

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

22 november 2007\*

In zaak C-262/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 17 mei 2006, ingekomen bij het Hof op 15 juni 2006, in de procedure

**Deutsche Telekom AG**

tegen

**Bundesrepublik Deutschland**, vertegenwoordigd door het **Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, L. Bay Larsen, J. Makarczyk, P. Kúris (rapporteur) en J.-C. Bonichot, rechters,

\* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juni 2007,

gelet op de opmerkingen van:

- Deutsche Telekom AG, vertegenwoordigd door T. Mayen, U. Karpenstein en B. Stamm, Rechtsanwälte,
  
- het Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, vertegenwoordigd door Bayer, Meyer-Sebastian, E. Greiwe, M. Dorsch als gemachtigen, bijgestaan door B. Kuhrmeyer en R. Busch,
  
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigen,
  
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Hubert als gemachtigde,
  
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato,
  
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door S. Žalimienė als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Braun en M. Shotter als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 juni 2007,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 27, eerste alinea, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) (PB L 108, blz. 33; hierna: „kaderrichtlijn”) en van artikel 16, lid 1, sub a, van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) (PB L 108, blz. 51; hierna: „universeledienstrichtlijn”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep tot „Revision” dat werd ingesteld door de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door het Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (federaal agentschap voor netwerken voor elektriciteit, gas, telecommunicatie, post en spoorwegen; hierna: „regelgevende instantie”), in een geding tegen Deutsche Telekom AG (hierna: „Deutsche Telekom”) inzake een beslissing van 8 juni 2004 waarbij de regelgevende instantie heeft vastgesteld dat de tarieven van Deutsche Telekom alsook de desbetreffende

bepalingen van de algemene verkoopvoorwaarden voor een aantal „pakketaanbiedingen” onderworpen zijn aan de goedkeuringsplicht van § 25, lid 1, van het Telekommunikationsgesetz (Duitse telecommunicatiewet) van 25 juli 1996 (BGBl. 1996 I, blz. 1120; hierna: „TKG 1996”).

## **Toepasselijke bepalingen**

### *Gemeenschapsregeling*

- 3 Artikel 17 van richtlijn 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PB L 101, blz. 24) legt op de volgende wijze een aantal tariefbeginselen vast:

„1. Onverminderd de specifieke bepalingen van artikel 3 met betrekking tot de betaalbaarheid of van lid 6, zorgen de nationale regelgevende instanties ervoor dat organisaties die spraaktelefoondiensten verstrekken en een aanmerkelijke macht op de markt hebben of overeenkomstig artikel 5 zijn aangewezen en een aanmerkelijke macht op de markt bezitten, aan de bepalingen van dit artikel voldoen.

2. De tarieven voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnet en de vaste openbare telefoondiensten zijn in overeenstemming met de in bijlage II bij richtlijn 90/387/EEG genoemde grondbeginselen van kostenoriëntering.

3. Onverminderd de bepalingen van artikel 7, lid 3, van richtlijn 97/33/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997] inzake interconnectie [op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) (PB L 199, blz. 32)], zijn de tarieven voor de toegang tot en het gebruik van het vaste openbare telefoonnet onafhankelijk van de aard van de door de gebruiker gerealiseerde toepassing, behalve wanneer en voor zover hij andere diensten of faciliteiten verlangt.

4. De tarieven voor faciliteiten die verder gaan dan het beschikbaar stellen van een aansluiting op het vaste openbare telefoonnet en vaste openbare telefoondiensten, worden overeenkomstig het gemeenschapsrecht voldoende gesplitst, zodat van de gebruiker geen betaling wordt verlangd voor faciliteiten die voor de gevraagde dienst niet nodig zijn.

5. Tariefwijzigingen worden pas doorgevoerd wanneer een voldoende lange aankondigingsperiode, vastgesteld door de nationale regelgevende instantie, in acht is genomen.

6. Onverminderd artikel 3 betreffende betaalbaarheid mag een lidstaat zijn nationale regelgevende instantie toestemming geven om de bepalingen van de leden 1, 2, 3, 4 of 5 van dit artikel in een specifiek geografisch gebied niet toe te passen als hij ervan overtuigd is dat er op de markt voor de vaste openbare telefoondiensten sprake is van effectieve concurrentie.”

