# CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
# DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prezentate la 28 iunie 2007 [1]

## I — Introducere

1. La 27 februarie 2007, am prezentat Concluziile în cauza Telefónica 02 Czech Republic (C-64/06) [2], în care Obvodní soud pro Prahu 3 (tribunal de primă instanţă, Republica Cehă) formula anumite întrebări privind telecomunicaţiile în Uniunea Europeană. Regimul tranzitoriu al „noului cadru de reglementare” [3], aprobat la 7 martie 2002 şi publicat la 24 aprilie 2002 [4], se întrevedea în culise. Totuşi, ne-am manifestat rezerve în a-l introduce în scenă, deoarece soluţionarea acţiunii principale nu necesita analiza acestuia.

2. Bundesverwaltungsgericht (Germania) propune de această dată, în temeiul articolului 234 CE, un document în care respectivul regim tranzitoriu joacă un rol important, întrucât această instanţă urmăreşte stabilirea întinderii obligaţiei care le revine statelor membre, conform articolului 27 primul paragraf prima teză din Directiva-cadru şi articolului 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal, de a menţine provizoriu obligaţiile impuse anumitor operatori în temeiul regimului anterior.

3. Bundesverwaltungsgerich se întreabă dacă această continuitate afectează sarcinile care derivă direct din lege sau dacă, dimpotrivă, se extinde numai la cele rezultate dintr-un act individual şi doreşte să se stabilească dacă aceasta se aplică unei reglementări care impune autorizarea prealabilă a tarifelor solicitate de către o întreprinde dominantă utilizatorilor pentru serviciile de telefonie vocală (prima întrebare).

4. În orice caz, pe lângă constatarea conform căreia articolul 27 din Directiva-cadru şi articolul 16 din Directiva privind serviciul universal nu impun menţinerea obligaţiilor

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Hotărârea din 14 iunie 2007, Telefónica 02 Czech Republic (C-64/06, Rec., p. I-4887).

3 — Este alcătuit din patru directive ale Parlamentului European şi ale Consiliului: Directiva 2002/19/CE privind accesul la reţelele de comunicaţii electronice şi la infrastructura asociată, precum şi interconectarea acestora (Directiva privind accesul); Directiva 2002/20/CE privind autorizarea reţelelor şi serviciilor de comunicaţii electronice (Directiva privind autorizarea); Directiva 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru reţelele şi serviciile de comunicaţii electronice (Directivă-cadru), şi Directiva 2002/22/CE privind serviciul universal şi drepturile utilizatorilor cu privire la reţelele şi serviciile electronice de comunicaţii (Directiva privind serviciul universal).

4 — JO L 108, p. 7, Ediţie specială, 13/vol. 35, p. 169, JO L 108, p. 21, Ediţie specială, 13/vol. 35, p. 183, JO L 108, p. 33, Ediţie specială, 13/vol. 35, p. 195 şi, respectiv, JO L 108, p. 51, Ediţie specială, 13/vol. 35, p. 213.

de origine juridică, instanța de trimitere dorește să știe dacă respectivele articole permit această menținere, neimpunând o armonizare completă și lăsând statelor membre o marjă de manevră suficientă (a doua întrebare).

## II — Cadrul juridic

### A — *Dreptul comunitar*

5. Intervenția Comunității în sectorul telecomunicațiilor s-a organizat în două etape: una, care a demarat la începutul anilor 90, cu scopul de a conferi flexibilitate piețelor și de a apropia legislațiile naționale; cealaltă, începută după crearea condițiilor pentru o concurență efectivă [5], care s-a concretizat în „noul cadru de reglementare" citat anterior [6].

6. Între cele două etape, a fost adoptată Directiva 98/10/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 1998 privind aplicarea furnizării unei rețele deschise (FRD) la telefonia vocală și la serviciul universal pentru telecomunicații într-un mediu competitiv [7]. Articolul 17 din această directivă, intitulat „Principii de tarifare", punea în sarcina autorităților naționale de reglementare obligația de a se asigura că întreprinderile cu putere semnificativă pe piață stabilesc tarife în funcție de costuri [alineatele (1) și (2)] [8], indiferent de tipul de utilizare adoptat de abonați, cu excepția cazului în care se solicită servicii sau facilități diferite, caz în care tarifele suplimentare ar trebui să apară separat [alineatele (3) și (4)]. Intrarea în vigoare a modificărilor de preț nu putea avea loc decât după expirarea unei perioade corespunzătoare de la comunicarea acestora publicului [alineatul (5)]. În concluzie, statele membre puteau să deroge de la aceste cerințe în zonele geografice în care exista o concurență efectivă [alineatul (6)].

7. „Pentru a asigura continuitatea acordurilor existente și pentru a evita un vid juridic" [considerentul (12) din Directiva privind accesul], „noul cadru de reglementare" privind telecomunicațiile intenționează să mențină, până la revizuirea acestora, obligațiile impuse de reglementarea anterioară.

