NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prednesené 28. júna 2007 [1]

I — Úvod

1. Dňa 27. februára tohto roku som predniesol návrhy vo veci C-64/06, Telefónica 02 Czech Republic [2], v ktorej Obvodní soud pre Prahu 3 (prvostupňový súd) vzniesol niektoré otázky spojené s telekomunikáciami v Európskej únii. V zákulisí sa objavila otázka prechodného režimu tzv. „nového regulačného rámca“ [3], schváleného 7. marca 2002 a uverejneného 24. apríla 2002. [4] V tomto prípade som ju však nepustil na scénu, pretože riešenie sporu si nevyžadovalo jej analýzu.

2. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový najvyšší správny súd) v Nemecku teraz na základe článku 234 ES navrhuje scenár, v ktorom spomínaný prechodný režim hrá hlavnú úlohu, pretože jeho cieľom je určiť rozsah povinnosti, ktorú majú členské štáty na základe článku 27 ods. 1 prvej vety rámcovej smernice a článku 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe, dočasne ponechať povinnosti uložené niektorým operátorom podľa predchádzajúceho režimu.

3. Vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či sa táto kontinuita týka povinností stanovených priamo v zákone alebo či naopak sa týka povinností vyplývajúcich z individuálneho aktu, a praje si zistiť, či sa vzťahuje na právny predpis, ktorý podriaďuje predbežnému schváleniu tarify účtované dominantným podnikom užívateľom za poskytovanie hlasovej telefónnej služby (prvá otázka).

4. V každom prípade vnútroštátny súd okrem toho, že konštatuje, že článok 27 rámcovej smernice a článok 16 smernice o univerzálnej službe si nevyžadujú

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Rozsudok bol vyhlásený 14. júna 2007 (vec C-64/06, Zb. s. I-4887).

3 — Pozostáva zo štyroch smerníc Európskeho parlamentu a Rady: smernica 2002/19/ES o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica); smernica 2002/20/ES o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení); smernica 2002/21/ES o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica); smernica 2002/22/ES o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby).

4 — Ú. v. ES L 108, s. 7, 21, 33 a 51.

zachovanie povinností stanovených v zákone, potrebuje vedieť, či umožňujú zachovanie týchto povinností, keďže predmetné články nevyžadujú úplnú harmonizáciu a ponechávajú členským štátom dostatočný manévrovací priestor (druhá otázka).

II — Právny rámec

A — *Právo Spoločenstva*

5. Zásah Spoločenstva do telekomunikačného sektora sa vykonal v dvoch fázach: prvá fáza sa začala začiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia s cieľom spružniť trhy a aproximovať vnútroštátne právne úpravy; druhá fáza sa začala po vytvorení podmienok pre účinnú hospodársku súťaž [5], ktorá sa vyvinula až do uvedeného „nového regulačného rámca“ [6].

6. Medzi obidvomi fázami sa prijala smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/10/ES z 26. februára 1998 o uplatňovaní služieb otvorenej siete (ONP) na hlasový telefón a o univerzálnej službe pre telekomunikácie v súťažnom prostredí [*neoficiálny preklad*]. [7] Článok 17 s názvom „Princípy tarifikácie“ ukladá národným regulačným orgánom povinnosť dbať na to, aby podniky určitého významu stanovili poplatky zodpovedajúce nákladom (ods. 1 a 2) [8], nezávisle od typu aplikácie, ktorú využívajú používatelia, okrem rozsahu, v rámci ktorého požadujú odlišné služby alebo prostriedky, kde doplnkové tarify za služby musia byť dostatočne rozdelené (ods. 3 a 4). Nadobudnutie účinnosti zmien cien sa podmieňuje uplynutím primerane vhodného obdobia od ich verejného oznámenia (ods. 5) tak, aby používateľ nemusel platiť za doplnky služieb, ktoré nie sú nevyhnutné pre požadovanú službu. Nakoniec členské štáty môžu udeliť výnimku z týchto požiadaviek v určitých zemepisných oblastiach, kde skutočne existuje účinná hospodárska súťaž.

7. „Nový regulačný rámec“ telekomunikácií s cieľom „zabezpečiť kontinuitu existujúcich dohôd… a vylúčiť právne vákuum“ (odôvodnenie č. 12 prístupovej smernice) sa stará o zachovanie povinností stanovených predchádzajúcou právnou úpravou, až kým nedôjde k ich revízii.

5 — K úplnej liberalizácii poskytovania telekomunikačných služieb a infraštruktúr s prechodnými obdobiami pre niektoré členské štáty došlo 1. januára 1998.

6 — Tento vývoj som analyzoval v návrhoch vo veci Nuova società di telecomunicazioni (body 3 až 6), v ktorej bol vydaný rozsudok 18. júla 2006 (C-339/04, Zb. s. I-6917) ako aj v spomínaných návrhoch Telefónica 02 Czech Republic (body 4 až 7).

7 — Ú. v. ES L 101, s. 24.

