Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

20. listopadu 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Evropský kodex pro elektronické komunikace – Směrnice (EU) 2018/1972 – Nápravná opatření týkající se přístupu, ukládaná podnikům s významnou tržní silou – Článek 72 – Povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám – Podmínky“

Ve věci C-327/24 [Lolach] [i],

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Verwaltungsgericht Köln (Správní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) ze dne 2. května 2024, došlým Soudnímu dvoru dne 3. května 2024, v řízení

Telekom Deutschland GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: F. Biltgen, předseda senátu, T. von Danwitz, místopředseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce prvního senátu, I. Ziemele, A. Kumin a S. Gervasoni (zpravodaj), soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

za soudní kancelář: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. března 2025,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Telekom Deutschland GmbH: F. Hölscher a J. von Lucius, Rechtsanwälte,

– za Bundesrepublik Deutschland: C. Mögelin, M. Otremba a J. Schölzel,

– za řeckou vládu: K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou a D. Tsagkaraki, jako zmocněnkyně,

* Jednací jazyk: němčina.

[i] Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádné ze zúčastněných stran.

– za Evropskou komisi: G. Conte, O. Gariazzo a G. Meeßen, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. května 2025,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 72 a 73 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Telekom Deutschland GmbH a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo), zastoupenou Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Spolková agentura pro sítě elektřiny, plynu, telekomunikací, pošt a železnic, Německo) (dále jen „Spolková agentura pro sítě“) ve věci povinnosti poskytnout přístup k inženýrským stavbám v odvětví telekomunikací.

Právní rámec

Unijní právo

3 Bod 29 odůvodnění směrnice 2018/1972 uvádí:

„Cílem této směrnice je v závislosti na rozvoji hospodářské soutěže na trzích postupně omezovat pro odvětví specifická pravidla [*ex ante*] a nakonec dosáhnout toho, aby se elektronické komunikace řídily pouze právem hospodářské soutěže. Vzhledem k tomu, že trhy elektronických komunikací prokázaly v posledních letech výraznou dynamiku v oblasti hospodářské soutěže, je důležité, aby regulační povinnosti [*ex ante*] byly ukládány, pouze pokud na dotčených trzích neexistuje účinná a udržitelná hospodářská soutěž. Konečným cílem regulačního zásahu [*ex ante*] je přinést prospěch koncovým uživatelům tím, že se na maloobchodních trzích na udržitelném základě zavede účinná hospodářská soutěž. Povinnosti na úrovni velkoobchodních trhů by se měly uložit v případě, že na jednom nebo více maloobchodních trzích by bez těchto povinností pravděpodobně nedošlo k účinnému fungování hospodářské soutěže. Je pravděpodobné, že vnitrostátní regulační orgány jsou postupně schopny na základě procesu analýzy trhu konstatovat, že maloobchodní trhy jsou konkurenceschopné, a to i bez uplatnění velkoobchodní regulace, zejména s ohledem na očekávaná zlepšení v oblasti inovací a hospodářské soutěže. V tomto případě by měl vnitrostátní regulační orgán vyvodit závěr, že regulace na velkoobchodní úrovni již není potřebná, a posoudit odpovídající relevantní velkoobchodní trh s ohledem na zrušení regulace [*ex ante*]. […]“

4 Bod 187 odůvodnění této směrnice uvádí:

„Inženýrské sítě, které mohou být hostitelem sítě elektronických komunikací, jsou klíčové pro úspěšné zavádění nových sítí kvůli vysokým nákladům na jejich zdvojování a významným úsporám, kterých je možno dosáhnout při opakovaném využití těchto sítí. Proto je kromě pravidel pro fyzickou infrastrukturu stanovených ve směrnici [Evropského parlamentu a Rady] 2014/61/EU [ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování

vysokorychlostních sítí elektronických komunikací (Úř. věst. 2014, L 155, s. 1)] v situacích, kdy inženýrské sítě vlastní podnik označený jako podnik s významnou tržní silou, zapotřebí stanovit zvláštní nápravné opatření. Pokud inženýrské sítě existují a je možné je opakovaně využít, má dosažení účinného přístupu k těmto sítím vysoce pozitivní účinky na zavádění konkurenční infrastruktury, a proto je nutné zajistit, aby přístup k těmto aktivům bylo možné použít jako samostatné nápravné opatření pro zlepšení dynamiky hospodářské soutěže a dynamiky zavádění na jakémkoliv navazujícím trhu, které je třeba vzít v úvahu před tím, než se začne posuzovat potřeba uložit jakákoliv jiná potenciální nápravná opatření, a ne pouze jako doplňkové nápravné opatření pro jiné velkoobchodní produkty nebo služby nebo jako nápravné opatření omezené na podniky, které samy tyto jiné velkoobchodní produkty nebo služby využívají. […]“