5 — Întreaga liberalizare în cadrul Comunității a furnizării serviciilor și a infrastructurilor de telecomunicații, cu perioade de tranziție pentru anumite state membre, s-a finalizat la 1 ianuarie 1998.

6 — Am examinat acest proces evolutiv în Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Nuova società di telecomunicazioni (punctele 3-6) (Hotărârea din 18 iulie 2006, C-339/04, Rec., p. I-6917) precum și în Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Telefónica 02 Czech Republic, citată anterior (punctele 4-7).

7 — JO L 101, p. 24.

8 — Alineatul (2) al acestui articol 17 face trimitere la criteriile armonizate care figurează la punctul 4 din anexa II la Directiva 90/387/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 de instituire a pieței comune a serviciilor de telecomunicații prin punerea în aplicare a furnizării rețele deschise de telecomunicații (JO L 192, p. 1).

8. În acest scop, articolul 27 primul paragraf din Directiva-cadru prevede, în mod general, că statele membre mențin „toate obligațiile prevăzute de legislația internă menționate la articolul 7 din [Directiva privind accesul] [9] și la articolul 16 din [Directiva privind serviciul universal] până când o autoritate națională de reglementare hotărăște cu privire la aceste obligații, în conformitate cu articolul 16 din prezenta directivă."

9. Mai exact, articolul 16 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal menține obligațiile statelor membre privind:

„(a) tarifarea cu amănuntul pentru furnizarea accesului la rețeaua de telefonie publică și folosirea sa, în conformitate cu articolul 17 din Directiva 98/10/CE […]

[…]

până la efectuarea unei revizuiri și luarea unei decizii, în conformitate cu alineatul (3) al acestui articol."

10. Acest alineat (3) face trimitere la procedura prevăzută de articolul 16 din Directiva-cadru, conform căruia autoritățile naționale de reglementare, în colaborare cu autoritățile din domeniul concurenței, efectuează o analiză a piețelor relevante [alineatul (1)] și separă piețele pe care există o concurență reală de cele pe care o astfel de concurență nu există, cu scopul de a suprima, în cazul primelor piețe, obligațiile impuse anterior întreprinderilor dominante și de a le menține sau de a le modifica, în cazul celei de a doua categorii [alineatele (2), (3) și (4)].

B — *Reglementarea germană*

11. Articolul 25 alineatul 1 din Legea privind telecomunicațiile (Telekommunikationsgesetz, denumită în continuare „TKG") din 25 iulie 1996 [10], care face trimitere la articolele 24 și 27-31 din această lege, supune autorizării administrative tarifele pe care întreprinderile dominante intenționează să le impună utilizatorilor finali pentru furnizarea de servicii de telefonie, precum și celelalte elemente conținute în condițiile contractuale generale. Alineatul 1 al articolului 24, citat anterior, pune în legătură valoarea lor cu costul prestării.

9 — Este vorba despre obligații în materie de acces și de interconectare impuse întreprinderilor care furnizează rețele sau servicii publice de comunicații.

10 — BGBl. 1996 I, p. 1120.

12. Articolul 150 alineatul 1 din TKG din 22 iunie 2004 [11] menține în vigoare obligațiile impuse acestui tip de întreprinderi, care rezultă din TKG 1996, până la înlocuirea lor prin decizii noi în conformitate cu partea a 2-a din TKG din 2004, care reglementează modalitatea în care trebuie definite și analizate piețele.

## III — Faptele și acțiunea principală

13. Deutsche Telekom AG (denumită în continuare „Deutsche Telekom") este o societate de telecomunicații care își desfășoară activitatea în Germania, unde oferă, prin intermediul unei rețele fixe, servicii de telefonie vocală.

14. La 8 iunie 2004, Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Autoritatea de Reglementare pentru Telecomunicații și Poștă) [12] a decis că tarifele practicate de această întreprindere și clauzele condițiilor contractuale generale aferente acestora necesită o autorizație, conform articolului 25 alineatul 1 din TKG 1996.

15. După intrarea în vigoare a TKG 2004 și în temeiul articolului 150 alineatul 1 din această lege, Deutsche Telekom a introdus o acțiune prin care acuza încetarea valabilității obligațiilor care rezultă din Decizia din 8 iunie 2004.

16. Prin Hotărârea din 15 septembrie 2005, Verwaltungsgericht Köln a admis acțiunea, pentru motivul că dispoziția tranzitorie prevăzută la articolul 150 alineatul 1 din TKG 2004 privește numai obligațiile care nu necesită niciun act de implementare și care sunt complete, criterii care nu sunt întrunite în cazul articolului 25 alineatul 1 din TKG 1996.

17. Administrația publică a formulat un recurs în fața Bundesverwaltungsgericht, contestând valabilitatea vechilor obligații până la adoptarea unei decizii, în temeiul TKG 2004, privind necesitatea autorizării tarifelor impuse clienților.