- 4 Volgens de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecomunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn) (PB L 108, blz. 7; hierna: „toegangsrichtlijn”) dient het

nieuwe regelgevingskader voor de telecommunicatiesector de door de voorgaande regeling opgelegde verplichtingen — tot het tijdstip waarop zij worden herzien — te handhaven teneinde de continuïteit van de bestaande afspraken te waarborgen en te voorkomen dat er een rechtsvacuüm ontstaat.

- 5 Artikel 16, lid 1, van de kaderrichtlijn bepaalt dat zo spoedig mogelijk na de aanneming van de aanbeveling of een bijwerking daarvan de nationale regelgevende instanties, zoveel mogelijk met inachtneming van de richtsnoeren, een analyse van de relevante markten uitvoeren. De lidstaten zorgen ervoor dat deze analyse, in voorkomend geval, in samenwerking met de nationale mededingingsinstanties wordt uitgevoerd.
  
- 6 Artikel 27, eerste alinea, van de kaderrichtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten handhaven alle verplichtingen krachtens de nationale wetgeving als bedoeld in artikel 7 van [de toegangsrichtlijn] en artikel 16 van [de universele-dienstrichtlijn] totdat een nationale regelgevende instantie met betrekking tot deze verplichtingen een besluit heeft genomen overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn.”

- 7 Artikel 7 van de toegangsrichtlijn luidt als volgt:

„Evaluatie van eerdere verplichtingen inzake toegang en interconnectie

1. De lidstaten handhaven alle verplichtingen inzake toegang en interconnectie die vóór de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn ten aanzien van openbare

communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen golden krachtens de artikelen 4, 6, 7, 8, 11, 12 en 14 van richtlijn [97/33], artikel 16 van richtlijn [98/10] en de artikelen 7 en 8 van richtlijn 92/44/EEG [van de Raad van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen (PB L 165, blz. 27)]; deze verplichtingen worden gehandhaafd totdat zij zijn geëvalueerd en daarover een besluit is genomen overeenkomstig lid 3.

2. De Commissie zal aangeven welke markten relevant zijn voor de in lid 1 bedoelde verplichtingen in de eerste aanbeveling inzake relevante markten voor producten en diensten en in de beschikking tot vaststelling van de transnationale markten, die volgens de procedure van artikel 15 van [de kaderrichtlijn] wordt aangenomen.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van deze richtlijn, en vervolgens op gezette tijden, een marktanalyse uitvoeren volgens de procedure van artikel 16 van [de kaderrichtlijn] om te bepalen of de betrokken verplichtingen moeten worden gehandhaafd, gewijzigd of opgeheven. Voor de voorafgaande kennisgeving aan de partijen waarvoor een dergelijke wijziging of opheffing van verplichtingen geldt wordt een passende termijn in acht genomen.”

8 Artikel 16 van de universeledienstrichtlijn bepaalt:

„Evaluatie van de verplichtingen

1. De lidstaten handhaven alle verplichtingen in verband met:

a) eindgebruikerstarieven voor het aanbieden van toegang tot en gebruik van het openbare telefoonnetwerk, die zijn opgelegd overeenkomstig artikel 17 van richtlijn [98/10];

b) carrierkeuze of carriervoorkeuze, opgelegd overeenkomstig richtlijn [97/33];

[...]"

### *Nationale regeling*

9 § 24 TKG 1996 bepaalt met name dat de tarieven dienen te worden opgesteld aan de hand van de kosten voor het op een efficiënte manier ter beschikking stellen van prestaties en moeten beantwoorden aan de volgende vereisten: zij mogen geen bijkomende kosten bevatten die alleen worden opgelegd wegens de machtspositie van een exploitant op de desbetreffende telecommunicatiemarkt in de zin van § 19 van het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Duitse wet op de mededingingsbeperking) in de versie die werd bekendgemaakt in het BGBl. 1989 I, blz. 2486; zij mogen geen kortingen bevatten die andere ondernemingen op een telecommunicatiemarkt in hun concurrentiemogelijkheden belemmeren en zij mogen gebruikers geen voordelen toekennen ten opzichte van andere gebruikers van gelijkaardige of identieke telecommunicatiediensten op de relevante telecommunicatiemarkt, tenzij het bewijs van een objectieve rechtvaardiging kan worden geleverd.