5 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Obecné cíle“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů uvedených v této směrnici přijímaly vnitrostátní regulační a jiné příslušné orgány veškerá přiměřená opatření, která jsou nezbytná a přiměřená k dosažení cílů stanovených v odstavci 2. […]

[…]

2. Vnitrostátní regulační a jiné příslušné orgány, jakož i [Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC)], Komise a členské státy sledují v rámci této směrnice každý z těchto obecných cílů, které mají stejnou důležitost:

a) podporují připojení a přístup všech občanů a podniků Unie k sítím s velmi vysokou kapacitou, včetně pevných, mobilních a bezdrátových sítí a jejich využívání;

b) podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí elektronických komunikací a přiřazených prostředků, včetně účinné hospodářské soutěže v oblasti infrastruktury, a při poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených služeb;

c) přispívají k rozvoji vnitřního trhu tím, že odstraňují zbývající překážky při investicích do sítí elektronických komunikací, služeb elektronických komunikací, přiřazených prostředků a přiřazených služeb a jejich zajišťování a poskytování v celé Unii a usnadňují k tomu konvergentní podmínky, že vytvářejí společná pravidla a předvídatelné regulační přístupy, že upřednostňují účinné, efektivní a koordinované využívání radiového spektra, otevřené inovace, zřizování a rozvoj transevropských sítí, zajišťování, dostupnost a interoperabilitu celoevropských služeb a spojení mezi koncovými body;

d) prosazují zájmy občanů Unie tím, že zajišťují připojení a širokou dostupnost a využívání sítí s velmi vysokou kapacitou včetně pevných, mobilních a bezdrátových sítí a služeb elektronických komunikací; že na základě účinné hospodářské soutěže umožňují co největší prospěch, pokud jde o výběr, cenu a kvalitu, že zachovávají bezpečnost sítí a služeb; že zajišťují vysokou a jednotnou úroveň ochrany koncových uživatelů prostřednictvím potřebných odvětvových pravidel a že řeší potřeby určitých sociálních skupin, zejména koncových uživatelů se zdravotním postižením, starších koncových uživatelů nebo koncových uživatelů se zvláštními sociálními potřebami, například pokud jde o cenovou dostupnost a volbu a rovnocenný přístup pro koncové uživatele se zdravotním postižením.

[…]“

6 Článek 67 směrnice 2018/1972, nadepsaný „Postup pro analýzu trhu“, stanoví:

„1. Vnitrostátní regulační orgány rozhodnou, zda určitý relevantní trh definovaný v souladu s čl. 64 odst. 3 odůvodňuje uložení regulačních povinností stanovených v této směrnici. […]

Lze mít za to, že trh odůvodňuje uložení regulačních povinností stanovených v této směrnici, pokud jsou splněna všechna následující kritéria:

a) jsou přítomny značné a nikoli dočasné strukturální, právní nebo regulační překážky vstupu;

b) existuje struktura trhu, která v daném časovém horizontu nesměřuje k účinné hospodářské soutěži, a to s ohledem na stav hospodářské soutěže z pohledu infrastruktury a dalších faktorů, které stojí za překážkami vstupu;

c) právo hospodářské soutěže je samo o sobě nedostatečné k tomu, aby adekvátně řešilo zjištěná selhání trhu.

[…]

3. Pokud vnitrostátní regulační orgán dospěje k závěru, že určitý relevantní trh neodůvodňuje uložení regulačních povinností v souladu s postupem uvedeným v odstavcích 1 a 2 tohoto článku, nebo pokud nejsou splněny podmínky stanovené v odstavci 4 tohoto článku, neuloží nebo nezachová žádné zvláštní regulační povinnosti v souladu s článkem 68. […]

[…]

4. Pokud vnitrostátní regulační orgán zjistí, že je na relevantním trhu odůvodněno uložení regulačních povinností v souladu s odstavci 1 a 2 tohoto článku, určí podle článku 63 veškeré podniky, které mají samostatně nebo ve spojení s jinými podniky významnou tržní sílu na daném relevantním trhu. Vnitrostátní regulační orgán těmto podnikům uloží vhodné zvláštní regulační povinnosti v souladu s článkem 68, nebo pokud tyto povinnosti již existují, ponechá je v platnosti nebo je změní, pokud má za to, že by za absence uvedených povinností nebyl výsledek pro koncové uživatele účinně konkurenční.

[…]“

7 Článek 68 této směrnice, nadepsaný „Ukládání, změna nebo rušení povinností“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byly vnitrostátní regulační orgány zmocněny ukládat povinnosti stanovené v článcích 69 až 74 a 76 až 81.