## IV — Întrebările preliminare

18. Instanța de trimitere consideră că cererea Deutsche Telekom este lipsită de fundament

11 — BGBl. 2004 I, p. 1190.

12 — În prezent, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agenția Federală pentru Electricitate, Gaz, Telecomunicații, Poștă și Căi Ferate ).

juridic în dreptul german [13], dar se întreabă dacă dreptul comunitar are același rezultat. După ce a suspendat judecarea cauzei, aceasta a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 27 primul paragraf din [Directiva-cadru] și articolul 16 alineatul (1) litera (a) din [Directiva privind serviciul universal] trebuie interpretate în sensul că trebuie să se mențină în vigoare cu titlu provizoriu o obligație legală, prevăzută de dreptul intern anterior, de autorizare a tarifelor pentru prestările de servicii de telefonie vocală cu amănuntul efectuate de întreprinderi care dețin o poziție dominantă pe această piață și, prin urmare, și actul administrativ prin care se constată o asemenea obligație?

În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

2) Dreptul comunitar se opune menținerii în vigoare a acestei extinderi?”

## V — Procedura în fața Curții

19. Decizia de trimitere a fost înregistrată la grefa Curții de Justiție la 15 iunie 1996. Guvernele german, belgian, italian și lituanian, părțile din acțiunea principală, precum și Comisia au formulat observații scrise, iar ultimele trei au fost prezente la ședința din 7 iunie 2007.

## VI — Examinarea întrebărilor preliminare

### A — *Prima întrebare preliminară*

20. Încă o dată, timpul joacă un rol important într-o cauză aflată pe rolul Curții [14]. Obiectul principal al prezentei trimiteri presupune în realitate două probleme: una constă în a stabili dacă, până la luarea unei decizii specifice, continuitatea tranzitorie a obligațiilor ce revin unei întreprinderi dominante în sectorul său în temeiul reglementării precedente se aplică obligațiilor de orice tip

13 — Potrivit criteriilor obișnuite de interpretare (literală, sistematică și teleologică), autorizarea impusă prin Decizia din 8 iunie 2004 în temeiul articolului 25 alineatul (1) din TKG din 1996 ține de regimul tranzitoriu al articolului 150 alineatul (1) din TKG din 2004.

14 — A crede că, în această viață, lucrurile trebuie să continue întotdeauna în același fel înseamnă a crede imposibilul. […] Singura viață a omului ajunge la sfârșit, mai ușoară decât timpul (M. de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, partea a II-a, capitolul LIII, ediție, introducere și note de Martín de Riquer, Editura RBA, Barcelona, 1994, p. 1016).

sau dacă, dimpotrivă, le exclude pe acelea care, dat fiind că derivă dintr-o normă, au un caracter general și abstract. Soluția acestei probleme depinde de semnificația dată articolului 27 primul paragraf din Directiva-cadru și articolului 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal.

21. Cealaltă problemă privește articolul 25 alineatul 1 din TKG din 1996 și constă în a stabili dacă obligația privind autorizarea tarifelor impuse clienților de o întreprindere dominantă în sectorul serviciilor de telefonie vocală constituie o obligație care trebuie menținută sub noul regim, în temeiul dispozițiilor citate anterior din Directiva-cadru și din Directiva privind serviciul universal, al căror spirit stă, de asemenea, la baza articolului 150 alineatul 1 din TKG 2004.

22. Înainte de a continua și pentru a trasa conturul dezbaterii preliminare, trebuie eliminat noul punct de vedere prezentat de Deutsche Telekom în cursul ședinței, și anume că examinarea nu ar trebui să se concentreze pe forma (dispoziție generală sau act individual) prin care obligațiile sunt impuse operatorilor dominanți, ci pe conținutul material al acestora. În acest sens, Deutsche Telekom consideră că, prin impunerea autorizării tarifelor de telefonie vocală, legiuitorul german ar fi mers dincolo de finalitatea reglementării comunitare. Prin raționamentul expus, aceasta se îndepărtează de termenii în care a fost adresată întrebarea preliminară și nu ia în considerare domeniul de aplicare al articolului 17 din Directiva 98/10, în temeiul căruia autoritățile naționale de reglementare trebuie să se asigure că întreprinderile care au o putere semnificativă pe piață stabilesc tarifele în funcție de costuri, fără a impune, în consecință, un control *a posteriori*, și fără a interzice un control *ex ante.* Din acest punct de vedere, instanțele statale au deplină libertate de alegere.

23. Trebuie să adăugăm, tot ca rezultate ale dezbaterii orale, câteva aspecte suplimentare: punerea în aplicare a analizei piețelor germane nu este afectată, aparent, de nicio întârziere disproporționată; instanța de trimitere, căreia îi revine stabilirea faptelor din acțiunea principală, nu a luat în considerare această eventualitate, și reglementarea comunitară [articolul 7 alineatul (6) din Directiva-cadru] aduce un răspuns situației care prezintă astfel de caracteristici.

