους ερμηνείας που θα επιλέξουμε (γραμματική, συστηματική, ιστορική ή τελολογική), το αποτέλεσμα είναι το ίδιο: τα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο, της

15 — Το πρώτο εδάφιο του άρθρου 27 της οδηγίας-πλαισίου παραπέμπει στο άρθρο 16 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία που κάνει λόγο για την τιμολόγηση λιανικής σύμφωνα με το άρθρο 17 της οδηγίας 98/10, όπου διατυπώνονται οι αρχές που διέπουν τους ισχυρούς στην αγορά οργανισμούς.

οδηγίας-πλαισίου και 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία αφορούν τις υποχρεώσεις που θέσπιζε το προγενέστερο εθνικό σύστημα ανεξαρτήτως της προέλευσής τους, αφηρημένης και γενικής στο πλαίσιο κανόνα ή συγκεκριμένης και ατομικής σε διοικητική πράξη.

α) Το περιεχόμενο των υπό ερμηνεία άρθρων

30. Το άρθρο 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου ορίζει χωρίς περισσότερες λεπτομέρειες ότι «*τα κράτη μέλη διατηρούν όλες τις υποχρεώσεις δυνάμει του εθνικού τους δικαίου*» που αναφέρονται στο άρθρο 7 της οδηγίας για την πρόσβαση και 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία. Το στοιχείο α΄ της τελευταίας διάταξης χρησιμοποιεί παρόμοια διατύπωση για να παρατείνει προσωρινώς τις υποχρεώσεις σχετικά με τα τιμολόγια των υπηρεσιών τηλεφωνίας[16]. Καμιά από τις δύο αυτές διατάξεις δεν εισάγει εννοιολογική παραλλαγή· κατά συνέπεια όπου ο νόμος δεν κάνει διάκριση ο ερμηνευτής δεν μπορεί να κάνει ούτε αυτός (ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus) και μπορούμε να θεωρήσουμε ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλει, όπως δείχνουν οι όροι που χρησιμοποιεί, να διατηρήσει προσωρινά τις υποχρεώσεις που επέβαλε η προηγούμενη ρύθμιση ανεξαρτήτως της φύσεώς τους.

31. Η ερμηνεία αυτή, που στηρίζεται στο γράμμα των διατάξεων δεν θίγεται από το γεγονός ότι στη συνέχεια ο τερματισμός της προσωρινής κατάστασης ανατίθεται στην εθνική κανονιστική αρχή που θα επικυρώσει ή δεν θα επικυρώσει τις παλαιές υποχρεώσεις μετά την ανάλυση της αγοράς κατά την έννοια του άρθρου 16 της οδηγίας-πλαισίου. Η Deutsche Telekom ισχυρίζεται ότι αν οι οργανισμοί αυτοί αποφασίζουν αν θα διατηρηθούν ή όχι οι υποχρεώσεις αυτές, τότε πρέπει να υποτεθεί ότι τα επίδικα άρθρα υπολαμβάνουν ότι οι υποχρεώσεις αυτές επιβλήθηκαν ατομικά από τους εν λόγω οργανισμούς, οι οποίοι δεν έχουν την εξουσία να επηρεάσουν αποφάσεις προερχόμενες από όργανα που διαθέτουν νομοθετικές ή κανονιστικές εξουσίες.

32. Η άποψη της αναιρεσείουσας στην κύρια δίκη στηρίζεται σε εσφαλμένη αφετηρία διότι θεωρεί ότι οι εθνικές κανονιστικές αρχές έχουν ένα ρόλο που οι οδηγίες-πλαίσια και οι καθολικής υπηρεσίας δεν τους αναθέτουν. Συγκεκριμένα κατά το άρθρο 27, πρώτο εδάφιο, και 16, παράγραφοι 1 και 3, των αντίστοιχων αυτών οδηγιών, οι εν λόγω αρχές δεν αντικαθιστούν τον νομοθέτη αλλά εκτελούν πιστά τις αποφάσεις του, οι οποίες εκφράζονται με την επιμελημένη διάρθρωση μιας διαδικασίας (περιγράφεται στο σημείο 10 των προτάσεων αυτών) κατά την οποία, αναλόγως των αποτελεσμάτων της, οι υποχρεώσεις που επέβαλε μια ρύθμιση η οποία τίθεται υπό επανεξέταση μετά την έναρξη ισχύος του «νέου κανονιστικού πλαισίου» πρέπει να διατηρηθούν, να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν οριστικά.