2. Pokud je podnik na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 67 označen jako podnik s významnou tržní silou na určitém trhu, vnitrostátní regulační orgány mu podle potřeby uloží jakékoli z povinností uvedených v článcích 69 až 74 a článcích 76 a 80. V souladu se zásadou proporcionality zvolí vnitrostátní regulační orgán nejméně rušivý způsob řešení problémů určených v rámci analýzy trhu.

3. Vnitrostátní regulační orgány uloží povinnosti uvedené v článcích 69 až 74 a článcích 76 a 80 pouze podnikům označeným jako podniky s významnou tržní silou v souladu s odstavcem 2 tohoto článku, aniž jsou dotčeny:

a) články 61 a 62,

b) články 44 a 17 této směrnice, podmínka 7 v části D přílohy I, jak je uplatněna na základě čl. 13 odst. 1 této směrnice, články 97 a 106 této směrnice a příslušná ustanovení směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2002/58/ES [ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) (Úř. věst. 2002, L 201, s. 37; Zvl. vyd. 13/29, s. 514)] obsahující povinnosti pro podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou, nebo

c) potřeba dodržet mezinárodní závazky.

[…]

4. Povinnosti uložené v souladu s tímto článkem:

a) vycházejí z povahy problému zjištěného vnitrostátním regulačním orgánem v rámci analýzy trhu, a je-li to na místě, s ohledem na to, že byla podle článku 66 identifikována nadnárodní poptávka;

b) jsou přiměřené, pokud možno s ohledem na náklady a přínosy;

c) jsou odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 3 a

[…]“

8 Článek 72 uvedené směrnice, nadepsaný „Přístup k inženýrským stavbám“, stanoví:

„1. Vnitrostátní regulační orgán může v souladu s článkem 68 ukládat podnikům povinnost vyhovět přiměřeným žádostem o přístup k inženýrským stavbám a jejich využívání, mimo jiné včetně budov nebo vstupů do budov, kabelů v budovách včetně elektrického vedení, antén, věží a jiných podpůrných konstrukcí, stožárů, sloupů, kabelovodů, potrubí, inspekčních komor, vstupních šachet a rozvodných skříní, v situacích, kdy vnitrostátní regulační orgán na základě analýzy trhu usoudí, že odepření přístupu nebo přístup poskytnutý za nepřiměřených podmínek, které mají podobný účinek, by zabránily vzniku udržitelného konkurenčního trhu a nebyly by v zájmu koncového uživatele.

2. Vnitrostátní regulační orgány mohou podniku uložit povinnost poskytnout přístup v souladu s tímto článkem bez ohledu na to, zda jsou aktiva dotčená touto povinností součástí relevantního trhu v souladu s analýzou trhu, pokud je tato povinnost nezbytná a přiměřená pro splnění cílů článku 3.“

9 Článek 73 téže směrnice, nadepsaný „Povinnosti přístupu k určitým síťovým prvkům a přiřazeným prostředkům a jejich využívání“, stanoví:

„1. Vnitrostátní regulační orgán může v souladu s článkem 68 ukládat podnikům povinnost vyhovět přiměřeným žádostem o přístup k určitým síťovým prvkům a přiřazeným prostředkům a o jejich využívání, pokud se vnitrostátní regulační orgán domnívá, že by odmítnutí přístupu nebo nepřiměřené smluvní podmínky a podmínky s podobným účinkem bránily vývoji trvalého konkurenčního trhu na maloobchodní úrovni a nebyly by v zájmu koncového uživatele.

[…]

2. […]

Zvažuje-li vnitrostátní regulační orgán v souladu s článkem 68 uložení povinností na základě článku 72 nebo na základě tohoto článku, posoudí, zda by z hlediska podpory hospodářské soutěže a ochrany zájmů koncových uživatelů nebylo přiměřeným prostředkem uložení povinností pouze podle článku 72.

[…]“

10 Bod 28 odůvodnění doporučení Komise (EU) 2020/2245 ze dne 18. prosince 2020 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2020, L 439, s. 23), uvádí:

„Článek 72 kodexu dále vnitrostátním regulačním orgánům umožňuje uložit povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám jako samostatné nápravné opatření na kterémkoli relevantním velkoobchodním trhu. Taková povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám může být odůvodněná bez ohledu na to, zda fyzická infrastruktura, k níž je poskytován přístup, je součástí regulovaného relevantního trhu, a vnitrostátní regulační orgány by ji měly zvážit předtím, než uloží jiné povinnosti přístupu na navazujících trzích, pokud je to přiměřené a dostatečné na podporu hospodářské soutěže ve prospěch koncových uživatelů.“

Německé právo

11 Ustanovení § 26 Telekommunikationsgesetz (zákon o telekomunikacích) ze dne 23. června 2021 (BGBl. 2021 I, s. 1858) ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „TKG“), který provádí články 72 a 73 směrnice 2018/1972 do německého práva, stanoví:

„Povinnosti poskytnout přístup

(1) Spolková agentura pro sítě může podniku s významnou tržní silou uložit povinnost poskytnout přístup jiným podnikům, pokud by odepření přístupu zabránilo vývoji udržitelného konkurenčního maloobchodního trhu a nebylo v zájmu koncového uživatele.