## 1. Câteva aspecte preliminare indispensabile

24. Pentru început, trebuie subliniate trei afirmații necontestate în procedura preliminară: Deutsche Telekom se bucură de o poziție privilegiată pe piața națională; cererea sa este lipsită de fundament atât în dreptul german general, cât și în cel constituțional, iar TKG din 2004 a fost adoptată cu scopul de a transpune „noul cadru de reglementare" al Comunității Europene privind telecomunicațiile.

25. Prima afirmație demonstrează că întreprinderea citată anterior se află într-o situație de fapt prevăzută de dispozițiile tranzitorii ale reglementărilor comunitară și națională, ambele aplicându-se operatorilor din categoria sa [15].

26. A doua afirmație subliniază caracterul corect al abordării Bundesverwaltungsgericht, care, prin interpretarea ordinii sale juridice interne, observă clar punctul central al acțiunii, dar se întreabă dacă dreptul comunitar confirmă această interpretare, fapt pentru care s-a adresat Curții.

27. În a treia afirmație, s-a constatat că TKG din 2004 transpune directivele din 2002, astfel încât normele de interpretare a articolului 27 din Directiva-cadru și a articolului 16 din Directiva privind serviciul universal pot fi extrapolate la articolul 150 din respectiva lege. Chiar și decizia de trimitere ilustrează această idee, întrucât, la punctele 22-53, sunt expuse diferite argumente cu scopul de a respinge cererea Deutsche Telekom potrivit dreptului național și, în continuare (punctele 63-74) sunt invocate, chiar cu rezerve majore, criterii similare pentru a lăsa să se întrevadă un rezultat analog în temeiul regimului Uniunii Europene. Astfel, Bundesverwaltungsgericht propune Curții un ghid aprobat în mod elocvent de către cei care au prezentat Curții observații scrise .

28. În acest context, schimbul preliminar își regăsește întreaga semnificație, schimb care, departe de a fi un interogatoriu în care instanța se mulțumește să întrebe și să aștepte răspunsul pe care i-l furnizează o altă instanță, este conceput ca un adevărat dialog, o conversație în care interlocutorii diverși își împărtășesc reflecțiile, deși ultimul cuvânt nu aparține, din motive instituționale și de uniformitate a sistemului, decât unuia dintre aceștia, care își impune opinia ținând cont de avizul celorlalți. În decizia de trimitere, Bundesverwaltungsgericht utilizează o metodă de lucru avantajoasă, pe care o vom adopta, ca și ceilalți participanți la dezbatere, în cuprinsul punctelor următoare, cu scopul de a ajunge la o soluție unanim acceptată, cu excepția, din motive evidente, a Deutsche Telekom.

2. Natura obligațiilor menționate de regimul tranzitoriu

29. Indiferent de formula de interpretare aleasă (literală, sistematică, istorică sau teleologică), rezultatul este identic: articolul 27 primul paragraf din Directiva-cadru și

15 — Primul paragraf al articolului 27 din Directiva-cadru face trimitere la articolul 16 din Directiva privind serviciul universal, care menționează tarifarea cu amănuntul acordată în conformitate cu articolul 17 din Directiva 98/10, unde figurează principiile pe care trebuie să le respecte organismele care au o putere semnificativă pe piață.

articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal au în vedere obligațiile prevăzute în temeiul regimului național anterior, oricare ar fi originea lor – abstractă și generală, într-o normă sau concretă și individuală, într-un act administrativ.

a) Conținutul articolelor care fac obiectul interpretării

30. Articolul 27 primul paragraf din Directiva-cadru indică, fără alte adăugiri, că „statele membre mențin *toate obligațiile prevăzute de legislația internă*", menționate la articolul 7 din Directiva privind accesul și la articolul 16 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal. Litera (a) a acestei din urmă dispoziții utilizează o formulare similară pentru a prelungi, provizoriu, obligațiile privind tarifele serviciilor de telefonie [16]. Niciuna dintre cele două dispoziții nu conține nuanțe, în consecință, acolo unde legea nu distinge, nici cel care o interpretează nu trebuie să distingă (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*) și se poate afirma că legiuitorul comunitar dorește, după cum indică termenii folosiți, să mențină provizoriu obligațiile impuse în baza reglementării precedente, independent de natura acestora.

31. Această interpretare, susținută de modul de redactare a textelor, nu este infirmată prin faptul că, în continuare, plasează încetarea situației provizorii în sarcina autorității naționale de reglementare, care trebuie să abordeze vechile obligații după analiza pieței, menționată la articolul 16 din Directiva-cadru. Deutsche Telekom adaugă că, dacă asemenea organisme sunt chemate să decidă cu privire la a menține sau la a nu menține aceste obligații, trebuie dedus faptul că articolele în litigiu presupun că obligațiile au fost impuse în mod individual de respectivele organisme, acestea din urmă neavând competența de a influența deciziile autorităților cu puteri legislative sau normative.