10 § 25 TKG 1996 luidt als volgt:

„(1) Krachtens de §§ 24 en 27 tot en met 31 van de onderhavige wet zijn de tarieven en de desbetreffende bepalingen van de algemene verkoopvoorwaarden betreffende het aanbieden van transmissiewegen en van spraaktelefoniediensten in het kader van vergunningen derde en vierde categorie, in de zin van § 6,



onderworpen aan de goedkeuring van de regelgevende instantie, wanneer de vergunninghouder op de relevante markt een machtspositie inneemt in de zin van § 22 van het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

- (2) De tarieven en de desbetreffende bepalingen van de algemene verkoopvoorwaarden aangaande de verlening van andere telecommunicatiediensten dan die waarnaar in lid 1 wordt verwezen, die worden aangeboden door ondernemingen die op de relevante markt een machtspositie innemen in de zin van § 22 van het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zijn krachtens de §§ 24, 27, lid 4, en 31 onderworpen aan de procedure van § 30.
- (3) De voorgaande leden zijn, mutatis mutandis, toepasselijk op de tarieven en op de desbetreffende bepalingen van de algemene verkoopvoorwaarden die worden gehanteerd door een onderneming die samen met een vergunninghouder in de zin van lid 1, of samen met een onderneming in de zin van lid 2, één en dezelfde onderneming vormt. Ondernemingen vormen één en dezelfde onderneming wanneer zij een band met elkaar hebben in de zin van § 36, lid 2, en § 37, leden 1 en 2, van het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.”

<sup>11</sup> § 150 van het Telekommunikationsgesetz (Duitse telecommunicatiewet) van 22 juni 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1190), zoals gewijzigd bij de wet van 7 juli 2005 (BGBl. 2005 I, blz. 1970; hierna: „TKG 2004”), regelt de tarieven als volgt:

„(1) De vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wet door de regelgevende instantie gedane vaststellingen van machtsposities op de markt, alsook de hieruit voortvloeiende verplichtingen, blijven van kracht tot het tijdstip waarop zij worden vervangen door nieuwe besluiten op grond van de bepalingen van

deel 2. Dit geldt tevens voor gevallen waarin de vaststellingen van machtsposities op de markt uitsluitend in de motivering van een administratieve handeling zijn opgenomen. De eerste zin is, mutatis mutandis, van toepassing op de verplichtingen waarnaar wordt verwezen in de §§ 36, 37 en 39, tweede keuzemogelijkheid, [TKG 1996].

[...]"

### **Hoofdeding en prejudiciële vragen**

- 12 Deutsche Telekom heeft in 2003 verschillende „pakketaanbiedingen” voor telecommunicatiediensten op de markt gebracht die zowel diensten bevatten waarvoor conform § 25, lid 1, TKG 1996 de goedkeuring van de regelgevende instantie moest worden gevraagd, als diensten waarvoor deze verplichting niet gold.
- 13 Naar aanleiding van een aantal klachten heeft de regelgevende instantie in december 2003 een onderzoek ingesteld om na te gaan of deze pakketaanbiedingen in hun geheel aan de genoemde verplichting onderworpen waren.
- 14 Bij beslissing van 8 juni 2004 heeft de regelgevende instantie vastgesteld dat de gehanteerde tarieven en de desbetreffende bepalingen van de algemene verkoopvoorwaarden onder de goedkeuringsplicht van § 25 TKG 1996 vielen.
- 15 Deutsche Telekom heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Köln en deze rechter tegelijk verzocht om voorlopige maatregelen.

- 16 Bij vonnis van 15 september 2005 heeft de genoemde rechter het beroep van Deutsche Telekom toegewezen, op grond dat de overgangsbepaling van § 150, lid 1, TKG 2004 enkel betrekking heeft op de verplichtingen die geen verdere uitvoeringshandeling behoeven en als zodanig toepasselijk zijn, criteria waaraan § 25, lid 1, TKG 1996 niet voldoet.
- 17 De regelgevende instantie heeft tegen dit vonnis beroep tot „Revision” ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, dat de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1) Moeten artikel 27, eerste alinea, van [de kaderrichtlijn] en artikel 16, lid 1, sub a, van [de universeledienstrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat een in het vroegere nationale rechtskader opgelegde wettelijke verplichting tot goedkeuring van de tarieven voor de levering van spraaktelefoniediensten aan eindgebruikers door een onderneming met een machtspositie op de desbetreffende markt en dus ook de bestuurlijke handeling ter uitvoering daarvan, tijdelijk moeten worden gehandhaafd?