(2) Při posuzování skutečnosti, zda a jaké přístupové povinnosti podle odstavce 1 jsou odůvodněné a zda jsou tyto povinnosti v přiměřeném poměru k cílům stanoveným v § 2, Spolková agentura pro sítě posuzuje, zda

1. povinnosti, které již byly nebo v dohledné době budou podle této části uloženy, nebo již uzavřené či nabídnuté komerční dohody o poskytnutí přístupu na dotčeném nebo souvisejícím velkoobchodní trhu a

2. pouhé uložení povinností podle odstavce 3 bodu 10

postačují k zajištění cílů uvedených v § 2.

[…]

(3) Spolková agentura pro sítě může podnikům s významnou tržní silou uložit s přihlédnutím k odstavci 1 mimo jiné povinnost, aby

[…]

10. poskytovaly přístup k inženýrským stavbám, mezi které patří mimo jiné budovy nebo vstupy do budov, kabely v budovách včetně elektrického vedení, antény, věže a jiné podpůrné konstrukce, stožáry, sloupy, kabelovody, potrubí, inspekční komory, vstupní šachty a rozvodné skříně, a to i tehdy, když nejsou součástí relevantního trhu podle § 10, je-li povinnost poskytnout přístup nezbytná a přiměřená s ohledem na problém zjištěný v rámci analýzy trhu podle § 11.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

12 Společnost Telekom Deutschland je podnikem nabízejícím telekomunikační služby, který byl v rámci analýzy trhu ze dne 10. října 2019 označen za podnik s významnou tržní silou na trhu velkoobchodních služeb poskytování přístupu k účastnickému vedení v pevném místě.

13 Rozhodnutím ze dne 21. července 2022 uložila Spolková agentura pro sítě společnosti Telekom Deutschland několik povinností přístupu, z nichž dvě znějí takto:

„1.1 Poskytovat jiným podnikům přístup ke kabelovému vedení, jakož i ke stožárům a podpůrným systémům nadzemního vedení, které existují v okamžiku poptávky, za účelem výstavby a provozu sítí s velmi vysokou kapacitou v pevných místech nebo za účelem přístupu k účastnickému vedení na kabelovém rozbočovači resp. MultiService Access Node (MSAN) (body 1.2 nebo 1.3) v rámci stávajících kapacit, přičemž [Telekom Deutschland] si může držet přiměřenou provozní rezervu a přednostně uspokojovat vlastní potřebu. […]

1.2 Poskytovat jiným podnikům fyzicky ničím nezatížený přístup k měděnému účastnickému vedení na hlavním rozvaděči nebo jiném bodě, který se nachází blíže k účastnickému zařízení než hlavní rozvaděč (zejména kabelové resp. koncové rozbočovače – APL), pokud přístup nemůže nebo nemusí odepřít v souladu s ustanoveními přílohy 1 – Odepření přístupu k účastnickému vedení mimo dosah hlavního rozvaděče – a přílohy 2 – Odepření přístupu k účastnickému vedení v dosahu hlavního rozvaděče – k tomuto bodu […]“

14 K odůvodnění svého rozhodnutí Spolková agentura pro sítě uvedla, že může na základě § 26 odst. 1 první věty TKG uložit provozovatelům veřejných telekomunikačních sítí s významnou tržní silou povinnost, aby poskytly jiným podnikům přístup, a to i nezatížený přístup v souladu s poptávkou, zejména pokud by odepření přístupu zabránilo vývoji udržitelného konkurenčního navazujícího maloobchodního trhu nebo by tento vývoj nebyl v zájmu koncového uživatele. Dodala, že z § 26 TKG a z jeho odkazu na regulační cíle uvedené v § 2 TKG vyplývá, že uložená opatření musí být součástí širokého souboru cílů a současně splňovat určité předběžné podmínky.

15 Spolková agentura pro sítě měla za to, že tento soubor zahrnuje čtyři základní cíle: zaprvé zajištění připojení a podporu přístupu všech občanů a podniků k sítím s velmi vysokou kapacitou, zadruhé podporu hospodářské soutěže, zejména na maloobchodním trhu, zatřetí ochranu zájmů uživatelů, zejména spotřebitelů, a začtvrté podporu rozvoje vnitřního trhu Unie.

