Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 20ής Νοεμβρίου 2025 *

«Προδικαστική παραπομπή – Ευρωπαϊκός Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών – Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 – Διορθωτικά μέτρα που επιβάλλονται σε επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην αγορά – Άρθρο 72 – Υποχρεώσεις παροχής πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής – Προϋποθέσεις»

Στην υπόθεση C-327/24 [Lolach] [i],

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Verwaltungsgericht Köln (διοικητικό πρωτοδικείο Κολωνίας, Γερμανία) με απόφαση της 2ας Μαΐου 2024, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Μαΐου 2024, στο πλαίσιο της δίκης

Telekom Deutschland GmbH

κατά

Bundesrepublik Deutschland,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους F. Biltgen, πρόεδρο τμήματος, T. von Danwitz, Αντιπρόεδρο του Δικαστηρίου, ασκούντα καθήκοντα δικαστή του πρώτου τμήματος, I. Ziemele, A. Kumin και S. Gervasoni (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: I. Illéssy, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 20ής Μαρτίου 2025,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Telekom Deutschland GmbH, εκπροσωπούμενη από τους F. Hölscher και J. von Lucius, Rechtsanwälte,

– η Bundesrepublik Deutschland, εκπροσωπούμενη από τον C. Mögelin και τις M. Otremba και J. Schölzel,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

[i] Η ονομασία που έχει δοθεί στην παρούσα υπόθεση είναι πλασματική. Δεν αντιστοιχεί στο πραγματικό όνομα κανενός διαδίκου.

– η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις Κ. Κώνστα, Σ. Παπαϊωάννου, Μ. Τασσοπούλου και Δ. Τσαγκαράκη,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Conte, O. Gariazzo και G. Meeßen,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 15ης Μαΐου 2025,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 72 και 73 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (ΕΕ 2018, L 321, σ. 36).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Telekom Deutschland GmbH και της Bundesrepublik Deutschland (Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), όπως η τελευταία εκπροσωπείται από την Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, τηλεπικοινωνιών, ταχυδρομείου και σιδηροδρόμων, Γερμανία, στο εξής: ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων), με αντικείμενο υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε τεχνικά έργα υποδομής στον τομέα των τηλεπικοινωνιών.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Η αιτιολογική σκέψη 29 της οδηγίας 2018/1972 έχει ως εξής:

«Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η προοδευτική μείωση των εκ των προτέρων τομεακών κανόνων, καθώς θα αναπτύσσεται ο ανταγωνισμός στην αγορά, και, τελικά, να διασφαλιστεί ότι οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες διέπονται αποκλειστικά από το δίκαιο του ανταγωνισμού. Δεδομένου ότι οι αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών έχουν επιδείξει ισχυρή ανταγωνιστική δυναμική τα τελευταία χρόνια, έχει σημασία να επιβάλλονται εκ των προτέρων ρυθμιστικές υποχρεώσεις, μόνο εφόσον δεν υφίσταται πραγματικός και βιώσιμος ανταγωνισμός στις σχετικές αγορές. Στόχος της εκ των προτέρων ρυθμιστικής παρέμβασης είναι να προκύψουν οφέλη για τους τελικούς χρήστες με το να καταστούν οι αγορές λιανικής πραγματικά ανταγωνιστικές σε βιώσιμη βάση. Οι υποχρεώσεις σε επίπεδο χονδρικής θα πρέπει να επιβάλλονται όταν σε διαφορετική περίπτωση μία ή περισσότερες αγορές λιανικής θα ήταν απίθανο να καταστούν πραγματικά ανταγωνιστικές χωρίς την επιβολή των εν λόγω υποχρεώσεων. Είναι πιθανό ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές σταδιακά είναι σε θέση, μέσω της διαδικασίας της ανάλυσης αγοράς, να διαπιστώνουν ότι ορισμένες αγορές λιανικής είναι ανταγωνιστικές ακόμα και χωρίς ρύθμιση σε επίπεδο χονδρικής, ιδίως αν ληφθούν υπόψη οι αναμενόμενες βελτιώσεις από πλευράς καινοτομίας και ανταγωνισμού. Στην περίπτωση αυτή, η εθνική ρυθμιστική αρχή θα πρέπει να συνάγει το συμπέρασμα ότι δεν χρειάζεται πλέον ρύθμιση σε επίπεδο χονδρικής και να αξιολογεί την αντίστοιχη αγορά χονδρικής ως προς τη σκοπιμότητα της άρσης της εκ των προτέρων κανονιστικής ρύθμισης […]».

4 Η αιτιολογική σκέψη 187 της οδηγίας έχει ως εξής:

«Τα πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής και μπορούν να φιλοξενήσουν δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών έχουν ζωτική σημασία για την επιτυχή ανάπτυξη νέων δικτύων λόγω του υψηλού κόστους επικάλυψής τους και των σημαντικών εξοικονομήσεων που μπορούν να γίνουν όταν είναι δυνατό να επαναχρησιμοποιηθούν. Ως εκ τούτου, επιπλέον των κανόνων για την υλική υποδομή που ορίζονται στην οδηγία 2014/61/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για μέτρα μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕ 2014, L 155, σ. 1)], είναι αναγκαίο ειδικό διορθωτικό μέτρο σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής ανήκουν σε επιχείρηση που έχει οριστεί ως κατέχουσα σημαντική ισχύ στην αγορά. Όταν υφίστανται πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής και είναι επαναχρησιμοποιήσιμα, το θετικό αποτέλεσμα της επίτευξης αποτελεσματικής πρόσβασης σε αυτά για την ανάπτυξη ανταγωνιστικών υποδομών είναι πολύ υψηλό και, ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται ότι η πρόσβαση στα εν λόγω πάγια στοιχεία μπορεί να χρησιμοποιείται ως αυτοτελές διορθωτικό μέτρο για τη βελτίωση της δυναμικής του ανταγωνισμού και της ανάπτυξης σε κάθε αγορά επόμενου σταδίου, το οποίο θα πρέπει να εξετάζεται πριν από την αξιολόγηση της ανάγκης να επιβληθούν οποιαδήποτε άλλα πιθανά διορθωτικά μέτρα, και όχι απλώς ως επικουρικό διορθωτικό μέτρο για άλλα προϊόντα ή υπηρεσίες χονδρικής ή ως διορθωτικό μέτρο περιορισμένο σε επιχειρήσεις που κάνουν χρήση αυτών των άλλων προϊόντων ή υπηρεσιών χονδρικής […]».