8 — Článok 17 ods. 2 odkazuje na harmonizované kritériá uvedené v bode 4 prílohy II smernice Rady 90/387/EHS z 28. júna 1990 o vytvorení vnútorného trhu pre telekomunikačné služby prostredníctvom otvoreného prístupu k sieti [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 192, s. 1).

8. V tomto smere článok 27 ods. 1 rámcovej smernice vo všeobecnosti stanovuje, že členské štáty zachovávajú „všetky povinnosti podľa vnútroštátneho práva uvedené v článku 7… prístupovej smernice[9] a článku 16 smernice o univerzálnej službe do doby prijatia rozhodnutia vnútroštátneho regulačného orgánu týkajúceho sa týchto povinností v súlade s článkom 16 tejto smernice“.

9. Osobitne článok 16 ods. 1 smernice o univerzálnej službe predlžuje povinnosti členských štátov týkajúce sa:

„a) maloobchodných taríf za poskytnutie prístupu k verejnej telefónnej sieti a za jej používanie podľa článku 17 smernice 98/10/ES

…

pokiaľ tieto záväzky nebudú prehodnotené a nevykonajú sa zistenia v súlade s postupom uvedeným v odseku 3 tohto článku.“

10. Tento odsek 3 odkazuje na postup stanovený v článku 16, podľa ktorého národné regulačné orgány vypracujú analýzu relevantných trhov v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi pre hospodársku súťaž (odsek 1) a rozlíšia trhy s účinnou hospodárskou súťažou od trhov, na ktorých neexistuje účinná hospodárska súťaž, pričom v prvom prípade zrušia povinnosti, ktoré boli v minulosti uložené dominantným podnikom, a v druhom prípade ich zachovajú alebo zmenia (odseky 2, 3 a 4).

B — *Nemecká právna úprava*

11. § 25 ods. 1 Telekommunikationsgesetz (zákona o telekomunikáciách, ďalej len „TKG“) z 25. júla 1996[10], ktorý odkazuje na § 24 a 27 až 31 tohto zákona, stanovuje, že tarify, ktoré dominantné podniky majú v úmysle zaviesť pre konečných spotrebiteľov za poskytovanie telefónnych služieb, ako aj ostatné prvky zahrnuté vo všeobecných obchodných podmienkach, podliehajú správnemu schváleniu. Uvedený § 24 ods. 1 viaže výšku týchto taríf s nákladmi na poskytovanie služieb.

9 — Ide o povinnosti podnikov poskytujúcich verejné komunikačné siete alebo služby týkajúce sa prístupu a prepojenia.

10 — BGBl. I, s. 1120.

12. § 150 ods. 1 TKG z 22. júna 2004 [11] predlžuje platnosť povinností, ktoré boli uložené týmto spoločnostiam a vyplývajú z TKG 1996, až po ich náhradu novými rozhodnutiami prijatými podľa časti 2 samotného zákona z roku 2004, ktorým sa riadi spôsob definície a analýzy trhov.

III — Skutkový stav a spor vo veci samej

13. Deutche Telekom AG je telekomunikačná spoločnosť pôsobiaca v Nemecku, kde prostredníctvom pevnej siete ponúka hlasové telekomunikačné služby.

14. Rozhodnutím z 8. júna 2004 konštatoval Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (telekomunikačný a poštový regulačný orgán) [12], že tarify tohto podniku a zodpovedajúce časti všeobecných obchodných podmienok podliehajú povoleniu podľa § 25 ods. 1 TKG 1996.

15. Po nadobudnnutí účinnosti TKG 2004 Deutche Telekom podal v súlade s § 150 ods. 1 žalobu, v ktorej tvrdil, že povinnosti vyplývajúce z rozhodnutia z 8. júna 2004 sú neplatné.

16. Rozsudkom z 15. septembra 2005 Verwaltungsgericht (správny súd) v Kolíne vyhovel tomuto návrhu s odôvodnením, že prechodné ustanovenia § 150 ods. 1 TKG 2004 sa týkajú len takých povinností, ktoré nevyžadujú žiadny ďalší vykonávací akt a sú úplné. Toto nie je prípad povinnosti uvedenej v § 25 ods. 1 TKG 1996.

17. Žalovaný správny orgán podal opravný prostriedok na Bundesverwaltungsgericht, v ktorom obhajuje platnosť predchádzajúcich povinností, pokiaľ sa na základe TKG 2004 nerozhodne o potrebe povolenia pre tarify účtované klientom.

IV — Prejudiciálne otázky

18. Vnútroštátny súd sa nazdáva, že návrh Deutsche Telekom nemá právny základ

11 — BGBl I, s. 1190.

12 — Súčasná Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Spolková agentúra pre elektriku, plyn, telekomunikácie, poštu a železnice).

v nemeckom právnom poriadku [13], avšak nevie, či nemecké právo smeruje k tomu istému výsledku, a preto sa po prerušení konania vo veci samej rozhodol položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 27 ods. 1 prvá veta… rámcovej smernice a článok 16 ods. 1 písm. a)… smernice o univerzálnej službe chápať tak, že sa má dočasne ponechať zákonná požiadavka získať povolenie na spoplatnenie hlasových telefonických služieb, ktoré koncovým užívateľom poskytuje podnik s dominantným postavením na trhu, stanovená skoršou vnútroštátnou právnou úpravou, a s ňou aj príslušný správny akt stanovujúci túto povinnosť?