32. Poziția întreprinderii reclamante din acțiunea principală se bazează pe o premisă eronată, pentru că reclamanta atribuie autorităților naționale de reglementare un rol pe care Directiva-cadru și Directiva privind serviciul universal nu îl conferă acestora. Într-adevăr, în temeiul articolului 27 primul paragraf din Directiva-cadru și, respectiv, al articolului 16 alineatele (1) și (3) din Directiva privind serviciul universal, autoritățile menționate nu înlocuiesc legiuitorul, ci execută întocmai deciziile sale, exprimate într-o procedură atent conturată (descrisă la punctul 10 din prezentele concluzii), conform căreia, în funcție de rezultatele sale, trebuie să fie menținute, modificate sau înlăturate definitiv obligațiile impuse de o reglementare care a fost repusă în discuție de intrarea în vigoare a „noului cadru de reglementare".

33. Obiectivul acestei proceduri, care presupune o analiză a pieței, constă în a anula,

16 — „*Toutes les obligations*" sau „*l'ensemble des obligations*", în versiunea franceză a celor două reglementări; „*all obligations*", în versiunea engleză; „*alle Verpflichtungen*", în versiunea germană, și „*tutti gli obblighi*", în versiunea italiană.

atunci când este atins un nivel de concurență ridicat, obligațiile impuse în trecut întreprinderilor dominante, menținându-le sau modificându-le în celelalte cazuri, măsură care privește aceste obligații indiferent dacă originea acestora o reprezintă o normă sau un act individual al autorității. Dacă este cazul, o obligație rezultată direct din normă este înlocuită, conform indicațiilor autorului acesteia, cu o altă normă adoptată în mod individual. Guvernul german indică, în mod corect (punctul 14 din observațiile scrise), faptul că nimic nu împiedică legiuitorul să decidă ca menținerea efectelor unei legi să depindă de o decizie a puterii executive, cu condiția, adăugăm, să nu i se opună vreo dispoziție constituțională.

34. Altfel spus, autoritățile naționale de reglementare pun capăt, conform cerințelor Directivei-cadru și ale Directivei privind serviciul universal, bazându-se pe date obiective, obținute prin intermediul unei proceduri stabilite, unei situații temporare, care se vrea înlocuită cu aceea care rezultă din regimul actual, păstrând obligațiile relevante – chiar și cu o altă amprentă –, transformându-le sau, pur și simplu, înlăturându-le. Este evident că autoritățile respective nu intervin în afara jurisdicției lor, ci acționează la invitația autorității competente.

b) O viziune sistematică

35. Preocuparea de a evita lacunele și de a integra obligațiile vechiului regim, fără a aduce atingere revizuirii lor imediate, stă la baza „noului cadru de reglementare", de exemplu, în considerentul (12) și în articolul 7 din Directiva privind accesul, având același specific ca și articolul 27 din Directiva-cadru și articolul 16 din Directiva privind serviciul universal, din moment ce acestea încurajează menținerea provizorie a anumitor obligații impuse în temeiul directivelor precedente.

36. Acestea menționează în special articolele 4, 6, 7, 8, 11, 12 și 14 din Directiva 97/33/CE [17], articolul 16 din Directiva 98/10 și articolele 7 și 8 din Directiva 92/44/CEE [18]. Unele dintre aceste dispoziții, cum ar fi articolul 4 din directiva 97/33, creează direct obligații în sarcina operatorilor; altele, articolele 6, 7, 8, 11, 12 și 14 din Directiva 97/33, articolele 7 și 8 din Directiva 92/44 și articolul 16 din Directiva 98/10, deleagă răspunderea către statele membre. În acest ultim grup, diverse dispoziții invocă în mod nespecific autoritățile statale (articolele 6, 7 și 8 din prima directivă; articolele 7 și 8 din cea de a doua [19]), în timp ce alte dispoziții citează în mod expres organismele naționale de reglementare (articolele 11, 12 și 14 din Directiva 97/33; articolul 16 din Directiva 98/10).

17 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 30 iunie 1997 privind interconectarea în telecomunicații în vederea asigurării unui serviciu universal și a interoperabilității prin aplicarea principiilor de furnizare a unei rețele deschise (ONP) (JO L 199, p. 32).

18 — Directiva Consiliului din 5 iunie 1992 privind aplicarea furnizării unei rețele deschise în cazul liniilor închiriate (JO L 165, p. 27).

19 — Acestea utilizează formulările „statele membre asigură" sau „statele membre solicită".

37. Prin urmare, se pare că asemenea măsuri vizează atât acte individuale, cât și cerințe generale, întrucât obligațiile sunt guvernate printr-o cale sau prin cealaltă, în funcție de distribuirea puterilor în fiecare sistem constituțional.