5 Κατά το άρθρο 3 της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Γενικοί στόχοι»:

«1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, οι εθνικές ρυθμιστικές και λοιπές αρμόδιες αρχές λαμβάνουν κάθε εύλογο μέτρο που είναι αναγκαίο και αναλογικό για την επίτευξη των στόχων της παραγράφου 2. […]

[…]

2. Στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας, οι εθνικές ρυθμιστικές και λοιπές αρμόδιες αρχές, καθώς και ο [Φορέας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC)], η Επιτροπή και τα κράτη μέλη επιδιώκουν καθέναν από τους γενικούς στόχους που παρατίθενται κατωτέρω, οι οποίοι παρατίθενται χωρίς σειρά προτεραιότητας:

α) προάγουν τη συνδεσιμότητα και την πρόσβαση σε δίκτυα πολύ υψηλής χωρητικότητας, συμπεριλαμβανομένων των σταθερών, κινητών και ασύρματων δικτύων, καθώς και τη χρήση τους, από όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ένωσης,

β) προάγουν τον ανταγωνισμό στην παροχή δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών ευκολιών, συμπεριλαμβανομένου του αποδοτικού ανταγωνισμού όσον αφορά τις υποδομές, καθώς και στην παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών υπηρεσιών,

γ) συμβάλλουν στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς αίροντας εναπομένοντα εμπόδια και προωθώντας συνθήκες σύγκλισης για τις επενδύσεις και την παροχή δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών σε ολόκληρη την Ένωση, διαμορφώνοντας κοινούς κανόνες και προβλέψιμες ρυθμιστικές προσεγγίσεις, ευνοώντας την αποτελεσματική, αποδοτική και συντονισμένη

χρήση του ραδιοφάσματος, την ανοικτή καινοτομία, τη δημιουργία και την ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων, την παροχή, διαθεσιμότητα και διαλειτουργικότητα των πανευρωπαϊκών υπηρεσιών και τη διατερματική συνδεσιμότητα,

δ) προάγουν τα συμφέροντα των πολιτών της Ένωσης, διασφαλίζοντας τη συνδεσιμότητα και την εκτεταμένη διαθεσιμότητα και χρήση δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας, συμπεριλαμβανομένων των σταθερών, κινητών και ασύρματων δικτύων, και των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθιστώντας δυνατή την επίτευξη μέγιστων οφελών όσον αφορά την επιλογή, την τιμή και την ποιότητα με βάση τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό, διατηρώντας την ασφάλεια των δικτύων και των υπηρεσιών, διασφαλίζοντας υψηλό και ενιαίο επίπεδο προστασίας για τους τελικούς χρήστες μέσω των απαραίτητων ειδικών τομεακών κανόνων και ανταποκρινόμενες στις ανάγκες, όπως οι προσιτές τιμές, συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων, ιδίως των τελικών χρηστών με αναπηρία, των ηλικιωμένων τελικών χρηστών και των τελικών χρηστών με ειδικές κοινωνικές ανάγκες, καθώς και την επιλογή και ισοδύναμη πρόσβαση για τους τελικούς χρήστες με αναπηρίες.

[…]»

6 Το άρθρο 67 της οδηγίας 2018/1972, το οποίο επιγράφεται «Διαδικασία ανάλυσης της αγοράς», προβλέπει τα εξής:

«1. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές διαπιστώνουν κατά πόσο η επιβολή των ρυθμιστικών υποχρεώσεων που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία δικαιολογείται από σχετική αγορά που ορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 64 παράγραφος 3. […]

Η επιβολή ρυθμιστικών υποχρεώσεων που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία είναι δυνατό να δικαιολογείται από αγορά, εφόσον πληρούνται όλα τα ακόλουθα κριτήρια:

α) υφίστανται υψηλοί και μη παροδικοί διαρθρωτικοί, νομικοί ή ρυθμιστικοί φραγμοί εισόδου,

β) υφίσταται διάρθρωση της αγοράς που δεν τείνει προς τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό εντός του σχετικού χρονικού ορίζοντα, αν ληφθεί υπόψη η κατάσταση του ανταγωνισμού στη βάση υποδομών και των λοιπών πηγών ανταγωνισμού, που αποτελούν το αίτιο των φραγμών εισόδου,

γ) το δίκαιο περί ανταγωνισμού και μόνο δεν επαρκεί για την κατάλληλη αντιμετώπιση της ανεπάρκειας ή των ανεπαρκειών που έχουν εντοπιστεί στην αγορά.

[…]

3. Όταν μια εθνική ρυθμιστική αρχή συμπεραίνει ότι η επιβολή ρυθμιστικών υποχρεώσεων σύμφωνα με τη διαδικασία των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος άρθρου δεν δικαιολογείται από σχετική αγορά, ή όταν δεν πληρούνται οι όροι της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου, δεν επιβάλλει ούτε διατηρεί καμία ειδική ρυθμιστική υποχρέωση σύμφωνα με το άρθρο 68. […]

[…]

4. Εφόσον εθνική ρυθμιστική αρχή διαπιστώσει ότι, σε συγκεκριμένη αγορά δικαιολογείται η επιβολή ρυθμιστικών υποχρεώσεων σύμφωνα με τις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου, εντοπίζει τυχόν επιχειρήσεις οι οποίες μεμονωμένα ή από κοινού με άλλες κατέχουν σημαντική

ισχύ στην εν λόγω σχετική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 63. Η εθνική ρυθμιστική αρχή επιβάλλει στις εν λόγω επιχειρήσεις τις ενδεδειγμένες ειδικές ρυθμιστικές υποχρεώσεις σύμφωνα με το άρθρο 68 ή διατηρεί ή τροποποιεί τις εν λόγω υποχρεώσεις, εφόσον αυτές υφίστανται ήδη αν θεωρεί ότι τα αποτελέσματα για τους τελικούς χρήστες δεν θα ήταν όντως ανταγωνιστικά ελλείψει των υποχρεώσεων αυτών.

[…]»

7 Το άρθρο 68 της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Επιβολή, τροποποίηση ή άρση υποχρεώσεων», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές να έχουν εξουσία επιβολής των υποχρεώσεων που καθορίζονται στα άρθρα 69 έως 74 και στα άρθρα 76 έως 81.