Pri zápornej odpovedi na prvú otázku:

2. Je takéto dočasné ponechanie v rozpore s právom Spoločenstva?“

V — Konanie pred Súdnym dvorom

19. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol zapísaný v kancelárii Súdneho dvora 15. júna 2006. Nemecká, belgická, talianska a litovská vláda, účastníci konania vo veci samej, ako aj Komisia predložili písomné pripomienky, pričom poslední traja uvedení boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa konalo 7. júna 2006.

VI — Posúdenie prejudiciálnych otázok

A — *Prvá prejudiciálna otázka*

20. Čas hrá opäť významnú úlohu v prípade prejednávanom na Súdnom dvore. [14] Hlavný predmet tejto prejudiciálnej otázky pozostáva v skutočnosti z dvoch problémov: jeden spočíva v objasnení, či prechodná kontinuita, pokiaľ nedôjde k osobitnému prehodnoteniu povinností, ktoré podľa predchádzajúcej úpravy náležia dominantnému podniku

13 — V súlade s bežnými interpretačnými kritériami (doslovné, systematické a teleologické) povolenie, na ktoré sa odvoláva na základe dohody z 8. júna 2004 pri uplatnení § 25 ods. 1 TKG 1996, sa zahŕňa do prechodného režimu stanoveného v § 150 ods. 1 TKG 2004.

14 — „Veriť, že veci v tomto živote musia byť stále v rovnakom stave, znamená veriť v nemožné;… ľudský život beží k svojmu koncu ľahšie než čas“ [*voľný preklad*], de Cervantes, M.: Don Quijote de la Mancha, druhá časť, kapitola LIII, vydanie, úvod a poznámky Martín de Riquer, Ed. RBA, Barcelona, 1994, s. 1016).

v sektore, sa týka všetkých druhov povinností, alebo naopak vylučuje tie povinnosti, ktoré majú z dôvodu ich normatívneho pôvodu všeobecný a abstraktný charakter. Riešenie tohto problému záleží od výkladu článku 27 ods. 1 rámcovej smernice a článku 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe.

21. Druhý problém sa týka § 25 ods. 1 TKG 1996 a spočíva v určení, či povinnosť získať povolenie pre tarify účtované dominantnou spoločnosťou zákazníkom za hlasové telekomunikačné služby predstavuje povinnosť, ktorá sa má podľa nového režimu zachovať v súlade s uvedenými ustanoveniami rámcovej smernice a smernice o univerzálnej službe, k zmyslu ktorého sa pripája aj § 150 ods. 1 TKG 2004.

22. S cieľom usmerniť diskusiu o prejudiciálnej otázke treba v prvom rade zamietnuť nový postoj, ktorý zaujal Deutsche Telekom na pojednávaní, kde tvrdil, že analýza by sa nemala zamerať na formu (všeobecné ustanovenie alebo jednotlivý akt), ktorou sa stanovujú povinnosti dominantným operátorom, ale na ich vecný obsah. V tomto smere zastáva názor, že vzhľadom na to, že vyžaduje povolenie pre tarify hlasovej telefónnej služby, zásah nemeckého zákonodarcu presiahol účel predpisu Spoločenstva. S týmto prístupom sa Deutsche Telekom dištancuje od rámca, v ktorom bola položená prejudiciálna otázka a neberie ohľad na dosah článku 17 smernice 98/10, na základe ktorého sa vnútroštátnym regulačným orgánom ukladá povinnosť dbať na to, aby podniky určitého významu stanovili poplatky zodpovedajúce nákladom bez toho, aby bolo nariadené vykonanie neskoršej kontroly alebo ju vopred zamietli. V tomto bode majú vnútroštátne orgány slobodu voľného výberu.

23. Po pojednávaní musím pridať niektoré ďalšie myšlienky: pri vykonávaní analýzy nemeckých trhov sa nepredpokladá so žiadnym neprimeraným oneskorením; vnútroštátny súd, ktorému prináleží určenie skutkového stavu v konaní vo veci samej, túto možnosť nezohľadnil, pričom samotná právna úprava Spoločenstva (článok 7 ods. 6 rámcovej smernice) poskytuje odpoveď na situáciu takéhoto druhu.

1. Nevyhnutné úvodné poznámky

24. Na úvod treba zdôrazniť tri tvrdenia, ktoré nie sú spochybňované v konaní o prejudiciálnych otázkach: Deutsche Telekom má privilegované postavenie na vnútroštátnom trhu; návrh Deutche Telekom nemá právny základ v nemeckom práve, a to ani vo všeobecnom, ani ústavnom právnom poriadku. TKG 2004 bol prijatý s cieľom prebrať „nový regulačný rámec“ Európskeho spoločenstva v oblasti telekomunikácií.