16 Spolková agentura pro sítě uvedla, že k dosažení těchto cílů je třeba splnit určité předpoklady. Posouzení podmínky týkající se nezbytnosti opatření by se mělo týkat zejména otázky, zda pouhé uložení povinností přístupu ke kabelovému vedení, stožárům a podpůrným systémům nadzemního vedení postačuje k zajištění regulačních cílů uvedených v § 2 TKG.

17 Dne 19. srpna 2022 podala společnost Telekom Deutschland proti rozhodnutí Spolkové agentury pro sítě ze dne 21. července 2022 žalobu k Verwaltungsgericht Köln (Správní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo), který je předkládajícím soudem.

18 Navrhla, aby uvedený soud toto rozhodnutí částečně zrušil v rozsahu, v němž jí v bodě 1.1 výroku ukládá povinnost poskytnout jiným podnikům přístup ke kabelovému vedení a podpůrným systémům nadzemního vedení pro výstavbu a provoz sítí velmi vysoké kapacity v pevných místech.

19 Předkládající soud uvádí, že význam relevantních vnitrostátních ustanovení je nejednoznačný. Některé skutečnosti totiž svědčí ve prospěch výkladu § 26 TKG, podle kterého měla Spolková agentura pro sítě „předem“ provést posouzení omezené na splnění podmínek použití § 26 odst. 1 TKG, a sice že by odepření přístupu jednak bránilo vzniku udržitelného konkurenčního maloobchodního trhu a jednak poškodilo zájmy koncového uživatele. Naproti tomu jiné skutečnosti podle předkládajícího soudu naznačují, že tento orgán musí posoudit nezbytnost uložení povinnosti přístupu s ohledem na širší „soubor cílů“. Předkládající soud dodává, že výklad § 26 TKG, který do německého práva provádí články 72 a 73 směrnice 2018/1972, musí být s oběma těmito články v souladu.

20 Předkládající soud má za to, že výsledek sporu v původním řízení závisí na odpovědi na otázku, zda vnitrostátní regulační orgán, který má v úmyslu uložit povinnost přístupu k inženýrským stavbám na základě článků 72 a 73 směrnice 2018/1972, musí provést pouze posouzení cílů uvedených v čl. 72 odst. 1 této směrnice, nebo zda může v tomto ohledu odkázat na širší „soubor cílů“, který zahrnuje mimo jiné cíle stanovené v článku 3 uvedené směrnice.

21 Předkládající soud má za to, že tuto otázku nemůže vyřešit na základě teorie „acte clair“. Konkrétně nelze přímou odpověď na tuto otázku nalézt v čl. 73 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 2018/1972, neboť pro uložení povinnosti přístupu k inženýrským stavbám je relevantní pouze článek 72 této směrnice. Kromě toho je čl. 72 odst. 2 směrnice 2018/1972 jednoznačný pouze zdánlivě, neboť je nejasný jeho vztah k čl. 72 odst. 1 této směrnice.

22 Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Köln (Správní soud v Kolíně nad Rýnem) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být články 72 a 73 směrnice [2018/1972] vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní regulační orgány při posuzování otázky, zda má být uložena povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám, které podle analýzy trhu nejsou součástí relevantního trhu,

musí *pouze* posoudit, zda by neuložení této povinnosti zabránilo vzniku udržitelného konkurenčního trhu nebo by nebylo v zájmu koncového uživatele,

nebo

zda při přezkumu uložení povinnosti poskytnout přístup k takovým stavbám mohou být nad rámec uvedených podmínek *rovnocenně* jako součást ‚souboru cílů' zohledněny i další cíle článku 3 směrnice [2018/1972] a případné další cíle?"

K předběžné otázce

23 Předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil povahu posouzení, jež musí provést vnitrostátní regulační orgány, pokud zvažují uložit podniku označenému jako podnik s významnou tržní silou na daném trhu povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám, které podle analýzy trhu nejsou součástí relevantního trhu. Předkládající soud v otázce položené Soudnímu dvoru odkazuje jak na článek 72, tak na článek 73 směrnice 2018/1972.

24 V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 72 směrnice 2018/1972 umožňuje uložit povinnost poskytnout přístup k inženýrské infrastruktuře jakožto „samostatné nápravné opatření" v tom smyslu, že umožňuje uložit povinnost poskytnout přístup pouze k inženýrským stavbám, zatímco článek 73 této směrnice umožňuje uložit povinnost poskytnout přístup k inženýrské infrastruktuře jakožto „doplňkové nápravné opatření" s tím, že se týká přístupu k prvkům inženýrských staveb souvisejícím s přístupem k síti nebo ke službě elektronických komunikací.

25 Ačkoli se znění předběžné otázky týká článků 72 i 73 směrnice 2018/1972, z předkládacího rozhodnutí vyplývá – a na tom se ostatně shodli i všichni účastníci jednání před Soudním dvorem – že pro vyřešení sporu v původním řízení je užitečný pouze výklad článku 72.