2. Εφόσον, έπειτα από ανάλυση της αγοράς η οποία πραγματοποιείται σύμφωνα με το άρθρο 67, μία επιχείρηση ορίζεται ως κατέχουσα σημαντική ισχύ στη συγκεκριμένη αγορά, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές επιβάλλουν, κατά περίπτωση, οποιαδήποτε από τις υποχρεώσεις οι οποίες αναφέρονται στα άρθρα 69 έως 74 και στα άρθρα 76 και 80. Σύμφωνα με την αρχή τις αναλογικότητας, η εθνική ρυθμιστική αρχή επιλέγει τον λιγότερο παρεμβατικό τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων που προσδιορίζονται στην ανάλυση αγοράς.

3. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές επιβάλλουν τις υποχρεώσεις των άρθρων 69 έως 74 και των άρθρων 76 και 80 μόνο σε φορείς εκμετάλλευσης οι οποίοι έχουν οριστεί ως κατέχοντες σημαντική ισχύ στην αγορά σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου, με την επιφύλαξη:

α) των άρθρων 61 και 62,

β) των άρθρων 44 και 17 της παρούσας οδηγίας, του όρου 7 του μέρους Δ του παραρτήματος Ι, όπως εφαρμόζεται βάσει του άρθρου 13 παράγραφος 1 της παρούσας οδηγίας, καθώς και των άρθρων 97 και 106 της παρούσας οδηγίας και των συναφών διατάξεων της οδηγίας 2002/58/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Ιουλίου 2002, σχετικά με την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την προστασία της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την προστασία ιδιωτικής ζωής στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες) (ΕΕ 2002, L 201, σ. 37)] οι οποίες περιέχουν υποχρεώσεις για επιχειρήσεις εκτός από εκείνες οι οποίες έχουν οριστεί ως κατέχουσες σημαντική ισχύ στην αγορά, ή

γ) της ανάγκης συμμόρφωσης με διεθνείς υποχρεώσεις.

[…]

4. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται σύμφωνα με το παρόν άρθρο:

α) έχουν ως βάση τη φύση του προβλήματος που εντοπίστηκε από εθνική ρυθμιστική αρχή στην ανάλυση της αγοράς, κατά περίπτωση λαμβανομένης υπόψη της ταυτοποίησης διακρατικής ζήτησης δυνάμει του άρθρου 66,

β) είναι αναλογικές, λαμβανομένων υπόψη, ει δυνατόν, του κόστους και των οφελών,

γ) είναι δικαιολογημένες, υπό το πρίσμα των στόχων που ορίζει το άρθρο 3 […]

[…]».

8 Το άρθρο 72 της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Πρόσβαση σε τεχνικά έργα», προβλέπει τα εξής:

«1. Μια εθνική ρυθμιστική αρχή δύναται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 68, να επιβάλλει σε επιχειρήσεις υποχρεώσεις να καλύπτουν εύλογα αιτήματα για πρόσβαση σε τεχνικά έργα και για χρήση αυτών, μεταξύ άλλων, ενδεικτικά, σε κτίρια ή εισόδους σε κτίρια, καλωδιώσεις κτιρίων, περιλαμβανομένων συρμάτων, κεραίες, πύργους και άλλες φέρουσες κατασκευές, στύλους, ιστούς, αγωγούς, σωληνώσεις, θαλάμους επιθεώρησης, φρεάτια και κυτία σύνδεσης, σε καταστάσεις όπου η εθνική ρυθμιστική αρχή, έχοντας εξετάσει την ανάλυση της αγοράς, συμπεραίνει ότι η άρνηση πρόσβασης ή η παροχή πρόσβασης υπό παράλογους όρους και προϋποθέσεις με ανάλογο αποτέλεσμα θα δυσχέραινε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη.

2. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δύνανται να επιβάλλουν σε επιχείρηση υποχρεώσεις να παρέχει πρόσβαση κατά το παρόν άρθρο, ασχέτως εάν τα πάγια στοιχεία που επηρεάζονται από την υποχρέωση αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς σύμφωνα με την ανάλυση της αγοράς, με την προϋπόθεση ότι η υποχρέωση είναι αναγκαία και αναλογική για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 3.»

9 Το άρθρο 73 της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Υποχρεώσεις πρόσβασης και χρήσης ειδικών στοιχείων δικτύου και συναφών ευκολιών», έχει ως εξής:

«1. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δύνανται, σύμφωνα με το άρθρο 68, να επιβάλλουν σε επιχειρήσεις υποχρεώσεις να ικανοποιούν εύλογα αιτήματα για πρόσβαση και χρήση ειδικών στοιχείων δικτύου και συναφών ευκολιών, σε περιπτώσεις όπου οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές κρίνουν ότι η άρνηση πρόσβασης ή τυχόν παράλογοι όροι και προϋποθέσεις με ανάλογο αποτέλεσμα θα δυσχέραιναν τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς σε επίπεδο λιανικού εμπορίου και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη.

[…]

2. […]

Όταν μία εθνική ρυθμιστική αρχή εξετάζει το ενδεχόμενο, σύμφωνα με το άρθρο 68, να επιβάλει υποχρεώσεις βάσει του άρθρου 72 ή του παρόντος άρθρου, εξετάζει κατά πόσον η επιβολή υποχρεώσεων σύμφωνα με το άρθρο 72 από μόνη της θα αποτελεί αναλογικό μέσο για να προωθηθούν ο ανταγωνισμός και τα συμφέροντα του τελικού χρήστη.

[…]»

10 Η αιτιολογική σκέψη 28 της σύστασης (ΕΕ) 2020/2245 της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2020, αναφορικά με σχετικές αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, οι οποίες επιδέχονται εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση, σύμφωνα με την οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (ΕΕ 2020, L 439, σ. 23) διαλαμβάνει τα εξής:

«Επιπλέον, το άρθρο 72 του Κώδικα επιτρέπει στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές να επιβάλλουν την πρόσβαση σε τεχνικά έργα ως αυτοτελές διορθωτικό μέτρο σε οποιαδήποτε σχετική αγορά χονδρικής. Η εν λόγω υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε τεχνικά έργα μπορεί να δικαιολογείται ανεξάρτητα από το αν η υλική υποδομή στην οποία χορηγείται πρόσβαση αποτελεί μέρος της ρυθμιζόμενης σχετικής αγοράς και θα πρέπει να εξετάζεται από τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές πριν από την επιβολή άλλων υποχρεώσεων πρόσβασης σε επόμενο στάδιο, εφόσον είναι αναλογική και επαρκής για την προώθηση του ανταγωνισμού προς όφελος των τελικών χρηστών.»