33. Ο στόχος της διαδικασίας αυτής, η οποία περιλαμβάνει ανάλυση των αγορών,

16 — *Toutes les obligations* ή *l'ensemble des obligations*, στο γαλλικό κείμενο των δύο οδηγιών· *all obligations*, στο αγγλικό κείμενο· *alle Verpflichtungen*, στο γερμανικό κείμενο και *tutti gli obblighi*, στο ιταλικό κείμενο.

είναι να καταργηθούν, όταν επιτυγχάνεται υψηλό επίπεδο ανταγωνισμού, οι υποχρεώσεις που υπείχαν στο παρελθόν ισχυρές επιχειρήσεις ενώ διατηρούνται ή τροποποιούνται σε άλλες αγορές, το μέτρο δε αυτό αφορά τις εν λόγω υποχρεώσεις ανεξαρτήτως της πηγής τους: κανόνας ή ατομική πράξη της αρχής. Ενδεχομένως, μια υποχρέωση που πηγάζει άμεσα από τον νόμο αντικαθίσταται σύμφωνα με τις επιταγές του νομοθέτη από άλλη η οποία εκδίδεται ως ατομική πράξη. Η Γερμανική Κυβέρνηση παρατηρεί ορθώς (παράγραφος 14 των γραπτών παρατηρήσεών της) ότι τίποτα δεν εμποδίζει τον νομοθέτη να εξαρτήσει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων ενός νόμου από απόφαση της εκτελεστικής αρχής υπό τον όρο, θα προσθέσω, ότι δεν υπάρχει καμιά επιφύλαξη συνταγματικού χαρακτήρα.

34. Με άλλα λόγια, οι εθνικές κανονιστικές αρχές, αφού αυτό επιθυμούν οι οδηγίες-πλαίσια και καθολικής υπηρεσίας, τερματίζουν, στηριζόμενες σε αντικειμενικά στοιχεία που προκύπτουν από μια προκαθορισμένη διαδικασία, μια προσωρινή κατάσταση η οποία θα αντικατασταθεί από αυτή που διαμορφώνει το νέο σύστημα με τη διατήρηση των διατηρητέων υποχρεώσεων — έστω και με διαφορετική μορφή— τη μετατροπή ή απλώς την κατάργησή τους. Είναι φανερό ότι οι εν λόγω αρχές δεν εισβάλλουν σε ξένο έδαφος αλλά εισέρχονται ύστερα από πρόσκληση του ιδιοκτήτη.

β) Συστηματική θεώρηση

35. Η επιθυμία να αποφευχθούν τα κενά νόμου και να ενσωματωθούν οι υποχρεώσεις του παλαιού καθεστώτος με την επιφύλαξη της άμεσης αναθεώρησής τους, διαπνέει το «νέο κανονιστικό πλαίσιο» π.χ. τη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 7 της οδηγίας-πλαισίου που έχουν το ίδιο πνεύμα με τα άρθρα 27 της οδηγίας-πλαισίου και 16 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, που κάνουν λόγο για προσωρινή διατήρηση ορισμένων υποχρεώσεων που επέβαλαν οι προηγούμενες οδηγίες.

36. Συγκεκριμένα, αναφέρουν τα άρθρα 4, 6, 7, 8, 11, 12 και 14 της οδηγίας 97/33 [17], το άρθρο 16 της οδηγίας 98/10, και τα άρθρα 7 και 8 της οδηγίας 92/44/ΕΟΚ [18]. Ορισμένες από τις διατάξεις αυτές, όπως το άρθρο 4 της οδηγίας 97/33, ιδρύουν άμεσα υποχρεώσεις εις βάρος των επιχειρηματιών· άλλες, τα άρθρα 6, 7, 8, 11, 12 και 14 της οδηγίας 97/33, 7 και 8 της οδηγίας 92/44, και 16 της οδηγίας 98/10 αναθέτουν το έργο αυτό στα κράτη μέλη. Στην τελευταία αυτή ομάδα, διάφορες διατάξεις αναφέρονται γενικά στις κρατικές αρχές (άρθρα 6, 7 και 8 της πρώτης οδηγίας· άρθρα 7 και 8 της δεύτερης [19]), ενώ άλλες διατάξεις κάνουν λόγο για εθνικές κανονιστικές αρχές (άρθρα 11, 12 και 14 της οδηγίας 97/33· άρθρο 16 της οδηγίας 98/10).