Indien het antwoord op vraag 1 ontkennend is:

2) Verzet het gemeenschapsrecht zich tegen een dergelijke verregaande handhaving?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 18 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27 van de kaderrichtlijn en artikel 16 van de universeledienstrichtlijn strekken

tot tijdelijke handhaving van een in het vroegere nationale rechtskader vastgestelde wettelijke verplichting tot goedkeuring van bepaalde telefoontarieven van een onderneming met een machtspositie op de desbetreffende markt alsook tot tijdelijke handhaving van de bestuurlijke handeling waarbij daaraan uitvoering wordt gegeven.

- 19 Het staat vast dat de regelgevende instantie geen enkel besluit in de zin van artikel 16 van de kaderrichtlijn heeft genomen, aangezien de analyse van de relevante markt voor spraaktelefonie op het tijdstip van de procedure voor de verwijzende rechter nog niet was afgerond.

*Uitlegging van artikel 27 van de kaderrichtlijn en van artikel 16 van de universeledienstrichtlijn*

- 20 Wat de letterlijke uitlegging van artikel 27 van de kaderrichtlijn betreft zij erop gewezen dat „alle verplichtingen” die in de wettelijke regelingen van de lidstaten golden en waarnaar artikel 7 van de toegangsrichtlijn en artikel 16 van de universeledienstrichtlijn verwijzen, moeten worden gehandhaafd. Artikel 7 van de toegangsrichtlijn betreft de verplichtingen inzake toegang en interconnectie die vóór inwerkingtreding van de kaderrichtlijn golden voor openbare communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen. Artikel 16, lid 1, sub a, van de universeledienstrichtlijn bepaalt dat alle verplichtingen in verband met eindgebruikerstarieven voor het aanbieden van toegang tot en gebruik van het openbare telefoonnetwerk moeten worden gehandhaafd.
- 21 Bijgevolg moeten, zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie opmerkt, alle verplichtingen waarnaar aldus wordt verwezen en die werden opgelegd krachtens de regelingen van de lidstaten die golden vóór de invoering van het regelgevingskader dat voortvloeit uit de kaderrichtlijn, de toegangsrichtlijn, de

universeledienstrichtlijn en richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn) (hierna: „nieuw regelgevingskader”), ongeacht de aard ervan, tijdelijk worden gehandhaafd.

- 22 De omstandigheid dat het besluit tot opheffing van deze tijdelijke situatie, dat wordt genomen op basis van de in artikel 16 van de kaderrichtlijn bedoelde marktanalyse, een taak is van de regelgevende instantie, doet aan deze uitlegging niet af, aangezien deze instantie alleen maar de verplichtingen uitvoert die worden opgelegd door de geldende wettelijke regeling, welke voortvloeit uit het nieuwe regelgevingskader. Het is immers dat nieuwe regelgevingskader dat vaststelt welke verplichtingen worden gewijzigd, gehandhaafd of opgeheven.
- 23 Een dergelijke uitlegging vindt tevens bevestiging in de wetsgeschiedenis en in de opzet van het nieuwe regelgevingskader.
- 24 Wat de wetsgeschiedenis van het nieuwe regelgevingskader betreft, is het zeker dat er in het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2000 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten [COM(2000) 393 def.] geen enkele uitdrukkelijke overgangsbepaling werd vastgelegd.
- 25 Het advies van het Economisch en Sociaal Comité van 24 januari 2001 over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten” (PB C 123, blz. 56) bepaalt in punt 4.4 dat „duidelijk [moet] worden gesteld dat de vigerende wetgeving slechts wordt toegepast totdat de eerste marktanalyse conform de nieuwe richtlijn is uitgevoerd”.