Το γερμανικό δίκαιο

11 Το άρθρο 26 του Telekommunikationsgesetz (νόμου περί τηλεπικοινωνιών), της 23ης Ιουνίου 2021 (BGBl. 2021 I, σ. 1858), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: TKG), το οποίο μεταφέρει στο γερμανικό δίκαιο τα άρθρα 72 και 73 της οδηγίας 2018/1972, ορίζει τα εξής:

«Υποχρεώσεις παροχής πρόσβασης

(1) Η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων δύναται να επιβάλλει σε επιχείρηση με σημαντική ισχύ στην αγορά την υποχρέωση να παρέχει σε άλλες επιχειρήσεις πρόσβαση, αν η άρνηση παροχής πρόσβασης θα δυσχέραινε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς σε επίπεδο λιανικού εμπορίου και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη.

(2) Κατά την εξέταση περί του αν δικαιολογείται η επιβολή υποχρεώσεων παροχής πρόσβασης σύμφωνα με την παράγραφο 1 και ποιες μπορεί να είναι αυτές, καθώς και κατά πόσον οι εν λόγω υποχρεώσεις είναι ανάλογες προς τους στόχους που καθορίζονται στο άρθρο 2, η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων εξετάζει αν:

1. οι υποχρεώσεις που έχουν ήδη επιβληθεί ή προβλέπεται να επιβληθούν βάσει του παρόντος μέρους ή οι ήδη συναφθείσες ή προσφερόμενες εμπορικές συμφωνίες πρόσβασης στην οικεία ή σε συναφή αγορά χονδρικής και

2. η απλή επιβολή υποχρεώσεων βάσει της παραγράφου 3, σημείο 10,

αρκούν για τη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων που παρατίθενται στο άρθρο 2.

[…]

(3) Η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων δύναται να επιβάλλει στις επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην αγορά, σύμφωνα με την παράγραφο 1, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες υποχρεώσεις:

[…]

10. την παροχή πρόσβασης σε τεχνικά έργα, μεταξύ άλλων, ενδεικτικά, σε κτίρια ή εισόδους σε κτίρια, καλωδιώσεις κτιρίων, περιλαμβανομένων συρμάτων, κεραίες, πύργους και άλλες φέρουσες κατασκευές, στύλους, ιστούς, αγωγούς, σωληνώσεις, θαλάμους επιθεώρησης, φρεάτια και κυτία σύνδεσης, ακόμη και όταν δεν αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς κατά το άρθρο 10, εφόσον η επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης είναι αναγκαία και αναλογική λαμβανομένου υπόψη του προβλήματος που διαπιστώνεται στην ανάλυση αγοράς κατά το άρθρο 11.

[…]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

12 Η Telekom Deutschland είναι επιχείρηση τηλεπικοινωνιών η οποία, στο πλαίσιο ανάλυσης της αγοράς με ημερομηνία 10 Οκτωβρίου 2019, ορίστηκε ως επιχείρηση με σημαντική ισχύ στην αγορά χονδρικής παροχής τοπικής πρόσβασης σε σταθερή θέση.

13 Με απόφαση της 21ης Ιουλίου 2022, η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων επέβαλε στην Telekom Deutschland διάφορες υποχρεώσεις παροχής πρόσβασης, δύο εκ των οποίων είχαν ως εξής:

«1.1. Να παρέχει σε άλλες επιχειρήσεις πρόσβαση σε υφιστάμενα, κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης παροχής πρόσβασης, συστήματα αγωγών καλωδίων, ιστούς και συστήματα υποστήριξης υπέργειων γραμμών, με σκοπό την ανάπτυξη και τη λειτουργία δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας σε σταθερές θέσεις ή με σκοπό την πρόσβαση στον τοπικό βρόχο, και δη στον διακλαδωτή καλωδίων ή στον κόμβο πρόσβασης πολλαπλών υπηρεσιών (MSAN) (σημεία 1.2 ή 1.3), στο πλαίσιο των διαθέσιμων δυναμικοτήτων, με την επιφύλαξη του δικαιώματος [της Telekom Deutschland] να διατηρεί κατάλληλες λειτουργικές εφεδρείες και να ικανοποιεί κατά προτεραιότητα τις ανάγκες της. […]

1.2. Να παρέχει σε άλλες επιχειρήσεις αδεσμοποίητη υλική πρόσβαση στον χάλκινο τοπικό βρόχο, και δη στον κεντρικό κατανεμητή ή σε σημείο πλησιέστερο στη μονάδα τοπικού βρόχου από ό,τι στον κεντρικό κατανεμητή (ιδίως στον διακλαδωτή καλωδίων και/ή στον τερματικό κατανεμητή – σημείο οριοθέτησης), εκτός εάν δύναται ή πρέπει να αρνηθεί την πρόσβαση βάσει των διατάξεων του παραρτήματος 1 (Άρνηση παροχής πρόσβασης στον τοπικό βρόχο εκτός της εγγύς περιοχής του κεντρικού κατανεμητή) και του παραρτήματος 2 (Άρνηση παροχής πρόσβασης στον τοπικό βρόχο εντός της εγγύς περιοχής του κεντρικού κατανεμητή) του παρόντος τμήματος […]».

14 Προς αιτιολόγηση της απόφασής της, η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων επισήμανε ότι είχε τη δυνατότητα, βάσει του άρθρου 26, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του TKG, να επιβάλλει στους φορείς εκμετάλλευσης δημόσιων δικτύων τηλεπικοινωνιών με σημαντική ισχύ στην αγορά την υποχρέωση να παρέχουν σε άλλες επιχειρήσεις πρόσβαση, συμπεριλαμβανομένης της αδεσμοποίητης πρόσβασης ανάλογα με τη ζήτηση, ιδίως αν η άρνηση παροχής πρόσβασης θα δυσχέραινε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς επόμενου σταδίου σε επίπεδο λιανικού εμπορίου ή δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη. Προσέθεσε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 26 του TKG και την παραπομπή του άρθρου αυτού στους ρυθμιστικούς στόχους του άρθρου 2 του TKG, τα επιβαλλόμενα μέτρα έπρεπε να εντάσσονται σε μια ευρεία δέσμη στόχων και να πληρούν παράλληλα ορισμένες προϋποθέσεις.