26 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 72 směrnice 2018/1972 vykládán v tom smyslu, že pokud vnitrostátní regulační orgán posuzuje, zda je třeba podniku označenému za podnik s významnou tržní silou na daném trhu uložit povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám bez ohledu na to, zda jsou tyto stavby podle analýzy trhu součástí relevantního trhu, či nikoli, musí tento orgán pouze posoudit, zda by neuložení této povinnosti zabránilo vzniku udržitelného konkurenčního trhu a nebylo by v zájmu koncového uživatele, nebo zda za tímto účelem může vedle obou těchto prvků a na stejné úrovni jako oba tyto prvky zohlednit i další cíle uvedené v článku 3 směrnice 2018/1972.

27 Podle ustálené judikatury je při výkladu ustanovení unijního práva nutné zohlednit nejen jeho znění, nýbrž i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a ze dne 1. srpna 2025, Alace a Canpelli, C-758/24 a C-759/24, EU:C:2025:591, bod 91).

28 Pokud jde na prvním místě o znění článku 72 směrnice 2018/1972, tento článek v odstavci 1 podmiňuje uložení samostatného nápravného opatření týkajícího se přístupu k inženýrským stavbám tím, že by odepření přístupu nebo přístup poskytnutý za nepřiměřených podmínek, které mají podobný účinek, zabránily vzniku udržitelného konkurenčního trhu a nebyly by v zájmu koncového uživatele.

29 Je třeba uvést, že na rozdíl od některých jazykových znění, zejména španělského, anglického, francouzského, italského a maďarského znění tohoto ustanovení, ve kterých jsou kritéria uložení povinnosti poskytnout přístup týkající se „vzniku udržitelného konkurenčního trhu“ a „zájmu koncového uživatele“ spojena spojkou „a“, v německém znění jsou tato kritéria spojena spojkou „nebo“. V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že formulace použitá v jednom z jazykových znění ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednostní povaha oproti jiným jazykovým zněním. V případě rozdílu mezi jazykovými zněními musí být předmětné ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí (viz rozsudky ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, body 18 a 19, a ze dne 4. září 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, bod 34).

30 Kromě toho článek 72 této směrnice v odstavci 2 stanoví, že vnitrostátní regulační orgány mohou podniku uložit povinnost poskytnout přístup v souladu s tímto článkem bez ohledu na to, zda jsou aktiva dotčená touto povinností součástí relevantního trhu v souladu s analýzou trhu, pokud je tato povinnost nezbytná a přiměřená pro splnění cílů článku 3 uvedené směrnice.

31 Cíle stanovené v uvedeném článku 3 spočívají zaprvé v podpoře připojení a přístupu všech občanů a podniků k sítím s velmi vysokou kapacitou a jejich využívání, zadruhé v podpoře hospodářské soutěže při zajišťování sítí elektronických komunikací a přiřazených prostředků, zatřetí v podpoře rozvoje vnitřního trhu a začtvrté v prosazování zájmů občanů Unie tím, že jim umožňují co největší prospěch, pokud jde o výběr, cenu a kvalitu.

32 Mezi uvedené obecné cíle tedy patří cíle, na které odkazuje čl. 72 odst. 1 směrnice 2018/1972, když stanoví dvě kritéria pro uložení povinnosti přístupu, ale i další cíle, jako je podpora připojení a přístupu k sítím s velmi vysokou kapacitou a jejich využívání.

33 Pokud jde na druhém místě o kontext, do něhož je zasazen článek 72 této směrnice, je třeba zaprvé uvést, že tato směrnice stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace. Přepracovává několik směrnic a vytváří harmonizovaný a zjednodušený rámec mimo jiné pro regulaci sítí elektronických komunikací, služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a přiřazených služeb. Směrnice 2018/1972 se neomezuje na kodifikaci aktů unijního práva, které mění nebo nahrazuje, ale zavádí změny regulačního rámce platného před jejím přijetím s cílem zohlednit vývoj technologií a trhu (rozsudek ze dne 27. února 2025, T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, bod 37 a citovaná judikatura). V tomto ohledu představuje článek 72 směrnice 2018/1972 nové ustanovení ve srovnání s předchozím regulačním rámcem.

34 Článek 68 směrnice 2018/1972, který se nachází v kapitole IV hlavy II části II této směrnice a je věnován nápravným opatřením týkajícím se přístupu, ukládaným podnikům s významnou tržní silou, v první větě odstavce 2 stanoví, že pokud je podnik na základě analýzy trhu označen jako podnik s významnou tržní silou na určitém trhu, uloží mu vnitrostátní regulační orgány podle potřeby jakékoli z povinností uvedených v článcích 69 až 74 a článcích 76 a 80 uvedené směrnice.