17 — Οδηγία 97/33/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1997, για τη διασύνδεση στον χώρο των τηλεπικοινωνιών προκειμένου να διασφαλιστεί καθολική υπηρεσία και διαλειτουργικότητα με εφαρμογή των αρχών παροχής ανοικτού δικτύου (ΟΝΡ) (ΕΕ L 199, σ. 32).

18 — Οδηγία 92/44/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 1992, για την εφαρμογή της παροχής ανοικτού δικτύου στις μισθωμένες γραμμές (ΕΕ L 165, σ. 27).

19 — Χρησιμοποιούν τις φράσεις «τα κράτη μέλη μεριμνούν» ή «τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν».

37. Φαίνεται δηλαδή ότι τα μέτρα αυτά αναφέρονται σε ατομικές πράξεις αλλά και σε γενικές επιταγές διότι οι υποχρεώσεις διέπονται και από τις μεν και από τις δε, αναλόγως της κατανομής των εξουσιών σε κάθε συνταγματικό σύστημα.

38. Η άποψη αυτή επιρρωννύεται αν, αντί να εξετάσουμε τις εξωτερικές των οδηγιών διατάξεις, στραφούμε προς τις δικές τους διατάξεις και ιδίως τις διατάξεις της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία που περιέχει τον πλέον ειδικό κανόνα από τα δύο κείμενα που αφορά η παρούσα προδικαστική διαδικασία, το άρθρο 16, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 27 της οδηγίας-πλαισίου. Πράγματι, η εικοστή όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία κρίνει αναγκαία τη συνέχιση της εφαρμογής των «υφισταμένων διατάξεων» σχετικά με τη στοιχειώδη δέσμη υπηρεσιών μισθωμένων γραμμών μέχρις ότου οι εθνικές κανονιστικές αρχές αποφασίσουν ύστερα από την κατάλληλη ανάλυση των αγορών, αν θα παραταθούν ή όχι. Όπως παρατηρεί η Γερμανική Κυβέρνηση, το παράρτημα VII της οδηγίας αυτής επιβάλλει τη διατήρηση των όρων που καθορίζει η οδηγία 92/44 για όλη τη στοιχειώδη δέσμη μισθωμένων γραμμών των οποίων δεν αμφισβητείται ο αφηρημένος και καθολικός χαρακτήρας μέχρις ότου διαπιστωθεί αν υπάρχει ή όχι πραγματικός ανταγωνισμός σ' αυτό τον χώρο.

39. Τέλος, κλείνοντας τον κύκλο και επικεντρώνοντας την εξέταση στο άρθρο 16 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, θα θεωρήσουμε ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να διατηρήσουν προσωρινά τόσο τις υποχρεώσεις νομικής προέλευσης όσο και αυτές που πηγάζουν από εκτελεστική πράξη. Το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο γ', αναφέρεται στις υποχρεώσεις σχετικά με τις μισθωμένες γραμμές που επιβάλλουν τα άρθρα 3, 4, 6, 7, 8 και 10 της προαναφερθείσας οδηγίας 92/44 της οποίας είναι αναμφισβήτητος ο κανονιστικός χαρακτήρας όπως δείχνει το άρθρο 8, που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν ότι οι κανονιστικές αρχές κάθε χώρας θα καθορίσουν τις κατάλληλες και διαφανείς διαδικασίες προκειμένου να ελέγχουν την τήρηση από τους επιχειρηματίες των υποχρεώσεων χρήσεως και πρόσβασης σε τέτοιου είδους γραμμές, και το άρθρο 6 που επιφορτίζει τις εθνικές αρχές να καθορίσουν τους λόγους γενικού συμφέροντος [20] που είναι δυνατόν να περιορίσουν τη χρήση τους.