25. Prvé tvrdenie dokazuje, že uvedený podnik sa nachádza vo faktickej situácii uvedenej v prechodných ustanoveniach právnej úpravy Spoločenstva a vnútroštátnej právnej úpravy, keďže obidve sa vzťahujú na operátorov v tejto kategórii. [15]

26. Druhé tvrdenie zdôrazňuje správnosť posúdenia Bundesverwaltungsgericht, ktorý pri výklade vnútroštátneho právneho poriadku jasne vidí smerovanie sporu, avšak má pochybnosti o tom, či právo Spoločenstva podporuje takýto výsledok, a preto sa obrátil na Súdny dvor.

27. V treťom tvrdení sa konštatuje, že TKG 2004 preberá smernice z roku 2002 tak, že výkladové kritériá uvedené v článku 27 rámcovej smernice a článku 16 smernice o univerzálnej službe je možné použiť aj v prípade § 150 uvedeného zákona. Samotný návrh na začatie prejudiciálneho konania naznačuje túto myšlienku, keďže v bodoch 22 až 53 uvádza rôzne argumenty na zamietnutie návrhu Deutche Telekom na základe vnútroštátneho práva a ďalej (body 63 až 74) sa odvoláva na podobné kritériá, ktoré umožňujú predpokladať, hoci s viacerými výhradami, dosiahnutie podobného výsledku na základe právnej úpravy Európskej únie. Vnútroštátny súd predkladá Súdnemu dvoru návod do značnej miery podporený stranami, ktoré predložili písomné pripomienky.

28. V tomto kontexte konanie o prejudiciálnej otázke preukazuje celý svoj význam. Zďaleka nejde o sériu otázok a odpovedí, kde sa sudca iba pýta a čaká na odpoveď, ktorú mu poskytne iný sudca. Konanie o prejudiciálnej otázke predstavuje skutočný dialóg, rozhovor, v ktorom účastníci diskusie vyjadrujú svoje názory, avšak z inštitucionálnych dôvodov a z dôvodu jednotnosti systému prináleží posledné slovo iba jednému, ktorého názor, berúc do úvahy názory iných, preváži. Bundesverwaltungsgericht vo svojom uznesení použil vhodnú pracovnú metódu, ktorú ako ostatní účastníci na diskusii použijem v nasledujúcich bodoch s cieľom dospieť k výsledku, s ktorým súhlasia všetci okrem Deutsche Telekom z dôvodov, ktoré netreba vysvetľovať.

2. Povaha povinností, na ktoré sa vzťahuje dočasný režim

29. Akýkoľvek zvolený druh výkladu (doslovný, systematický, historický alebo teleologický) vedie k tomu istému riešeniu: článok 27 ods. 1 rámcovej smernice

15 — Článok 27 ods. 1 rámcovej smernice odkazuje na článok 16 smernice o univerzálnej službe, ktorý zavádza maloobchodné tarify dohodnuté na základe článku 17 smernice 98/10, kde sú uvedené zásady, ktoré musia aktéri majúci významné postavenie na trhu dodržiavať.

a článok 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe odkazujú na povinnosti uložené podľa predchádzajúcej vnútroštátnej úpravy, nezávisle od ich pôvodu — abstraktného a všeobecného v prípade právneho predpisu, konkrétneho a individuálneho v prípade správneho aktu.

a) Znenie článkov, ktoré sú predmetom výkladu

30. Článok 27 ods. 1 rámcovej smernice bez ďalších upresnení stanovuje, že „členské štáty zachovávajú všetky povinnosti podľa vnútroštátneho práva“, na ktoré sa vzťahuje článok 7 prístupovej smernice a článok 16 ods. 1 smernice o univerzálnej službe. V písmene a) tohto posledného uvedeného ustanovenia využíva podobnú formuláciu na dočasné predĺženie účinnosti záväzkov týkajúcich sa taríf hlasových telefónnych služieb.[16] Ani jedno z týchto dvoch ustanovení neobsahuje žiaden rozdiel, a preto tam, kde nerozlišuje zákon, by nemal rozlišovať ani ten, kto ho vykladá (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*). Ako vyplýva zo slov zákonodarcu Spoločenstva, je možné sa nazdávať, že jeho zámerom je dočasne zachovať povinnosti stanovené počas platnosti predchádzajúcej regulácie, a to nezávisle od ich povahy.

31. Tento postoj, ktorý sa zakladá na znení právnej úpravy, nie je narušený tým, že následne sa uvádza, že dočasný režim môže byť zrušený vnútroštátnym regulačným orgánom, ktorý má po vykonaní analýzy trhu stanovenej v článku 16 rámcovej smernice upraviť predchádzajúce povinnosti. Deutsche Telekom uvádza, že ak tieto orgány majú rozhodnúť o predĺžení účinnosti týchto povinností, treba predpokladať, že sporné povinnosti boli uložené individuálne, pretože nemajú právomoc zasahovať do rozhodnutí normotvorných orgánov, či už ide o legislatívne, alebo vládne orgány.