15 Η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων έκρινε ότι η δέσμη αυτή περιελάμβανε τέσσερις θεμελιώδεις στόχους: πρώτον, τη διασφάλιση της συνδεσιμότητας και την προώθηση της πρόσβασης σε δίκτυα πολύ υψηλής χωρητικότητας από όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ένωσης, δεύτερον, την προώθηση του ανταγωνισμού, ιδίως στην αγορά λιανικής, τρίτον, την προστασία των συμφερόντων των χρηστών, ιδίως των καταναλωτών, και, τέταρτον, την προώθηση της ανάπτυξης της εσωτερικής αγοράς της Ένωσης.

16 Η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων επισήμανε ότι η επίτευξη των στόχων αυτών προϋποθέτει την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων. Συγκεκριμένα, όσον αφορά την αναγκαιότητα του μέτρου, θα πρέπει να εξετάζεται ιδίως κατά πόσον η απλή επιβολή υποχρεώσεων πρόσβασης σε σχέση με τα συστήματα αγωγών καλωδίων, τους ιστούς και τα συστήματα υποστήριξης υπέργειων γραμμών αρκεί ως προϋπόθεση για να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 2 του TKG.

17 Στις 19 Αυγούστου 2022, η Telekom Deutschland προσέβαλε την απόφαση της 21ης Ιουλίου 2022 της ομοσπονδιακής υπηρεσίας δικτύων ενώπιον του Verwaltungsgericht Köln (διοικητικού πρωτοδικείου Κολωνίας, Γερμανία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

18 Η Telekom Deutschland ζήτησε από το αιτούν δικαστήριο να ακυρώσει εν μέρει την ανωτέρω απόφαση, και συγκεκριμένα κατά το μέρος που της επιβάλλει, στο σημείο 1.1 του διατακτικού, την υποχρέωση να παρέχει σε άλλες επιχειρήσεις πρόσβαση σε συστήματα αγωγών καλωδίων, ιστούς και συστήματα υποστήριξης υπέργειων γραμμών, με σκοπό την ανάπτυξη και τη λειτουργία δικτύων πολύ υψηλής χωρητικότητας σε σταθερές θέσεις.

19 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το περιεχόμενο των σχετικών εθνικών διατάξεων είναι ασαφές. Συγκεκριμένα, ορισμένα στοιχεία συνηγορούν υπέρ της ερμηνείας του άρθρου 26 του TKG υπό την έννοια ότι η ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων οφείλει να προβαίνει σε μια «προκαταρκτική» εξέταση αποκλειστικά υπό το πρίσμα των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 26, παράγραφος 1, του TKG, ήτοι να ελέγχει εάν η άρνηση παροχής πρόσβασης, αφενός, θα δυσχέραινε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς σε επίπεδο λιανικού εμπορίου και, αφετέρου, δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη. Από την άλλη πλευρά, άλλα στοιχεία υποδηλώνουν ότι η εν λόγω αρχή οφείλει να αξιολογεί την ανάγκη επιβολής υποχρεώσεων παροχής πρόσβασης υπό το πρίσμα μιας ευρύτερης «δέσμης στόχων». Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι η ερμηνεία του άρθρου 26 του TKG, το οποίο μεταφέρει στο γερμανικό δίκαιο τα άρθρα 72 και 73 της οδηγίας 2018/1972, πρέπει να είναι σύμφωνη προς τα άρθρα αυτά.

20 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η έκβαση της διαφοράς της κύριας δίκης εξαρτάται από την απάντηση στο ερώτημα εάν μια εθνική ρυθμιστική αρχή η οποία εξετάζει το ενδεχόμενο να επιβάλει μέτρο πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής βάσει των άρθρων 72 και 73 της οδηγίας 2018/1972 οφείλει να περιορίσει την εξέτασή της στους στόχους που καθορίζονται στο άρθρο 72, παράγραφος 1, της οδηγίας ή μπορεί να λάβει συναφώς υπόψη μια ευρύτερη «δέσμη στόχων» η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τους στόχους του άρθρου 3 της οδηγίας.

21 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι δεν είναι σε θέση να δώσει απάντηση στο ερώτημα αυτό κατ' εφαρμογήν της θεωρίας της «σαφούς πράξεως (acte clair)». Ειδικότερα, δεν μπορεί να συναχθεί ευθέως απάντηση στο ερώτημα αυτό από το άρθρο 73, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2018/1972, δεδομένου ότι μόνον το άρθρο 72 της οδηγίας είναι κρίσιμο όσον αφορά την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα

υποδομής. Επιπλέον, το άρθρο 72, παράγραφος 2, της οδηγίας 2018/1972 είναι σαφές μόνον φαινομενικά, διότι δεν είναι ευκρινής η σχέση της διάταξης αυτής με το άρθρο 72, παράγραφος 1, της οδηγίας.

22 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgericht Köln (διοικητικό πρωτοδικείο Κολωνίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχουν τα άρθρα 72 και 73 της οδηγίας [2018/1972] την έννοια ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές, κατά την εξέταση του αναγκαίου χαρακτήρα της επιβολής υποχρέωσης παροχής πρόσβασης σε τεχνικά έργα τα οποία, βάσει της αναλύσεως της αγοράς, δεν αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς,

οφείλουν να εξετάζουν *μόνον* το αν η μη επιβολή της εν λόγω υποχρέωσης θα δυσχέραινε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη

ή

έχουν την έννοια ότι, κατά την εξέταση της επιβολής υποχρέωσης παροχής πρόσβασης στα εν λόγω έργα, πέραν των προμνησθεισών προϋποθέσεων, μπορούν *εξίσου* να λαμβάνονται υπόψη, στο πλαίσιο μιας “δέσμης στόχων”, και οι λοιποί στόχοι του άρθρου 3 της οδηγίας [2018/1972], καθώς και, κατά περίπτωση, άλλοι περαιτέρω στόχοι;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

23 Το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αποσαφηνίσει τη φύση του ελέγχου που οφείλουν να διενεργούν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές όταν εξετάζουν το ενδεχόμενο να επιβάλουν σε επιχείρηση που έχει οριστεί ως κατέχουσα σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής τα οποία δεν αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς σύμφωνα με την ανάλυση της αγοράς. Με το ερώτημά του προς το Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται τόσο στο άρθρο 72 όσο και στο άρθρο 73 της οδηγίας 2018/1972.