γ) Ιστορική προσέγγιση

40. Η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται τις προπαρασκευαστικές εργασίες του «νέου κανονιστικού πλαισίου», που εγκρίθηκε το 2002, οι οποίες παρέχουν ορισμένα χρήσιμα για την εξέταση αυτή στοιχεία.

20 — Το άρθρο 2, σημείο 6, της οδηγίας 90/387 ορίζει τη φράση αυτή ως «οι λόγοι γενικού συμφέροντος και μη οικονομικού χαρακτήρα βάσει των οποίων ένα κράτος μέλος μπορεί να περιορίσει την πρόσβαση στο δημόσιο τηλεπικοινωνιακό δίκτυο ή στις δημόσιες τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες. Οι λόγοι αυτοί είναι η ασφάλεια λειτουργίας του δικτύου, η διατήρηση της ακεραιότητάς του και, σε δικαιολογημένες περιπτώσεις, η διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών και η προστασία των δεδομένων. Στην προστασία των δεδομένων μπορεί να συμπεριλαμβάνεται η προστασία των προσωπικών στοιχείων, ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των πληροφοριών που μεταδίδονται ή/και αποθηκεύονται καθώς και η προστασία της ιδιωτικής ζωής».

41. Η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για κοινό κανονιστικό πλαίσιο για τα δίκτυα και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, της 12ης Ιουλίου 2000 [21] δεν περιείχε μεταβατικούς κανόνες που παρέτειναν, στο πλαίσιο της νέας ρύθμισης, τις καταστάσεις που είχαν προκύψει από την προηγουμένη. Στη γνώμη που διατύπωσε επί της προτάσεως αυτής [22] η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πρότεινε ένα μεταβατικό μηχανισμό προκειμένου να διατηρηθεί η «υπάρχουσα (τότε) νομοθεσία» μέχρις ότου πραγματοποιηθεί η πρώτη ανάλυση αγοράς (σημείο 4.4). Το στοιχείο αυτό δίνει νόημα στο άρθρο 27, πρώτο εδάφιο της οδηγίας-πλαισίου το οποίο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διατηρήσουν τις υποχρεώσεις που θέσπιζε η «εθνική τους νομοθεσία» μέχρις ότου η κανονιστική αρχή αποφασίσει σύμφωνα με το άρθρο 16 της οδηγίας, δηλαδή μετά την προαναφερθείσα ανάλυση. Λαμβανομένου υπόψη αυτού του προηγουμένου, είναι αναμφισβήτητο ότι το άρθρο 27 αναφέρεται σε κάθε είδους υποχρεώσεις, τόσο αυτές που πηγάζουν άμεσα από τον νόμο όσο και αυτές που θεσπίζονται με διοικητική πράξη.

42. Οι σκέψεις αυτές βοηθούν την κατανόηση των προλεγομένων της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία που είναι λιγότερο εύγλωττα. Η πρόταση της Επιτροπής που υιοθετήθηκε στις 12 Ιουλίου 2000 [23] περιελάμβανε ένα άρθρο 16, παράγραφος 1, που υποχρέωνε τα κράτη μέλη να διατηρήσουν τις υποχρεώσεις σχετικά με την τιμολόγηση λιανικής «που είναι επιβεβλημένες» [24] από το άρθρο 17 της οδηγίας 98/10, μέχρις ότου ληφθεί απόφαση κατόπιν αναλύσεως της αγοράς. Στο τελικό κείμενο εξαφανίστηκε ο όρος ισχύουσες και, παρόλο που δεν είναι καθοριστικής σημασίας, η χρησιμοποίησή του αναδεικνύει την πρόθεση του συντάκτη, διότι συνήθως η ιδιότητα του «ισχύοντος» αποδίδεται στις πράξεις κανονιστικής φύσεως όπως είναι οι νόμοι, οι κανονισμοί και τα διατάγματα ή τα έθιμα. Θα μπορούσε κανείς να αντιτάξει ότι η παράλειψη του όρου αυτού στο κείμενο που εγκρίθηκε μαρτυρεί τη βούληση αναφοράς μόνο στις υποχρεώσεις που επιβάλλονται ατομικά, πλην όμως η αβεβαιότητα αίρεται με την ανάγνωση του άρθρου 17 της οδηγίας 98/10 που διαμορφώνει μια διαδικασία στην οποία επιβάλλονται υποχρεώσεις και περιορισμοί στους επιχειρηματίες με δεσπόζουσα θέση (κοστοστρεφής τιμολόγηση· καθορισμός των τιμολογίων ανεξαρτήτως του είδους της συνδέσεως· καθορισμός προειδοποιητικής προθεσμίας έναντι του κοινού για την έναρξη ισχύος των τροποποιήσεων).