32. Postoj žalujúceho podniku v konaní vo veci samej vychádza z nesprávneho predpokladu, pretože udeľuje vnútroštátnemu regulačnému orgánu úlohu, ktorú mu ani rámcová smernica a ani smernica o univerzálnej službe neudeľujú. V znení článkov 27 ods. 1 rámcovej smernice a v článku 16 ods. 1 a 3 smernice o univerzálnej službe uvedené orgány nenahrádzajú zákonodarcu, ale dôsledne vykonávajú svoje úlohy stanovené v podrobnej osnove postupu (popísaného v bode 10 týchto návrhov), prostredníctvom ktorého sa má na základe výsledkov určiť, ktoré povinnosti uložené na základe právnej úpravy, ktorej platnosť je po nadobudnutí účinnosti „nového regulačného rámca“ nejasná, majú byť definitívne zachované, zmenené alebo zrušené.

33. Cieľom uvedeného postupu, ktorý zahŕňa analýzu trhov, je po dosiahnutí

16 — Toutes les obligations ou l´ensemble des obligations, vo francúzskej verzii oboch ustanovení; all obligations, v anglickej verzii; alle Verpflichtungen, v nemeckej verzii; a tutti gli obblighi, v talianskej verzii.

vysokého stupňa hospodárskej súťaže odstránenie povinností uložených v minulosti dominantným podnikom, pričom v ostatných prípadoch budú tieto povinnosti zachované alebo zmenené. Toto opatrenie sa dotýka uvedených povinností bez ohľadu na ich pôvod: právny predpis alebo individuálny akt orgánu. Povinnosť stanovená v právnom predpise môže byť podľa jej autora prípadne nahradená inou povinnosťou prijatou individuálnym aktom. Nemecká vláda (v bode 14 svojich písomných pripomienok) správne uvádza, že nič nebráni tomu, aby zákonodarca podmienil zachovanie účinkov zákona rozhodnutím výkonnej moci, pokiaľ, dodávam, tomu nebráni ústava.

34. Inými slovami vnútroštátne regulačné orgány, vzhľadom na zámer stanovený v rámcovej smernici a smernici o univerzálnej službe, ukončia na základe objektívnych údajov získaných prostredníctvom určeného postupu prechodnú situáciu, ktorá musí byť nahradená súčasnou úpravou, pričom sa zachovajú relevantné povinnosti, avšak v inej forme, pričom dôjde k ich zmene alebo odstráneniu. Je zjavné, že uvedené orgány nevstupujú na cudzie územie, ale zasahujú na základe pozvania majiteľa.

b) Systematický výklad

35. Jedným z cieľov „nového regulačného rámca“ je vyhnúť sa právnemu vákuu a začleniť povinnosti z pôvodného režimu bez ich okamžitého prehodnotenia. Napríklad v odôvodnení č. 22 a v článku 7 prístupovej smernice, ktoré majú rovnaký účel ako článok 27 rámcovej smernice a článok 16 smernice o univerzálnej službe, keď sa snažia o dočasné zachovanie niektorých povinností uložených na základe predchádzajúcich smerníc.

36. Uvádzajú sa najmä odkazy na články 4, 6, 7, 8, 11, 12 a 14 smernice 97/33 [17], na článok 16 smernice 98/10 a články 7 a 8 smernice 92/44/EHS [18]. Niektoré z uvedených ustanovení, ako napríklad článok 4 smernice 97/33, priamo vytvárajú povinnosti pre operátorov. Iné ustanovenia, napríklad články 6, 7, 8, 11, 12, 14 smernice 97/33, články 7 a 8 smernice 92/44, článok 16 smernice 98/10, delegujú na členské štáty. V tejto poslednej skupine sa niektoré ustanovenia neurčito odvolávajú na vnútroštátne orgány (články 6, 7 a 8 prvej smernice; články 7 a 8 druhej smernice [19]), zatiaľ čo iné ustanovenia sa výslovne odvolávajú na vnútroštátne regulačné orgány (články 11, 12 a 14 smernice 97/33; článok 16 smernice 98/10).

17 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 30. júna 1997 o prepojení v oblasti telekomunikácií s cieľom zabezpečiť univerzálnu službu a interoperabilitu prostredníctvom uplatnenia zásady otvoreného prístupu k sieti (ONP) [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 199, s. 32).

18 — Smernica Rady 92/44/EHS z 5. júna 1992 o uplatňovaní princípov otvorenej siete na prenajaté vedenia [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 165, s. 27).

19 — Používajú výraz „členské štáty zabezpečia“ alebo „členské štáty vyžadujú“.

37. Zdá sa preto, že uvedené ustanovenia sa odvolávajú nielen na individuálne akty, ale taktiež na všeobecné predpisy, pretože povinnosti sú upravené jednými alebo druhými v závislosti na rozdelení právomoci v jednotlivých ústavných systémoch.