24 Συναφώς, επισημαίνεται ότι το άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972 επιτρέπει την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης σε τεχνικά έργα υποδομής ως «αυτοτελές διορθωτικό μέτρο», υπό την έννοια ότι επιτρέπει την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης μόνον σε τεχνικά έργα, ενώ το άρθρο 73 της οδηγίας επιτρέπει την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης σε τεχνικά έργα υποδομής ως «επικουρικό διορθωτικό μέτρο», με σκοπό την πρόσβαση σε στοιχεία τεχνικών έργων που συνδέονται με την πρόσβαση σε δίκτυο ή σε υπηρεσία ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

25 Μολονότι το προδικαστικό ερώτημα, όπως έχει διατυπωθεί, αφορά τόσο το άρθρο 72 όσο και το άρθρο 73 της οδηγίας 2018/1972, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει, όπως εξάλλου συμφώνησαν όλοι οι μετέχοντες στην επ’ ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι μόνον η ερμηνεία του άρθρου 72 είναι χρήσιμη για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

26 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί εάν το άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972 έχει την έννοια ότι, όταν μια εθνική ρυθμιστική αρχή εξετάζει το ενδεχόμενο να επιβάλει σε επιχείρηση που έχει οριστεί ως κατέχουσα σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής, ανεξαρτήτως του εάν τα πάγια αυτά στοιχεία αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς σύμφωνα με την ανάλυση αγοράς, οφείλει να εκτιμήσει αποκλειστικώς και μόνον εάν η μη επιβολή της υποχρέωσης αυτής θα δυσχέραινε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη ή εάν η εν λόγω αρχή μπορεί, προς τούτο, να λάβει εξίσου υπόψη, πέραν των δύο αυτών στοιχείων, τους λοιπούς στόχους του άρθρου 3 της οδηγίας 2018/1972.

27 Κατά πάγια νομολογία, για την ερμηνεία διάταξης του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος (βλ. αποφάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, σκέψη 12, και της 1ης Αυγούστου 2025, Alace και Canpelli, C-758/24 και C-759/24, EU:C:2025:591, σκέψη 91).

28 Κατά πρώτον, όσον αφορά το γράμμα του άρθρου 72 της οδηγίας 2018/1972, το άρθρο αυτό εξαρτά, στην παράγραφο 1, την επιβολή αυτοτελούς διορθωτικού μέτρου πρόσβασης σε τεχνικά έργα από την προϋπόθεση ότι η άρνηση πρόσβασης ή η παροχή πρόσβασης υπό παράλογους όρους και προϋποθέσεις με ανάλογο αποτέλεσμα θα δυσχέραινε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη.

29 Επισημαίνεται ότι, αντιθέτως προς πολλές γλωσσικές αποδόσεις της διάταξης αυτής, μεταξύ των οποίων την ισπανική, αγγλική, γαλλική, ιταλική και ουγγρική απόδοση, στις οποίες τα κριτήρια για την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης που αφορούν τη «δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς» και το «συμφέρον του τελικού χρήστη» συνδέονται με τον σύνδεσμο «και», στη γερμανική απόδοση της διάταξης αυτής, τα εν λόγω κριτήρια συνδέονται με τον σύνδεσμο «ή». Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, η διατύπωση που χρησιμοποιείται σε μία από τις γλωσσικές αποδόσεις διάταξης του δικαίου της Ένωσης δεν μπορεί να αποτελεί τη μοναδική βάση για την ερμηνεία της διάταξης αυτής ούτε μπορεί να της δίδεται προτεραιότητα σε σχέση με τις άλλες γλωσσικές αποδόσεις. Σε περίπτωση αποκλίσεως μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων, η επίμαχη διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα την όλη οικονομία και τον σκοπό της ρύθμισης της οποίας αποτελεί στοιχείο (βλ. αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, σκέψεις 18 και 19, και της 4ης Σεπτεμβρίου 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, σκέψη 34).

30 Επιπλέον, το άρθρο 72 της οδηγίας αυτής προβλέπει, στην παράγραφο 2, ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δύνανται να επιβάλλουν σε επιχείρηση υποχρεώσεις να παρέχει πρόσβαση κατά το άρθρο αυτό, ασχέτως εάν τα πάγια στοιχεία που επηρεάζονται από την υποχρέωση αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς σύμφωνα με την ανάλυση της αγοράς, με την προϋπόθεση ότι η υποχρέωση είναι αναγκαία και αναλογική για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 3.

31 Οι στόχοι του άρθρου 3 της οδηγίας 2018/1972 συνίστανται στην προώθηση, πρώτον, της συνδεσιμότητας και της πρόσβασης σε δίκτυα πολύ υψηλής χωρητικότητας και της χρήσης τους από όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ένωσης, δεύτερον, του ανταγωνισμού στην παροχή δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών ευκολιών, τρίτον, της ανάπτυξης της εσωτερικής αγοράς και, τέταρτον, των συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης, ιδίως καθιστώντας δυνατή την επίτευξη μέγιστων οφελών όσον αφορά την επιλογή, την τιμή και την ποιότητα.

32 Οι γενικοί αυτοί στόχοι περιλαμβάνουν, επομένως, εκείνους στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 72, παράγραφος 1, της οδηγίας 2018/1972 κατά τον καθορισμό των δύο κριτηρίων για την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης, αλλά και λοιπούς στόχους, όπως η προώθηση της συνδεσιμότητας και της πρόσβασης σε δίκτυα πολύ υψηλής χωρητικότητας και της χρήσης των δικτύων αυτών.

33 Κατά δεύτερον, όσον αφορά το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 72 της οδηγίας, επισημαίνεται, πρώτον, ότι η οδηγία θεσπίζει τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών. Με αυτήν αναδιατυπώνονται πλείονες οδηγίες και καθιερώνεται εναρμονισμένο και απλουστευμένο πλαίσιο, μεταξύ άλλων, για τη ρύθμιση των δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθώς και των συναφών ευκολιών και υπηρεσιών. Η οδηγία 2018/1972 δεν περιορίζεται στην κωδικοποίηση των νομοθετημάτων του δικαίου της Ένωσης τα οποία τροποποιεί ή αντικαθιστά, αλλά τροποποιεί και το ρυθμιστικό πλαίσιο που ίσχυε πριν από την έκδοσή της προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι τεχνολογικές εξελίξεις και οι εξελίξεις στην αγορά (απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2025, T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Συναφώς, το άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972 αποτελεί νέα διάταξη σε σχέση με το προηγούμενο κανονιστικό πλαίσιο.