- 26 Dat voorstel werd overgenomen in het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 38/2001 van 17 september 2001, vastgesteld door de Raad, met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB C 337, blz. 34), waaruit blijkt dat de Raad het belangrijk vond om de juridische helderheid te waarborgen en om in grotere mate rekening te houden met de diversiteit van de situatie in de onderscheiden lidstaten.
- 27 Derhalve heeft de gemeenschapswetgever de categorieën verplichtingen waarnaar wordt verwezen in artikel 27, eerste alinea, van de kaderrichtlijn, kennelijk niet willen beperken.
- 28 Wat de opzet van het nieuwe regelgevingskader betreft moet worden vastgesteld, in de eerste plaats, dat de verplichtingen van een onderneming met een machtspositie op een bepaalde markt in het vroegere regelgevingskader in de teksten zelf werden omschreven, terwijl in het nieuwe regelgevingskader de nationale regelgevende instanties bevoegd zijn om de relevante markt te definiëren en er de desbetreffende regelingen op toe te passen. Deze instanties spelen eveneens een rol bij de marktanalyse en duiden de ondernemingen met een aanmerkelijke macht op de desbetreffende markt aan.
- 29 In de tweede plaats wordt in de in artikel 7 van de toegangsrichtlijn gegeven opsomming van de door de lidstaten te handhaven verplichtingen die golden vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn, verwezen naar artikel 4 van richtlijn 97/33, dat de exploitanten rechtstreeks verplichtingen oplegt, alsook naar de artikelen 6 tot en met 8, 11, 12 en 14 van laatstgenoemde richtlijn, artikel 16 van richtlijn 98/10 en de artikelen 7 en 8 van richtlijn 92/44, die de lidstaten de opdracht geven ervoor te zorgen dat bovengenoemde bepalingen worden uitgevoerd, waarvoor dan hetzij de overheidsinstanties hetzij de nationale regelgevende instanties verantwoordelijk zijn.

- 30 In de derde en laatste plaats zij benadrukt dat in de achtentwintigste overweging van de considerans van de universeledienstrichtlijn de noodzaak tot uitdrukking wordt gebracht om ook de verdere toepassing van de bestaande bepalingen ten aanzien van een minimumpakket van huurlijndiensten in de communautaire telecomunicatiewetgeving, met name in richtlijn 92/44, te waarborgen totdat de nationale regelgevende instanties besluiten dat dergelijke bepalingen niet langer nodig zijn omdat op hun grondgebied een in voldoende mate concurrerende markt tot stand is gekomen.
- 31 Om te beginnen wordt de beoogde continuïteit expliciet toegepast door bijlage VII bij de universeledienstrichtlijn, inzake de voorwaarden voor het in artikel 18 van deze richtlijn bedoelde minimumpakket van huurlijnen, alsook door artikel 16, lid 1, sub c, van deze richtlijn, dat voorziet in de handhaving van de verplichtingen inzake huurlijnen van de artikelen 3, 4, 7, en 10 van richtlijn 92/44 — die de lidstaten verplichtingen opleggen — alsook van de artikelen 6 en 8 van laatstgenoemde richtlijn, die kennelijk een regelgevend karakter hebben.
- 32 Vervolgens voorziet artikel 16, lid 1, sub a en b, van de universeledienstrichtlijn zowel in de handhaving van de verplichtingen inzake de eindgebruikerstarieven waarnaar wordt verwezen in artikel 17 van richtlijn 98/10, als in de handhaving van de verplichtingen inzake de carrierkeuze of carriërvorkeuze van de exploitanten, opgelegd overeenkomstig richtlijn 97/33.
- 33 Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat de hierboven uiteengezette verplichtingen zowel individuele handelingen betreffen als regelgevende maatregelen die worden toegepast door een instantie die door iedere lidstaat wordt aangeduid overeenkomstig zijn eigen constitutionele organisatie.
- 34 Ten slotte vindt deze uitlegging steun in het doel van de aan de orde zijnde bepalingen.

- 35 In de twaalfde overweging van de considerans en in artikel 7 van de toegangsrichtlijn wordt immers verklaard dat het ontstaan van een rechtsvacuüm tussen het vroegere en het nieuwe regelgevingskader moet worden voorkomen. Daartoe moeten alle bestaande verplichtingen, ongeacht de grondslag ervan, worden gehandhaafd.
- 36 Vervolgens beoogt artikel 27 van de kaderrichtlijn, door uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 7 van de toegangsrichtlijn en naar artikel 16 van de universeledienst-richtlijn, noodzakelijkerwijs hetzelfde doel, namelijk het waarborgen van de continuïteit tussen het vroegere en het nieuwe regelgevingskader, ongeacht de aard en de grondslag van de aan de exploitanten opgelegde verplichtingen.