38. Táto myšlienka sa potvrdzuje, ak sa nezohľadňujú iné ustanovenia ako ustanovenia smerníc a výklad sa sústredí na ich obsah, osobitne na smernicu o univerzálnej službe, ktorá z predmetných dvoch smerníc prejednávaných v tomto prejudiciálnom konaní obsahuje špecifickejšiu právnu úpravu: článok 16, na ktorý odkazuje článok 27 rámcovej smernice. V skutočnosti odôvodnenie č. 28 smernice o univerzálnej službe odporúča zabezpečiť pokračovanie uplatňovania „existujúcich ustanovení“ týkajúcich sa minimálneho súboru služieb prenájmu okruhu až dovtedy, kým po vykonaní príslušnej analýzy trhu vnútroštátne regulačné orgány prehodnotia jeho pokračovanie. Zároveň, ako pripomenula nemecká vláda, príloha VII tejto smernice odkazuje na predĺženie platnosti podmienok stanovených v smernici 92/44 pre minimálny súbor prenajatých okruhov, ktorých abstraktná a univerzálna povaha je nesporná, pokiaľ sa preskúma, či existuje skutočná hospodárska súťaž v predmetnom sektore.

39. Na záver analýzu usmerním na článok 16 smernice o univerzálnej službe, ktorý stanovuje, že členské štáty musia dočasne zachovať povinnosti zákonného pôvodu, ako aj povinnosti vyplývajúce z vykonávacích aktov. Článok 16 ods. 1 písm. c) sa týka povinností v oblasti prenajatých okruhov, ktoré boli uložené na základe článkov 3, 4, 6, 7, 8 a 10 už citovanej smernice 92/44 a ktoré majú nesporný normatívny charakter. Ako príklad môžeme uviesť článok 8, ktorý ukladá členským štátom povinnosť dbať na to, aby regulačné orgány každej krajiny prijali vhodné a transparentné postupy na vykonávanie dozoru nad dodržiavaním povinností spojených s využívaním a prístupom k tomuto druhu okruhov zo strany operátorov, alebo článok 6, ktorý odkazuje na dôvody všeobecného záujmu („základné požiadavky“ [20]) stanovené vo vnútroštátnom poriadku, ktoré môžu obmedziť ich používanie.

c) Historický výklad

40. Nemecká vláda sa odvoláva na prípravné práce „nového regulačného rámca“ prijatého v roku 2002 a predložila niektoré informácie, ktoré pomáhajú zamyslieť sa.

20 — Článok 2 ods. 6 smernice 90/387 definuje pojem ako „dôvody všeobecného záujmu a nehospodárskej povahy, ktoré môžu viesť členský štát k obmedzeniu prístupu k verejnej telefónnej sieti alebo verejným telefónnym službám. Uvedenými dôvodmi sú bezpečnosť fungovania siete, zachovanie jej integrity a v odôvodnených prípadoch interoperabilita služieb a ochrana údajov. Ochrana údajov môže zahŕňať ochranu osobných údajov, dôvernú povahu prenesených alebo uschovaných údajov, ako aj ochrana súkromia“. [*neoficiálny preklad*]

41. Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby z 12. júla 2000 [21] však neobsahoval prechodné ustanovenia, ktoré by zabezpečili kontinuitu situácií pochádzajúcich z predchádzajúceho režimu počas súčasnej právnej úpravy. Hospodársky a sociálny výbor vo svojom stanovisku k uvedenému návrhu [22] navrhol prechodný mechanizmus na zachovanie „[vtedy] platnej právnej úpravy“ až do vykonania prvej analýzy trhu (bod 4.4.). Tento precedens dodáva zmysel článku 27 prvému odseku rámcovej smernice, keď ukladá členským štátom povinnosť zachovať všetky povinnosti podľa „vnútroštátneho práva“, pokiaľ vnútroštátny regulačný orgán neprijme rozhodnutie týkajúce sa týchto povinností v súlade s článkom 16 tejto smernice, t. j. po vykonaní uvedenej analýzy. Na základe tohto precedensu sa zdá byť nesporné, že uvedený článok 27 sa vzťahuje na všetky druhy povinností, a to či už boli uložené predpisom, alebo správnym aktom.

d) Teleologický výklad

42. Tieto úvahy pomáhajú lepšie pochopiť odôvodnenie smernice o univerzálnej službe, ktoré v tomto smere nie je jasné. Návrh Komisie prijatý 12. júla 2000 [23] obsahoval článok 16 ods. 1, ktorý vyžadoval, aby členské štáty zachovali všetky „platné“ povinnosti týkajúce sa maloobchodných taríf podľa článku 17 smernice 98/10, pokiaľ nebude prijaté rozhodnutie na základe analýzy trhu. Výraz „platné“ bol z konečného znenia tohto ustanovenia vynechaný. Napriek tomu, že tento výraz nie je určujúci, jeho použitie vyjadruje zámer autora, pretože „platnosť“ sa zvyčajne pripisuje normatívnym aktom, ako sú zákony, nariadenia, vyhlášky a zvyky. Dalo by sa argumentovať tým, že vynechanie uvedeného výrazu v prijatom znení preukazuje vôľu odkazovať iba na povinnosti uložené individuálne. Neistota sa však rozplynie po prečítaní článku 17 smernice 98/10, ktorá stanovuje postup, ktorým sa ukladajú povinnosti a obmedzenia dominantným operátorom (nákladová orientácia taríf, stanovenie taríf nezávisle od typu pripojenia, stanoviť lehotu na upozornenie verejnosti o nadobudnutí účinnosti zmien).