38. Această idee se confirmă dacă, în locul examinării acestor dispoziții exterioare directivelor, ne îndreptăm către interiorul acestora, în special către Directiva privind serviciul universal, care conține norma cea mai specială dintre cele două reglementări care fac obiectul prezentei proceduri preliminare, articolul 16, la care face trimitere articolul 27 din Directiva-cadru. De fapt, considerentul (28) al Directivei privind serviciul universal recomandă menținerea „dispozițiilor în vigoare" privind furnizarea de servicii minime de linii închiriate până când autoritățile de reglementare se pronunță, ulterior analizei de piață relevante, asupra prelungirii sau a neprelungirii. Astfel cum amintește guvernul german, anexa VII la această directivă cere, la rândul său, menținerea condițiilor stabilite de Directiva 92/44 pentru setul minim de linii închiriate, al căror caracter abstract și universal nu este contestat, până când se verifică dacă există o concurență reală în respectivul sector.

39. În concluzie, prin închiderea cercului și prin îndreptarea studiului asupra articolului 16 din Directiva privind serviciul universal, este necesar să se ia în considerare că statele membre trebuie să mențină provizoriu atât obligațiile de origine juridică, cât și pe cele care rezultă dintr-un act de executare. Articolul 16 alineatul (1) litera (c) face referire la obligațiile privind liniile închiriate, impuse în temeiul articolelor 3, 4, 6, 7, 8 și 10 din Directiva 92/44, al cărei caracter de reglementare este neechivoc. Acest fapt este susținut de articolul 8, care însărcinează statele membre să se asigure că autoritățile de reglementare din fiecare țară stabilesc proceduri corespunzătoare și transparente pentru a controla respectarea de către operatori a obligațiilor privind utilizarea și accesul la acest tip de linii, sau de articolul 6, care plasează în sarcina ordinii juridice naționale indicarea motivelor de interes general („cerințe esențiale")[20] susceptibile de a fixa restricții privind utilizarea lor.

c) Abordarea istorică

40. Guvernul german a recurs la activitățile de pregătire a „noului cadru de reglementare", aprobat în 2002, care conferă anumite informații utile reflecției.

20 — Articolul 2 punctul 6 din Directiva 90/387 definește această noțiune ca „motivele de interes general și de natură extraeconomică care pot determina un stat membru să limiteze accesul la rețeaua publică de telecomunicații sau la serviciile publice de telecomunicații. Aceste motive sunt securitatea funcționării rețelei, menținerea integrității acesteia și, în cazul în care acestea sunt justificate, interoperabilitatea serviciilor și protecția datelor. Protecția datelor poate cuprinde protecția datelor personale, confidențialitatea informațiilor transmise sau stocate, precum și protecția domeniului privat". [traducere neoficială]

41. Desigur, Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2000 [21] privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice nu conținea dispoziții tranzitorii, prelungind, în temeiul reglementării actuale, situațiile moștenite din reglementarea precedentă. În avizul dat cu privire la această propunere [22], Comitetul Economic și Social European a sugerat un mecanism tranzitoriu pentru ca „legislația existentă [la momentul respectiv]" să fie menținută atât timp cât nu este realizată prima analiză de piață (punctul 4.4). Acest precedent conferă sens articolului 27 primul paragraf din Directiva-cadru în momentul în care constrânge statele membre să mențină obligațiile prevăzute de „legislația națională" până când o autoritate de reglementare se pronunță conform articolului 16 din aceeași directivă, mai precis după analiza menționată. Având în vedere acest antecedent, pare de necontestat că articolul 27, citat anterior, face referire la orice tip de obligații, atât la cele rezultate direct din normă, cât și la cele stabilite prin intermediul unui act administrativ.

d) Interpretarea teleologică

42. Aceste speculații contribuie la înțelegerea lucrărilor pregătitoare ale Directivei privind serviciul universal, mai puțin expresive în această privință. Propunerea Comisiei, adoptată la 12 iulie 2000 [23], cuprindea un articol 16 alineatul (1) care impunea statelor membre să mențină obligațiile „în vigoare" [24] privind tarifarea cu amănuntul în temeiul articolului 17 din Directiva 98/10 atât timp cât nu ar fi fost adoptată o decizie în lumina analizelor pieței. Termenul „în vigoare" a dispărut în textul definitiv al dispoziției și, deși nu are un rol decisiv, utilizarea acestuia ilustrează intenția autorului, întrucât, în mod obișnuit, calitatea de a fi „în vigoare" este atribuită actelor cu caracter normativ, cum ar fi legile, regulamentele și ordonanțele sau cutumele. S-ar putea argumenta că omiterea acestui termen din textul adoptat indică dorința de a menționa doar obligațiile impuse în mod autonom, însă incertitudinea dispare odată cu lecturarea articolului 17 din Directiva 98/10, care trasează o procedură în cadrul căreia sunt impuse obligațiile și limitele operatorilor dominanți (orientarea tarifelor în funcție de costuri; fixarea acestor tarife indiferent de tipul de conexiune pus în aplicare; stabilirea unui termen de preaviz pentru public pentru intrarea în vigoare a modificărilor).