δ) Η τελολογική ερμηνεία

43. Το «νέο κανονιστικό πλαίσιο» για τις τηλεπικοινωνίες αφήνει να διαφανεί ένα

21 — COM(2000) 393 τελικό (ΕΕ C 365 E, σ. 198).

22 — ΕΕ 2001, C 123, σ. 56.

23 — Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών σε σχέση με τα δίκτυα και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών [COM(2000) 392 τελικό (ΕΕ C 365 E, σ. 238)].

24 — Στο ισπανικό κείμενο τις υποχρεώσεις σχετικά με την τιμολόγηση λιανικής που ισχύουν βάσει του άρθρου 17 της οδηγίας 98/10.

ενδιαφέρον για την ασφάλεια δικαίου και την απρόσκοπτη συνέχεια μεταξύ του παρελθόντος και του μέλλοντος, όπως μαρτυρούν τα άρθρα 16 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, 7 της οδηγίας για την πρόσβαση, και 27 της οδηγίας-πλαισίου. Το τελευταίο, που παραπέμπει στα δύο άλλα και βρίσκεται μετά το άρθρο 26 που καταργεί το παλαιό νομικό πλαίσιο, παρατείνει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το προηγούμενο καθεστώς μέχρις ότου γίνει γνωστή η κατάσταση των αγορών. Το μέτρο αυτό εξηγείται διότι η πλήρης λειτουργικότητα του νέου καθεστώτος απαιτεί τη διαμόρφωση και την εφαρμογή περίπλοκων διαδικασιών στις οποίες καλούνται να μετάσχουν πολλοί παράγοντες, δεόντως συντονισμένοι. Είναι συνεπώς αναγκαίο να υπάρχει χρονικό περιθώριο που θα εξασφαλίζει τη σταθερότητα του συστήματος [25].

44. Η προσέγγιση αυτή δεν διατυπώνεται expressis verbis στις οδηγίες-πλαίσια και καθολικής υπηρεσίας, τις οποίες αφορά το υπό κρίση προδικαστικό ερώτημα αλλά προκύπτει ρητά από την οδηγία για την πρόσβαση, της οποίας η δωδέκατη αιτιολογική σκέψη, προάγγελος του άρθρου 7, κάνει λόγο για την ανάγκη αποφυγής κάθε νομικού κενού. Όπως προανέφερα, η ανάγκη αυτή επιβάλλει τη διατήρηση όλων των υφισταμένων υποχρεώσεων ανεξαρτήτως της προελεύσεώς τους. Αν όμως, όπως αναγνωρίζει η πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας-πλαισίου, η σύγκλιση των τομέων των τηλεπικοινωνιών, των μέσων μαζικής ενημέρωσης και των τεχνολογιών της πληροφόρησης απαιτεί μια μόνο ρύθμιση, θα ήταν παράλογο το προσωρινό καθεστώς στον τομέα της πρόσβασης και της διασύνδεσης (άρθρο 7 της οδηγίας για την πρόσβαση) να έχει διαφορετική έννοια από αυτή των τιμολογίων (άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία). Αυτό δείχνει ότι το άρθρο 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου, όταν κάνει λόγο για διατήρηση των υποχρεώσεων που θεσπίζει το εθνικό δίκαιο, αναφέρεται στις υποχρεώσεις που απορρέουν τόσο από το άρθρο 7 όσο και από το άρθρο 16.

45. Μάλιστα η Γερμανική Κυβέρνηση ορθότατα υποστηρίζει ότι εφόσον πρέπει να προετοιμαστεί το έδαφος για την απρόσκοπτη επέκταση του «νέου κανονιστικού πλαισίου», η αρχή της αποτελεσματικότητας συνιστά τη διατήρηση όλων των προγενεστέρων μέτρων, αδιακρίτως.