43. V „novom regulačnom rámci“ v oblasti telekomunikácií sa venuje pozornosť právnej

21 — KOM(2000) 393 v konečnom znení (Ú. v. ES C 365 E, s. 198).

22 — Ú. v. ES C 123, 2001, s. 56.

23 — Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa sietí a služieb elektronických komunikácií [*neoficiálny preklad*] [KOM(2000) 392 v konečnom znení (Ú. v. C 365 E, s. 238)].

bezpečnosti a hladkému prechodu medzi minulosťou a budúcnosťou. Svedčí o tom článok 16 smernice o univerzálnej službe, článok 7 prístupovej smernice a článok 27 rámcovej smernice, ktorý sa odvoláva na predchádzajúce dva články a nachádza sa za článkom 26, ktorý zrušuje predchádzajúcu právnu úpravu a predlžuje účinnosť povinností uložených počas predchádzajúceho režimu, pokiaľ nebude určený stav na trhoch. Toto opatrenie je odôvodnené tým, že úplná účinnosť novej právnej úpravy si vyžaduje vypracovanie a zostavenie komplexných postupov, na ktorých sa musia zúčastniť rôzni náležite koordinovaní aktéri, pričom je dôležité disponovať určitým časovým priestorom na zabezpečenie stability systému. [24]

44. Tento postoj nie je uvedený *expressis verbis* v rámcovej smernici a smernici o univerzálnej službe, ktorých sa týka táto prejudiciálna otázka, ale explicitne vyplýva z prístupovej smernice, ktorej odôvodnenie č. 22 sa vzťahuje na článok 7, v ktorom sa zdôrazňuje potreba zabrániť právnemu vákuu. Už som vysvetlil, že táto potreba si vyžaduje kontinuitu všetkých existujúcich povinností nezávisle od ich pôvodu. Ako je to uvedené v odôvodnení č. 5 rámcovej smernice, konvergencia telekomunikácií, médií a sektora informačných technológií si vyžaduje jednotnú reguláciu. Dochádza preto k určitej nezrovnalosti, keď prechodný režim v oblasti prístupu a prepojenia (článok 7 prístupovej smernice) má odlišný dosah ako režim v oblasti taríf [článok 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe]. Táto myšlienka vysvetľuje skutočnosť, že článok 27 ods. 1 rámcovej smernice, keď odkazuje na zachovanie povinností uložených podľa vnútroštátneho práva, sa odvoláva na povinnosti vyplývajúce tak z článku 7, ako aj z predmetného článku 16.

45. Okrem toho nemecká vláda správne tvrdí, že pokiaľ ide o prípravu terénu pre hladké rozšírenie „nového právneho rámca“, zásada efektivity si vyžaduje zachovať bez rozdielu všetky predchádzajúce opatrenia.

46. V krátkosti, akýkoľvek spôsob výkladu článku 27 ods. 1 rámcovej smernice a článok 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej

24 — Článok 16 rámcovej smernice, na ktorý odkazujú články 27 tejto smernice, článok 16 smernice o univerzálnej službe a článok 7 prístupovej smernice vykresľujú postup, ktorý podlieha pokynom vydaným Komisiou podľa článku 15 ods. 2 rámcovej smernice, v spolupráci s príslušnými vnútroštátnymi orgánmi pre hospodársku súťaž (článok 16 ods. 1) pri dodržaní pravidiel, ktoré zverejní národný regulačný orgán na účely zabezpečenia kritérií transparentnosti a konzultácie (článok 6 rámcovej smernice), a s účasťou Komisie, ako aj regulačných orgánov ostatných členských štátov (článok 7 ods. 3, 4 a 5 rámcovej smernice). Táto zložitosť mi v návrhoch vo veci Telefónica 02 Czech Republic umožnila usúdiť, že uvedené ustanovenia nespĺňajú kritériá potrebné na stanovenie priameho účinku (bod 45).

službe obsahuje súhrn povinností uložených operátorom predchádzajúcou právnou úpravou bez ohľadu na ich zdroj, alebo inými slovami, na nástroj, ktorý si každý členský štát zvolil pre rozvoj a vykonanie harmonizácie Spoločenstva.[25] Téza obhajovaná Deutsche Telekom by viedla k tomu, že podniky nachádzajúce sa v rovnakej faktickej situácii by sa riadili rozdielnymi systémami v závislosti od krajiny Spoločenstva, kde by vykonávali svoju činnosť, čo by bolo v rozpore so smernicami o telekomunikáciách a všeobecne so základmi práva Európskej únie.