43. Noul cadru de reglementare privind telecomunicațiile lasă să se întrevadă o

21 — COM(2000) 393 final (JO C 365 E, p. 198).

22 — JO 2001, C 123, p. 56.

23 — Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și la serviciile de comunicații electronice [COM(2000) 392 final, JO C 365 E, p. 238].

24 — În versiunea spaniolă, obligațiile privind tarifarea cu amănuntul „în vigoare" în temeiul articolului 17 din Directiva 98/10.

preocupare pentru securitatea juridică și pentru continuitatea, fără obstacole, între trecut și viitor, astfel cum o demonstrează articolul 16 din Directiva privind serviciul universal, articolul 7 din Directiva privind accesul și articolul 27 din Directiva-cadru. Acesta din urmă, care face trimitere la alte două articole și care este poziționat după articolul 26, în cadrul căruia se abrogă vechiul cadru juridic, prelungește obligațiile ce rezultă din regimul precedent până la cunoașterea stadiului pieței. Această măsură se explică prin aceea că deplina operativitate a noului regim necesită elaborarea și punerea în aplicare a unor proceduri complexe, la care trebuie să participe diverse persoane, care trebuie coordonate corespunzător. Așadar, este necesar să se dispună de un termen care să garanteze stabilitatea sistemului [25].

44. Această abordare nu se regăsește *expressis verbis* în Directiva-cadru și nici în Directiva privind serviciul universal, la care se referă prezenta întrebare preliminară, dar reiese în mod explicit din Directiva privind accesul, al cărei considerent (12), precursor al articolului 7, prevede necesitatea de a evita orice vid juridic. Am explicat deja că o astfel de necesitate impune menținerea tuturor obligațiilor existente, oricare ar fi originea lor. Într-adevăr, în cazul în care, astfel cum o recunoaște considerentul (5) al Directivei-cadru, convergența sectorului de telecomunicații, a celui media și a sectorului de tehnologia informației ar impune o singură reglementare, ar fi incoerent ca regimul tranzitoriu în materie de acces și de interconectare (articolul 7 din Directiva privind accesul) să aibă un domeniu de aplicare diferit de cel privind tarifele [articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal]. Aceasta explică faptul că, atunci când subliniază menținerea obligațiilor prevăzute de dreptul național, articolul 27 primul paragraf din Directiva-cadru se referă la obligațiile ce rezultă din respectivul articol 7, precum și din acest articol 16.

45. În plus, pe bună dreptate, guvernul german afirmă că, fiind vorba despre pregătirea terenului pentru expansiunea fără obstacole a „noului cadru de reglementare”, principiul eficacității recomandă menținerea, fără deosebire, a tuturor măsurilor anterioare.

46. Pe scurt, oricare ar fi metoda de interpretare a articolului 27 primul paragraf din Directiva-cadru și a articolului 16 alineatul

25 — Articolul 16 din Directiva-cadru, la care fac trimitere articolul 27 din Directiva privind serviciul universal și articolul 7 din Directiva privind accesul, schițează un proces supus liniilor directoare pe care, conform articolului 15 alineatul (2) din Directiva-cadru, le aprobă Comisia cu sprijinul autorităților naționale din domeniul concurenței [articolul 16 alineatul (1)], precum și normelor pe care organismul național corespunzător le publică în scopul de a garanta criteriile de transparență și de consultare (articolul 6 din Directiva-cadru), cu intervenția instituției citate anterior, precum și a instanțelor relevante din celelalte state membre [articolul 7 alineatele (3), (4) și (5) din Directiva-cadru]. Această complexitate ne-a permis să sugerăm, în Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Telefónica 02 Czech Republic, că dispozițiile citate anterior nu prezintă atributele necesare pentru a se bucura de un efect direct (punctul 45).

(1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal, aceasta include totalitatea obligațiilor impuse operatorilor în temeiul regimul precedent, independent de originea acestora, sau, altfel spus, de instrumentul ales de fiecare stat membru pentru punerea în aplicare și efectuarea armonizării comunitare [26]. Teza susținută de Deutsche Telekom ar avea ca efect faptul ca întreprinderile care se află în aceeași situație materială să fie guvernate de sisteme diferite în funcție de statul membru în care își desfășoară activitatea, consecință contrară directivelor privind telecomunicațiile și, în general, fundamentelor dreptului Uniunii Europene.