35 Mezi nápravná opatření týkající se přístupu obsažená v této kapitole IV patří článek 72 směrnice 2018/1972, který opravňuje vnitrostátní regulační orgány k tomu, aby podniku s významnou tržní silou uložily zvláštní povinnost vyhovět oprávněným žádostem o přístup k inženýrským stavbám a jejich využívání. Kromě toho článek 73 této směrnice přiznává vnitrostátním regulačním orgánům pravomoc uložit podniku s významnou tržní silou na daném trhu povinnost vyhovět oprávněným žádostem o přístup k určitým síťovým prvkům a přiřazeným zařízením a o jejich využívání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, bod 30). Podle čl. 2 bodu 10 uvedené směrnice může taková povinnost přístupu k „přiřazeným zařízením“ zahrnovat přístup k fyzické infrastruktuře, pokud tato infrastruktura souvisí se sítí nebo službou elektronických komunikací.

36 Kromě toho, jak ostatně potvrzuje bod 28 odůvodnění doporučení 2020/2245 a pracovní dokument útvarů Komise připojený k tomuto doporučení, mohou vnitrostátní regulační orgány uložit povinnosti přístupu na základě článku 72 směrnice 2018/1972, i když dotyčná aktiva nejsou podle analýzy trhu součástí relevantního trhu.

37 Zadruhé je třeba uvést, že čl. 68 odst. 2 směrnice 2018/1972 v druhé větě stanoví, že v souladu se zásadou proporcionality zvolí vnitrostátní regulační orgán nejméně rušivý způsob řešení problémů určených v rámci analýzy trhu. Kromě toho odstavec 4 tohoto článku vyžaduje, aby povinnosti uložené v souladu s uvedeným článkem vycházely zejména z povahy problému zjištěného vnitrostátním regulačním orgánem v rámci analýzy trhu a byly přiměřené, pokud možno s ohledem na náklady a přínosy, a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 3 této směrnice.

38 Z toho plyne, že pokud vnitrostátní regulační orgán zvažuje přijetí nějakého samostatného nápravného opatření podle článku 72 směrnice 2018/1972, je povinen se ujistit, že toto opatření je přiměřené a odůvodněné s ohledem na všechny cíle stanovené v článku 3 této směrnice.

39 Zatřetí z článku 67 směrnice 2018/1972 vyplývá, že nápravné opatření týkající se přístupu může být podniku s významnou tržní silou uloženo až poté, co byla v rámci analýzy trhu na základě kritérií uvedených v odst. 1 druhém pododstavci tohoto článku konstatována neexistence účinné a udržitelné hospodářské soutěže na daném trhu. Odstavec 4 druhá věta uvedeného článku stanoví, že vnitrostátní regulační orgán uloží povinnosti podle článku 68 této směrnice pouze tehdy, pokud by při jejich absenci nebyl výsledek pro koncové uživatele účinně konkurenční.

40 Kromě toho podle čl. 73 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2018/1972 platí, že zvažuje-li vnitrostátní regulační orgán v souladu s článkem 68 této směrnice uložení povinností na základě článku 72 nebo článku 73 uvedené směrnice, musí se ujistit, že uložení povinností pouze na základě tohoto článku 72 je přiměřeným prostředkem k podpoře hospodářské soutěže a zájmů koncových uživatelů.

41 Z toho plyne, že stejně jako články 67 a 73 směrnice 2018/1972, které odkazují jak na hospodářskou soutěž, tak na koncového uživatele, mají kritéria pro uložení povinnosti poskytnout přístup týkající se „vzniku udržitelného konkurenčního trhu“ a „zájmů koncového uživatele“ uvedená v čl. 72 odst. 1 této směrnice kumulativní povahu.

42 Z toho rovněž vyplývá, že podmínka uložení povinnosti poskytnout přístup stanovená v čl. 72 odst. 1 směrnice 2018/1972 se v zásadě shoduje s požadavkem vyplývajícím z článků 67 a 73 této směrnice, podle kterého musí být taková povinnost přiměřená a nezbytná ve vztahu k cílům podpory hospodářské soutěže a zájmům koncových uživatelů. Vzhledem k tomu, že oba tyto cíle

patří mezi obecné cíle stanovené v článku 3 této směrnice, musí být tato podmínka považována za splněnou, pokud povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám uložená podniku označenému jako podnik s významnou tržní silou na daném trhu a vycházející z povahy problému zjištěného při analýze trhu v souladu s čl. 68 odst. 4 uvedené směrnice je přiměřená a nezbytná s ohledem na všechny cíle uvedené v tomto článku 3.