48. Cieľom vyššie uvedeného ustanovenia je zachovanie povinností vyplývajúcich z článku 17 smernice 98/10, kde sa aktérom, ktorí majú významné postavenie na trhu, pod dozorom národných regulačných orgánov, ukladá povinnosť dodržiavať v ňom uvedené zásady (odsek 1) a najmä zásadu nákladovej orientácie cien (odsek 2).

3. Povinnosť získať správne povolenie pre tarify

49. § 25 TKG 1996 teda odkazuje na § 24 toho istého zákona, ktorý spája výšku honorárov s nákladmi na poskytnutie služby. Za týchto okolností nie je dôvod popierať, že predmetný paragraf vykonáva článok 17 smernice 98/10, a preto článok 27 ods. 1 rámcovej smernice a článok 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe upresňujú jeho časovú pôsobnosť, pokiaľ nebude vykonaná príslušná analýza nemeckého trhu a posúdenie jeho úrovne hospodárskej súťaže na určenie ďalšieho postupu s cieľom zachovať, zmeniť alebo zrušiť povinnosti uložené dominantným podnikom.

47. Je ešte potrebné určiť, či ustanovenie, akým je ustanovenie § 25 ods. 1 TKG 1996, ktoré podrobuje predchádzajúcemu povoleniu tarify, ktoré podnik s dominantným postavením uplatňoval voči konečným užívateľom za poskytovanie hlasových telefónnych služieb, je v súlade s článkom 27 ods. 1 rámcovej smernice a článkom 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe.

50. V skutočnosti požiadavka, aby tarify spoločnosti takejto povahy, ktorá spĺňa požiadavky stanovené v § 24 TKG 1996 a ďalších, boli schválené príslušným orgánom, totiž zabezpečuje súlad s článkom 17 smernice 98/10 (odsek 1), najmä prostredníctvom nákladového orientovania cien (odsek 2).

25 — Široký výklad prechodného režimu bol taktiež podaný v rozsudku z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, Zb. s. I-10629, body 54 až 60.

51. Komisia trafila do čierneho, keď vysvetlila, že pokiaľ by počas prechodného obdobia uvedené tarify nepodliehali kontrole správnych orgánov, bolo by ťažké overiť nákladovú orientáciu a bol by ohrozený úmysel zabezpečiť kontinuitu bez nežiaducich prerušení, pokiaľ by nebola vykonaná nevyhnutná analýza trhu.

B — *Druhá prejudiciálna otázka: opakujúca sa otázka*

54. Touto otázkou, ktorá bola položená subsidiárne, sa nemecký súd pýta, či za predpokladu, že by článok 27 ods. 1 rámcovej smernice a článok 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe nestanovovali predbežné zachovanie vyššie uvedenej zákonnej povinnosti, ponecháva právo Spoločenstva zákonodarcom jednotlivých štátov dostatočný priestor na to, aby sa rozhodli, či ju zachovajú.

52. Povinnosť podľa § 25 TKG 1996 teda vyplýva z článku 17 smernice 98/10, a preto v súlade s článkom 27 ods. 1 rámcovej smernice a článkom 16 ods. 1 písm. a) smernice o univerzálnej službe musí byť s uvedeným dočasným charakterom zachovaná.

55. Táto pochybnosť sa zdá byť vyriešená odpoveďou na prvú prejudiciálnu otázku. „Právom Spoločenstva“, na ktoré odkazuje uvedená otázka, môžu byť len smernice stanovujúce „nový právny rámec“ v sektore elektronických komunikácií. Všeobecný systém uvedených predpisov, ako odhaľujú kritériá systematického a teleologického výkladu použité v tomto stanovisku, nielen odporúča, ale aj ukladá povinnosť predĺžiť predchádzajúce opatrenia, pokiaľ nebude, po vykonaní príslušných štúdií, určená situácia na trhoch. V tomto momente teda musia vnútroštátne regulačné orgány podporovať uplatňovanie súčasného právneho rámca a zachovať, zmeniť či zrušiť predchádzajúce povinnosti.

53. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti je vhodné, aby Súdny dvor odpovedal na prvú prejudiciálnu otázku v tom zmysle, že cieľom uvedených ustanovení je dočasne predĺžiť platnosť predchádzajúcej vnútroštátnej právnej úpravy, ako aj príslušných vykonávacích správnych aktov, na základe ktorých správnemu povoleniu podliehajú tarify za poskytovanie hlasových telefónnych služieb, ktoré konečným spotrebiteľom účtuje podnik s dominantným postavením.

VII — Návrh

56. V súlade s uvedenými úvahami navrhujem Súdnemu dvoru, aby na otázky položené Bundesverwaltungsgericht odpovedal takto:

Článok 27 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) a článok 16 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) sa majú vykladať v tom zmysle, že v platnosti sa má dočasne ponechať, pokiaľ nebude vykonaná príslušná analýza trhov, predchádzajúca vnútroštátna právna úprava, ako aj príslušné vykonávacie správne akty, na základe ktorých správnemu povoleniu podliehajú tarify za poskytovanie hlasových telefónnych služieb, ktoré konečným spotrebiteľom účtuje podnik s dominantným postavením.