46. Συνοψίζοντας θα παρατηρήσω ότι, ανεξαρτήτως της μεθόδου ερμηνείας των άρθρων 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαι-

25 — Το άρθρο 16 της οδηγίας-πλαισίου στο οποίο παραπέμπουν τα άρθρα 27 της ίδιας οδηγίας, 16 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία και 7 της οδηγίας για την πρόσβαση, διαμορφώνει μια διαδικασία υποκείμενη στις κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαισίου, εγκρίνει η Επιτροπή με τη συνδρομή των αρμοδίων για τον ανταγωνισμό εθνικών αρχών (άρθρο 16, παράγραφος 1), καθώς και στους κανόνες που δημοσιεύει ο οικείος εθνικός οργανισμός προκειμένου να εξασφαλίσει τα κριτήρια της διαφάνειας και της διαβούλευσης (άρθρο 6 της οδηγίας-πλαισίου), με την παρέμβαση του προαναφερθέντος θεσμικού οργάνου καθώς και των αρμοδίων οργάνων των άλλων κρατών μελών (άρθρο 7, παράγραφοι 3, 4 και 5, της οδηγίας-πλαισίου). Αυτός ο περίπλοκος χαρακτήρας με ώθησε να υποστηρίξω, στις προτάσεις μου στην υπόθεση Telefónica 02 Czech Republic, ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις δεν εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά διατάξεων με άμεσο αποτέλεσμα (σημείο 45).

σίου και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, οι διατάξεις αυτές αναφέρονται σε όλες τις υποχρεώσεις που υπείχαν οι επιχειρηματίες υπό το προηγούμενο καθεστώς ανεξαρτήτως της πηγής τους ή, με άλλα λόγια, της οδού που επιλέγει κάθε κράτος μέλος για την εφαρμογή και την εκτέλεση της κοινοτικής εναρμόνισης [26]. Η άποψη που υποστηρίζει η Deutsche Telekom θα κατέληγε στο ότι επιχειρήσεις που βρίσκονται στην ίδια ουσιαστική κατάσταση θα διέπονται από διαφορετικά συστήματα αναλόγως του κράτους μέλους στο οποίο ασκούν δραστηριότητα, η συνέπεια δε αυτή αντιβαίνει στις οδηγίες περί τηλεπικοινωνιών και γενικά στα θεμέλια του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Η ανάγκη εγκρίσεως των τιμολογίων από την διοικητική αρχή

47. Απομένει να εξεταστεί αν μια διάταξη όπως το άρθρο 25, παράγραφος 1, του TKG του 1996 που επιβάλλει την προηγουμένη έγκριση των τιμολογίων που οι επιχειρήσεις με δεσπόζουσα θέση εφαρμόζουν στους τελικούς καταναλωτές για τις υπηρεσίες φωνητικής τηλεφωνίας συνάδει προς τα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

26 — Η απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2005, C-33/04, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2005, σ. I-10629, σκέψεις 54 έως 60) αφήνει επίσης να διαφανεί μια ευρεία αντίληψη του μεταβατικού συστήματος.

48. Η τελευταία αυτή διάταξη συνηγορεί υπέρ της διατήρησης των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 17 της οδηγίας 98/10 που υποβάλλει, υπό τον έλεγχο των εθνικών κανονιστικών αρχών, τους οργανισμούς που έχουν σημαντική ισχύ στην αγορά στις αρχές τις οποίες θεσπίζει (παράγραφος 1) και συγκεκριμένα στην αρχή της αναλογίας μεταξύ τιμών και κόστους (παράγραφος 2).

49. Το άρθρο 25 του TKG του 1996 παρέπεμπε στο άρθρο 24 του ίδιου νόμου που εξαρτούσε το ποσό των αμοιβών από το κόστος της υπηρεσίας. Υπό τις συνθήκες αυτές δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι συνιστά εφαρμογή του άρθρου 17 της οδηγίας 98/10. Τα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία επιβάλλουν συνεπώς τη διατήρησή του μέχρις ότου πραγματοποιηθεί η κατάλληλη ανάλυση της γερμανικής αγοράς και εκτιμηθεί ο βαθμός ανταγωνισμού προκειμένου να δοθεί συνέχεια με τη διατήρηση, την τροποποίηση ή την κατάργηση, των υποχρεώσεων που υπέχουν οι επιχειρήσεις με δεσπόζουσα θέση.