43 Na třetím místě je třeba uvést, že výklad, který vyplývá z bodů 28 až 42 tohoto rozsudku, je podpořen cíli sledovanými předmětnou právní úpravou. Jak totiž vyplývá z čl. 68 odst. 4 směrnice 2018/1972, nápravná opatření týkající se přístupu ukládaná podnikům s významnou tržní silou sledují cíle uvedené v článku 3 této směrnice. Podle bodu 29 odůvodnění uvedené směrnice mají zásahy *ex ante* za cíl zejména přinést prospěch koncovým uživatelům tím, že se na maloobchodních trzích na udržitelném základě zavede účinná hospodářská soutěž. Z tohoto bodu odůvodnění rovněž vyplývá, že jedním z cílů unijního normotvůrce je v závislosti na rozvoji hospodářské soutěže na trzích postupně omezovat tyto zásahy a nakonec dosáhnout toho, aby se elektronické komunikace řídily pouze právem hospodářské soutěže.

44 Článek 72 směrnice 2018/1972 usiluje o dosažení stejných cílů. Bod 187 odůvodnění této směrnice upřesňuje, že účelem účinného přístupu k inženýrským stavbám je zlepšit dynamiku hospodářské soutěže a dynamiku zavádění sítí na jakémkoliv navazujícím trhu. Zdůrazňuje, že tato aktiva, která mohou být hostitelem sítě elektronických komunikací, jsou klíčová pro úspěšné zavádění nových sítí kvůli vysokým nákladům na jejich zdvojování a významným úsporám, kterých je možno dosáhnout při opakovaném využití těchto sítí.

45 Z toho plyne, že se vnitrostátní regulační orgán nemůže omezit na konstatování, že opatření založené na článku 72 směrnice 2018/1972 je přiměřené a nezbytné k podpoře hospodářské soutěže a zájmů koncových uživatelů, ale musí posoudit, zda tomu tak je s ohledem na všechny cíle uvedené v článku 3 této směrnice (obdobně viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 50).

46 Kromě toho je třeba připomenout, že všechny obecné cíle uvedené v článku 3 této směrnice mají stejnou důležitost.

47 Pokud tedy vnitrostátní regulační orgán posuzuje, zda je třeba uložit opatření na základě článku 72 směrnice 2018/1972, není povinen předem posoudit, zda je toto opatření přiměřené a nezbytné k podpoře hospodářské soutěže, jakož i zájmu koncových uživatelů. Může provést přezkum přiměřenosti a nezbytnosti uvedeného opatření tím, že zahájí analýzu jedním z cílů stanovených v článku 3 této směrnice.

48 Je tedy na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda povinnost přístupu k inženýrským stavbám uložená společnosti Telekom Deutschland na základě vnitrostátních právních předpisů provádějících článek 72 směrnice 2018/1972 vychází z povahy problému zjištěného při analýze trhu podle čl. 68 odst. 4 této směrnice a zda je přiměřená a nezbytná s ohledem na všechny cíle, jež jsou bez pořadí přednosti stanoveny v článku 3 uvedené směrnice.

49 Z výše uvedeného vyplývá, že článek 72 směrnice 2018/1972 musí být vykládán v tom smyslu, že pokud vnitrostátní regulační orgán posuzuje, zda je třeba podniku označenému jako podnik s významnou tržní silou na daném trhu uložit povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám bez ohledu na to, zda jsou tato aktiva podle analýzy trhu součástí relevantního trhu, či nikoli, musí tento orgán posoudit, zda by neuložení této povinnosti zabránilo vzniku udržitelného konkurenčního trhu a nebylo by v zájmu koncového uživatele. Kromě toho se

uvedený orgán musí rovněž ujistit, že uvedená povinnost vychází z povahy problému zjištěného v rámci analýzy trhu a je přiměřená a nezbytná s ohledem na všechny cíle, jež jsou bez pořadí přednosti stanoveny v článku 3 této směrnice.

K nákladům řízení

50 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 72 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace,

musí být vykládán v tom smyslu, že

pokud vnitrostátní regulační orgán posuzuje, zda je třeba podniku označenému jako podnik s významnou tržní silou na daném trhu uložit povinnost poskytnout přístup k inženýrským stavbám bez ohledu na to, zda jsou tato aktiva podle analýzy trhu součástí relevantního trhu, či nikoli, musí tento orgán posoudit, zda by neuložení této povinnosti zabránilo vzniku udržitelného konkurenčního trhu a nebylo by v zájmu koncového uživatele. Kromě toho se uvedený orgán musí rovněž ujistit, že uvedená povinnost vychází z povahy problému zjištěného v rámci analýzy trhu a je přiměřená a nezbytná s ohledem na všechny cíle, jež jsou bez pořadí přednosti stanoveny v článku 3 této směrnice.

Podpisy