34 Το άρθρο 68 της οδηγίας 2018/1972, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο IV του τίτλου II του μέρους II της οδηγίας σχετικά τα διορθωτικά μέτρα πρόσβασης που επιβάλλονται σε επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην αγορά, προβλέπει, στην πρώτη περίοδο της παραγράφου 2, ότι, εφόσον, μια επιχείρηση ορίζεται ως κατέχουσα σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά έπειτα από ανάλυση της αγοράς, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές επιβάλλουν, κατά περίπτωση, οποιαδήποτε από τις υποχρεώσεις οι οποίες αναφέρονται στα άρθρα 69 έως 74 και στα άρθρα 76 και 80.

35 Μεταξύ των διορθωτικών μέτρων πρόσβασης κατά το κεφάλαιο IV περιλαμβάνονται, αφενός, το άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972, το οποίο παρέχει στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές τη δυνατότητα να επιβάλλουν σε επιχείρηση που κατέχει σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά την ειδική υποχρέωση να καλύπτει εύλογα αιτήματα για πρόσβαση σε τεχνικά έργα και για χρήση αυτών. Αφετέρου, το άρθρο 73 απονέμει στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές την εξουσία να επιβάλλουν σε επιχείρηση με σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά την υποχρέωση αποδοχής των εύλογων αιτημάτων για πρόσβαση ή χρήση ειδικών στοιχείων του δικτύου και συναφών ευκολιών (πρβλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, σκέψη 30). Κατά το άρθρο 2, σημείο 10, της οδηγίας, μια τέτοια υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε «συναφείς ευκολίες» μπορεί να περιλαμβάνει την πρόσβαση σε υλικές υποδομές, υπό την προϋπόθεση ότι οι υποδομές αυτές συνδέονται με δίκτυο ή υπηρεσία ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

36 Επιπλέον, όπως περαιτέρω επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 28 της σύστασης 2020/2245 και το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές μπορούν να επιβάλλουν υποχρεώσεις πρόσβασης βάσει του άρθρου 72 της οδηγίας 2018/1972 ακόμη και όταν τα οικεία πάγια στοιχεία δεν αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς σύμφωνα με την ανάλυση αγοράς.

37 Δεύτερον, επισημαίνεται ότι το άρθρο 68, παράγραφος 2, της οδηγίας 2018/1972 προβλέπει, στη δεύτερη περίοδο, ότι, σύμφωνα με την αρχή τις αναλογικότητας, η εθνική ρυθμιστική αρχή επιλέγει τον λιγότερο παρεμβατικό τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων που προσδιορίζονται στην ανάλυση αγοράς. Επιπλέον, η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου απαιτεί οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο να έχουν ως βάση τη φύση του

προβλήματος που εντοπίστηκε από εθνική ρυθμιστική αρχή στην ανάλυση της αγοράς, να είναι αναλογικές, λαμβανομένων υπόψη, ει δυνατόν, του κόστους και των οφελών, και να είναι δικαιολογημένες, υπό το πρίσμα των στόχων που ορίζει το άρθρο 3.

38 Επομένως, η εθνική ρυθμιστική αρχή υποχρεούται, όταν εξετάζει το ενδεχόμενο να λάβει αυτοτελές διορθωτικό μέτρο σύμφωνα με το άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972, να διασφαλίζει ότι το μέτρο αυτό είναι αναλογικό και δικαιολογημένο υπό το πρίσμα του συνόλου των στόχων που ορίζονται στο άρθρο 3 της οδηγίας.

39 Τρίτον, από το άρθρο 67 της οδηγίας 2018/1972 προκύπτει ότι διορθωτικό μέτρο πρόσβασης μπορεί να επιβληθεί σε επιχείρηση με σημαντική ισχύ στην αγορά μόνον αφού διαπιστωθεί, στο πλαίσιο ανάλυσης της αγοράς, βάσει των κριτηρίων της παραγράφου 1, δεύτερο εδάφιο, του άρθρου αυτού, ότι δεν υφίσταται αποτελεσματικός και βιώσιμος ανταγωνισμός σε συγκεκριμένη αγορά. Η παράγραφος 4, δεύτερη περίοδος, του άρθρου 67 προβλέπει ότι η εθνική ρυθμιστική αρχή επιβάλλει υποχρεώσεις σύμφωνα με το άρθρο 68 της οδηγίας μόνον εάν τα αποτελέσματα για τους τελικούς χρήστες δεν θα ήταν όντως ανταγωνιστικά ελλείψει των υποχρεώσεων αυτών.

40 Επιπλέον, κατά το άρθρο 73, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2018/1972, όταν μια εθνική ρυθμιστική αρχή εξετάζει το ενδεχόμενο, σύμφωνα με το άρθρο 68, να επιβάλει υποχρεώσεις βάσει του άρθρου 72 ή του άρθρου 73 της οδηγίας, οφείλει να διασφαλίζει ότι η επιβολή υποχρεώσεων σύμφωνα με το άρθρο 72 από μόνη της θα αποτελεί αναλογικό μέσο για να προωθηθούν ο ανταγωνισμός και τα συμφέροντα του τελικού χρήστη.

41 Επομένως, όπως και στην περίπτωση των άρθρων 67 και 73 της οδηγίας 2018/1972, τα οποία αναφέρονται τόσο στον ανταγωνισμό όσο και στον τελικό χρήστη, τα κριτήρια για την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης κατά το άρθρο 72, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα οποία αφορούν τη «δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς» και το «συμφέρον του τελικού χρήστη», έχουν σωρευτικό χαρακτήρα.

42 Από τα ανωτέρω προκύπτει επίσης ότι η προϋπόθεση για την επιβολή υποχρέωσης παροχής πρόσβασης κατά το άρθρο 72, παράγραφος 1, της οδηγίας 2018/1972 συμπίπτει, κατ' ουσίαν, με την απαίτηση που απορρέει από τα άρθρα 67 και 73 της οδηγίας να είναι μια τέτοια υποχρέωση αναλογική και αναγκαία σε σχέση με τους στόχους της προώθησης του ανταγωνισμού και των συμφερόντων των τελικών χρηστών. Δεδομένου ότι οι δύο αυτοί στόχοι περιλαμβάνονται στους γενικούς στόχους του άρθρου 3 της οδηγίας, η εν λόγω προϋπόθεση πρέπει να θεωρείται ότι πληρούται όταν η υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής, η οποία επιβάλλεται σε επιχείρηση που έχει ορισθεί ως κατέχουσα σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά και η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 68, παράγραφος 4, της οδηγίας, στηρίζεται στη φύση του προβλήματος που εντοπίστηκε στην ανάλυση της αγοράς, είναι αναλογική και αναγκαία υπό το πρίσμα του συνόλου των στόχων του άρθρου 3.