48. Această din urmă dispoziție pledează în favoarea menținerii obligațiilor rezultate din articolul 17 din Directiva 98/10, care prevede că autoritățile naționale de reglementare trebuie să supună organismele care au o putere semnificativă pe piață principiilor prevăzute de acest articol [alineatul (1)] și, în special, principiului privind orientarea tarifelor în funcție de costuri [alineatul (2)].

3. Obligația de autorizare administrativă a tarifelor

49. Articolul 25 din TKG din 1996 făcea trimitere la articolul 24 din aceeași lege, care prevedea că valoarea onorariilor trebuie să fie legată de costurile furnizării. În aceste condiții, nu există niciun motiv de negare a caracterului acestuia de implementare a articolului 17 din Directiva 98/10. Articolul 27 primul paragraf din Directiva-cadru și articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal impun, prin urmare, menținerea provizorie a respectivei prevederi până la efectuarea unei analize relevante asupra pieței germane și până la evaluarea gradului de concurență în cadrul acesteia, cu scopul de a acționa în consecință, prin păstrarea, prin modificarea sau prin înlăturarea obligațiilor impuse întreprinderilor dominante.

47. Rămâne de văzut dacă o dispoziție precum articolul 25 alineatul 1 din TKG din 1996, care supunea autorizării prealabile tarifele impuse de către întreprinderile dominante utilizatorilor finali pentru serviciile de telefonie vocală, este conformă cu articolul 27 primul paragraf din Directiva-cadru și cu articolul 6 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal.

50. Într-adevăr, cerința ca tarifele unei societăți de această natură, care îndeplinește prevederile articolului 24 și ale articolului corespunzător din TKG din 1996, să fie autorizate de către autoritatea relevantă garantează respectarea articolului 17 din Directiva 98/10 [alineatul (1) din această dispoziție], în special prin orientarea tarifelor în funcție de costuri [alineatul (2)].

26 — Hotărârea din 8 decembrie 2005, Comisia/Luxemburg (C-33/04, Rec., p. I-10629, punctele 54-60), lasă de asemenea să se întrevadă o înțelegere mai largă cu privire la regimul tranzitoriu.

51. Comisia își atinge obiectivul atunci când explică faptul că, în cazul în care, în perioada de tranziție, tarifele nu ar fi supuse unui control administrativ, ar fi dificil să se verifice dacă acestea sunt orientate în funcție de costuri, servindu-se de intenția de a garanta o continuitate, fără întreruperi nedorite, atât timp cât analiza indispensabilă a pieței nu a fost realizată.

52. În consecință, obligația prevăzută la articolul 25 din TKG din 1996 rezultă din articolul 17 din Directiva 98/10. Prin urmare, conform articolului 27 primul paragraf din Directiva-cadru și articolului 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal, această obligație trebuie menținută, cu caracterul provizoriu indicat.

53. Având în vedere toate considerațiile precedente, Curtea ar trebui să răspundă la prima întrebare preliminară în sensul că dispozițiile menționate impun prelungirea provizorie a valabilității unei cerințe legale prevăzute de dreptul național anterior, precum și a actului administrativ de punere în aplicare corespunzător, care supune autorizării administrative tarifele impuse de către o întreprindere dominantă utilizatorilor finali pentru furnizarea de servicii telefonice.

B — *A doua întrebare preliminară: o întrebare redundantă*

54. Prin această întrebare, formulată în subsidiar, instanța germană dorește să știe dacă, în ipoteza în care articolul 27 primul paragraf din Directiva-cadru și articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal nu ar prevedea menținerea provizorie a unei obligații legale precum cea descrisă, dreptul comunitar ar lăsa legiuitorilor din fiecare stat membru marja de libertate suficientă în acest sens.

55. Răspunsul la prima întrebare risipește această îndoială. „Dreptul comunitar”, evocat în întrebare, nu poate fi altul decât directivele „noului cadru de reglementare” din sectorul comunicațiilor electronice. Astfel cum rezultă din criteriile de interpretare sistematică și teleologică utilizate în prezentele concluzii, economia generală a acestor reglementări nu numai că recomandă, ci impune prelungirea măsurilor precedente atât timp cât nu se cunoaște situația pieței, prin intermediul analizelor oportune. Prin urmare, autoritățile naționale de reglementare trebuie să promoveze punerea în aplicare a actualului cadru de reglementare, prin menținerea, prin modificarea sau prin înlăturarea obligațiilor anterioare.

## VII — Concluzie

56. În lumina reflecțiilor anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Bundesverwaltungsgericht după cum urmează:

„Articolul 27 primul paragraf din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru) și articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal) trebuie interpretate în sensul că impun menținerea în vigoare, cu titlu provizoriu, până la realizarea analizei relevante a piețelor, a unei cerințe legale prevăzute de dreptul național anterior, precum și a actului administrativ de punere în aplicare corespunzător, care supune autorizării administrative tarifele impuse de către o întreprindere dominantă utilizatorilor finali pentru furnizarea de servicii de telefonie vocală."