*§ 25, lid 1, TKG 1996*

- 37 § 25, lid 1, TKG 1996 onderwierp de tarieven die ondernemingen met een machtspositie op de desbetreffende markt hanteerden voor de levering van spraaktelefoniediensten aan eindgebruikers — conform de §§ 24 en 27 tot en met 31 van deze wet — aan een voorafgaande goedkeuring.
- 38 Artikel 17 van richtlijn 98/10, dat uitdrukkelijk is gehandhaafd door artikel 16, lid 1, sub a, van de universeledienstrichtlijn, waarnaar artikel 27 van de kaderrichtlijn verwijst, omschrijft in lid 1 de rol van de nationale regelgevende instanties en bepaalt dat vergunninghouders die een aanmerkelijke macht op de markt bezitten, aan de bepalingen van dit artikel dienen te voldoen. Het tweede lid van dit artikel 17 bepaalt dat de tarieven voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnet en de vaste openbare telefoondiensten in overeenstemming moeten zijn met de grondbeginselen van kostenoriëntering.



- 39 Conform § 24 TKG 1996 dienen de tarieven te worden vastgesteld aan de hand van de kosten voor het op een efficiënte manier ter beschikking stellen van prestaties, en dienen zij te beantwoorden aan de vereisten van lid 2 van deze paragraaf, dat met name bepaalt dat de tarieven geen bijkomende kosten mogen bevatten die alleen worden opgelegd wegens het feit dat een exploitant een machtspositie bezit op de desbetreffende telecommunicatiemarkt.
- 40 Derhalve kan worden aangenomen dat een bepaling als § 25 TKG 1996, die een algemene goedkeuringsplicht bevat en tegelijk verwijst naar het beginsel van kostenoriëntering dat is terug te vinden in een bepaling als § 24 van deze wet, uitvoering geeft aan artikel 17 van richtlijn 98/10.
- 41 Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat een verplichting zoals die van § 25 TKG 1996 een verplichting in de zin van artikel 16, lid 1, sub a, van de universeledienstrichtlijn vormt en dat zij derhalve tijdelijk dient te worden gehandhaafd.
- 42 Deutsche Telekom voert weliswaar aan dat de nationale regelgevende instantie, wanneer zij nalaat om een analyse van de relevante markt te verrichten, de uitvoering van nieuwe communautaire regels vertraging kan doen oplopen. Dit neemt evenwel niet weg dat in een dergelijke situatie de nationale instanties en — in voorkomend geval — de bevoegde rechterlijke instanties hier de juiste conclusie uit moeten trekken, en dat de Commissie haar bevoegdheden moet aanwenden teneinde de volledige toepassing van het gemeenschapsrecht te waarborgen.
- 43 Gelet op een en ander moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 27, eerste alinea, van de kaderrichtlijn en artikel 16, lid 1, sub a, van de universeledienstrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat een wettelijke verplich-

ting — zoals die bedoeld in § 25 TKG 1996 — die door het nationale recht werd ingevoerd vóór de totstandkoming van het nieuwe regelgevingskader, tot goedkeuring van de tarieven voor de levering van spraaktelefoniediensten aan eindgebruikers door ondernemingen met een machtspositie op de desbetreffende markt alsook de bestuurlijke handelingen ter uitvoering daarvan, tijdelijk moeten worden gehandhaafd.

- 44 Gezien het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

## **Kosten**

- 45 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 27, eerste alinea, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), en artikel 16, lid 1, sub a, van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met**

**betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (Universele dienstrichtlijn), moeten aldus worden uitgelegd dat een wettelijke verplichting — zoals die bedoeld in § 25 van het Telekommunikationsgesetz (Duitse telecommunicatiewet) van 25 juli 1996 — die door het nationale recht werd ingevoerd vóór de totstandkoming van het uit de genoemde richtlijnen voortvloeiende regelgevingskader, tot goedkeuring van de tarieven voor de levering van spraaktelefoniediensten aan eindgebruikers door ondernemingen met een machtspositie op de desbetreffende markt alsook de bestuurlijke handelingen ter uitvoering daarvan, tijdelijk moeten worden gehandhaafd.**

ondertekeningen