50. Πράγματι, η απαίτηση να εγκρίνονται από την αρμόδια αρχή τα τιμολόγια μιας τέτοιας επιχείρησης που πληροί τους όρους του άρθρου 24 και αντίστοιχους του TKG του 1996, εξασφαλίζει την τήρηση του άρθρου 17 της οδηγίας 98/10 (παράγραφος 1 της διάταξης αυτής), ιδίως με την αναλογία μεταξύ τιμολογίων και κόστους (παράγραφος 2).

51. Η Επιτροπή μάταια παρατηρεί ότι, αν κατά τη μεταβατική περίοδο τα τιμολόγια αυτά δεν υπέκειντο σε διοικητικό έλεγχο, θα ήταν δύσκολο να διαπιστωθεί αν διαμορφώνονται αναλόγως του κόστους, παρακάμπτοντας την πρόθεση εξασφαλίσεως της συνέχειας χωρίς ανεπιθύμητες διακοπές, εφόσον δεν έχει πραγματοποιηθεί η απαραίτητη ανάλυση της αγοράς.

52. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση του άρθρου 25 του TKG του 1996 απορρέει από το άρθρο 17 της οδηγίας 98/10. Σύμφωνα με τα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει συνεπώς να διατηρηθεί προσωρινώς κατά τα ανωτέρω.

53. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι οι διατάξεις που αναφέρει επιβάλλουν την προσωρινή παράταση της ισχύος υποχρέωσης που επέβαλε το προγενέστερο εθνικό δίκαιο καθώς και της συναφούς εκτελεστικής διοικητικής πράξης που υποβάλλει σε έγκριση της διοικητικής αρχής τα τιμολόγια που εκδίδει προς τους τελικούς καταναλωτές μια επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση για την παροχή υπηρεσιών τηλεφωνίας.

Β — *Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα: ένα περιττό ερώτημα*

54. Με το ερώτημα αυτό που επιβάλλει επικουρικά, το γερμανικό δικαστήριο ρωτά αν, στην περίπτωση που τα άρθρα 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου και 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δεν επιβάλλουν την προσωρινή διατήρηση της κατά τα άνω υποχρεώσεως εκ του νόμου, το κοινοτικό δίκαιο αφήνει στους νομοθέτες των κρατών μελών επαρκές περιθώριο ελευθερίας προκειμένου να το πράξουν.

55. Η απάντηση στο πρώτο ερώτημα διαλύει την αμφιβολία αυτή. Το κοινοτικό δίκαιο στο οποίο αναφέρεται το ερώτημα δεν μπορεί να είναι άλλο από τις οδηγίες του «νέου κανονιστικού πλαισίου» στον χώρο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Δεδομένου ότι τα κριτήρια συστηματικής και τελολογικής ερμηνείας που χρησιμοποιώ στις προτάσεις αυτές το αφήνουν να διαφανεί, η γενική οικονομία των κειμένων αυτών όχι μόνο συνιστά αλλά υποχρεώνει την παράταση ισχύος των προγενεστέρων μέτρων όσο η κατάσταση των αγορών δεν έχει γίνει ακόμη γνωστή με τις κατάλληλες μελέτες. Συνεπώς οι εθνικές κανονιστικές αρχές οφείλουν να προωθήσουν την εφαρμογή του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, διατηρώντας, τροποποιώντας ή καταργώντας τις υποχρεώσεις του παρελθόντος.

VII — Πρόταση

56. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα του Bundesverwaltungsgericht:

«Το άρθρο 27, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο) και το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2002/22/ΕΚ για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την καθολική υπηρεσία) έχουν την έννοια ότι επιβάλλουν τη διατήρηση, προσωρινώς και μέχρι πραγματοποιήσεως της κατάλληλης ανάλυσης των αγορών, τη διάταξη του προγενεστέρου εθνικού δικαίου καθώς και την αντίστοιχη εκτελεστική διοικητική πράξη που επιβάλλει προηγούμενη έγκριση από τη διοίκηση των τιμολογίων που εφαρμόζει στους τελικούς καταναλωτές επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση για υπηρεσίες φωνητικής τηλεφωνίας.»