43 Η ερμηνεία που προκύπτει από τις σκέψεις 28 έως 42 της παρούσας απόφασης επιρρωννύεται, κατά τρίτον, από τους σκοπούς που επιδιώκει η επίμαχη ρύθμιση. Πράγματι, όπως προκύπτει από το άρθρο 68, παράγραφος 4, της οδηγίας 2018/1972, τα διορθωτικά μέτρα πρόσβασης που επιβάλλονται σε επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην αγορά επιδιώκουν τους στόχους του άρθρου 3 της οδηγίας. Κατά την αιτιολογική σκέψη 29 της εν λόγω οδηγίας, στόχος της εκ των προτέρων παρέμβασης είναι, μεταξύ άλλων, να προκύψουν οφέλη για τους τελικούς χρήστες με το να καταστούν οι αγορές λιανικής πραγματικά ανταγωνιστικές σε βιώσιμη βάση. Από την εν λόγω αιτιολογική σκέψη προκύπτει επίσης ότι ένας από τους στόχους που επιδιώκει ο νομοθέτης

της Ένωσης είναι η προοδευτική μείωση τέτοιων παρεμβάσεων καθώς θα αναπτύσσεται ο ανταγωνισμός, και, τελικά, να διασφαλιστεί ότι οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες διέπονται αποκλειστικά από το δίκαιο του ανταγωνισμού.

44 Το άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972 αποσκοπεί στην επίτευξη των ίδιων στόχων. Η αιτιολογική σκέψη 187 της οδηγίας διευκρινίζει ότι η αποτελεσματική πρόσβαση σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής αποσκοπεί στη βελτίωση της δυναμικής του ανταγωνισμού και της ανάπτυξης των δικτύων σε κάθε αγορά επόμενου σταδίου. Επισημαίνει ότι τα πάγια αυτά στοιχεία, τα οποία μπορούν να φιλοξενήσουν δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών, έχουν ζωτική σημασία για την επιτυχή ανάπτυξη νέων δικτύων λόγω του υψηλού κόστους επικάλυψής τους και των σημαντικών εξοικονομήσεων που μπορούν να γίνουν όταν είναι δυνατό να επαναχρησιμοποιηθούν.

45 Επομένως, μια εθνική ρυθμιστική αρχή δεν μπορεί να αρκεστεί στη διαπίστωση ότι ένα μέτρο που στηρίζεται στο άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972 είναι αναλογικό και αναγκαίο για την προώθηση του ανταγωνισμού και του συμφέροντος του τελικού χρήστη, αλλά οφείλει να εκτιμήσει εάν συντρέχει τέτοια περίπτωση υπό το πρίσμα του συνόλου των στόχων του άρθρου 3 της οδηγίας (βλ., κατ’ αναλογίαν, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Koninklijke KPN κ.λπ., C-28/15, EU:C:2016:692, σκέψη 50).

46 Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι οι γενικοί στόχοι που μνημονεύονται στο άρθρο 3 της οδηγίας παρατίθενται χωρίς σειρά προτεραιότητας.

47 Επομένως, όταν μια εθνική ρυθμιστική αρχή εξετάζει το ενδεχόμενο να επιβάλει μέτρο βάσει του άρθρου 72 της οδηγίας 2018/1972, δεν υποχρεούται να εκτιμήσει προκαταρκτικώς εάν το μέτρο αυτό είναι αναλογικό και αναγκαίο για την προώθηση του ανταγωνισμού και των συμφερόντων των τελικών χρηστών. Η ανάλυσή της περί της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας του εν λόγω μέτρου μπορεί να εκκινήσει από οποιονδήποτε από τους στόχους του άρθρου 3 της οδηγίας.

48 Επομένως, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει εάν η υποχρέωση της Telekom Deutschland να παρέχει πρόσβαση σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής, η οποία επιβάλλεται κατ’ εφαρμογήν της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς του άρθρου 72 της οδηγίας 2018/1972 στο εσωτερικό δίκαιο, στηρίζεται στη φύση του προβλήματος που διαπιστώθηκε στην ανάλυση της αγοράς σύμφωνα με το άρθρο 68, παράγραφος 4, της οδηγίας, καθώς και εάν είναι ανάλογη και αναγκαία υπό το πρίσμα του συνόλου των στόχων που παρατίθενται χωρίς σειρά προτεραιότητας στο άρθρο 3 της οδηγίας.

49 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι το άρθρο 72 της οδηγίας 2018/1972 έχει την έννοια ότι, όταν μια εθνική ρυθμιστική αρχή εξετάζει το ενδεχόμενο να επιβάλει σε επιχείρηση που έχει οριστεί ως κατέχουσα σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής, ανεξαρτήτως του εάν τα πάγια αυτά στοιχεία αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς σύμφωνα με την ανάλυση της αγοράς, οφείλει να εκτιμήσει εάν η μη επιβολή της υποχρέωσης αυτής θα εμπόδιζε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη. Επιπλέον, οφείλει επίσης να διασφαλίσει ότι η υποχρέωση αυτή στηρίζεται στη φύση του προβλήματος που διαπιστώθηκε στην ανάλυση της αγοράς και είναι αναλογική και αναγκαία υπό το πρίσμα του συνόλου των στόχων που παρατίθενται χωρίς σειρά προτεραιότητας στο άρθρο 3 της οδηγίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

50 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 72 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών,

έχει την έννοια ότι:

όταν μια εθνική ρυθμιστική αρχή εξετάζει το ενδεχόμενο να επιβάλει σε επιχείρηση που έχει οριστεί ως κατέχουσα σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε πάγια στοιχεία που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής, ανεξαρτήτως του εάν τα πάγια αυτά στοιχεία αποτελούν μέρος της σχετικής αγοράς σύμφωνα με την ανάλυση της αγοράς, οφείλει να εκτιμήσει εάν η μη επιβολή της υποχρέωσης αυτής θα εμπόδιζε τη δημιουργία βιώσιμης ανταγωνιστικής αγοράς και δεν θα ήταν προς το συμφέρον του τελικού χρήστη. Επιπλέον, οφείλει επίσης να διασφαλίσει ότι η υποχρέωση αυτή στηρίζεται στη φύση του προβλήματος που διαπιστώθηκε στην ανάλυση της αγοράς και είναι αναλογική και αναγκαία υπό το πρίσμα του συνόλου των στόχων που παρατίθενται χωρίς σειρά προτεραιότητας στο άρθρο 3 της οδηγίας.

(υπογραφές)