Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

20. studenoga 2025. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Europski zakonik elektroničkih komunikacija – Direktiva (EU) 2018/1972 – Regulatorne mjere u pogledu pristupa propisane poduzetnicima sa značajnom tržišnom snagom – Članak 72. – Obveza pristupa građevinskoj infrastrukturi – Uvjeti"

U predmetu C-327/24 [Lolach] [i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka), odlukom od 2. svibnja 2024., koju je Sud zaprimio 3. svibnja 2024., u postupku

Telekom Deutschland GmbH

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca prvog vijeća, I. Ziemele, A. Kumin i S. Gervasoni (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 20. ožujka 2025.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Telekom Deutschland GmbH, F. Hölscher i J. von Lucius, *Rechtsanwälte*,

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

– za vladu Helenske Republike, K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou i D. Tsagkaraki, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Conte, O. Gariazzo i G. Meeßen, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. svibnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 72. i 73. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.).

2 Ovaj zahtjev upućen je u okviru spora između društva Telekom Deutschland GmbH i Bundesrepublika Deutschland (Savezna Republika Njemačka), koji zastupa Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Savezna agencija za mreže za električnu energiju, plin, telekomunikacije, poštu i željeznice, Njemačka) (u daljnjem tekstu: Savezna agencija za mreže) u vezi s obvezom pristupa građevinskoj infrastrukturi u sektoru elektroničkih komunikacija.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodnom izjavom 29. Direktive 2018/1972 određuje se:

„Cilj je ove Direktive postupno smanjiti broj *ex ante* sektorskih pravila ukorak s razvojem tržišnog natjecanja na tržištu, te, u konačnici, osigurati da se područje elektroničkih komunikacija uređuje samo pravom tržišnog natjecanja. S obzirom na jaku konkurentsku dinamiku tržišta elektroničkih komunikacija posljednjih godina, neophodno je da se propišu *ex ante* regulatorne obveze samo ako na dotičnim tržištima ne postoji učinkovito i održivo tržišno natjecanje. Cilj je *ex ante* regulatorne intervencije ostvariti koristi za krajnje korisnike postizanjem stvarne i održive konkurentnosti maloprodajnih tržišta. Obveze na veleprodajnoj razini trebalo bi uvesti ako jedno maloprodajno tržište ili više njih vjerojatno ne bi postala stvarno konkurentna bez njihova nametanja. Nacionalna regulatorna tijela vjerojatno će tijekom procesa analize tržišta moći postupno početi smatrati maloprodajna tržišta konkurentnima čak i ako veleprodajna tržišta ne budu regulirana, posebno uzimajući u obzir očekivana poboljšanja u području inovacija i tržišnog natjecanja. U tom slučaju nacionalno regulatorno tijelo trebalo bi zaključiti da regulacija na veleprodajnoj razini više nije potrebna te ocijeniti relevantno veleprodajno tržište u cilju ukidanja *ex ante* regulacije. […]”

4 Uvodnom izjavom 187. te direktive propisano je:

„Građevinska infrastruktura koja može podržavati elektroničku komunikacijsku mrežu ključna je za uspješno postavljanje novih mreža zbog visokih troškova njihova udvostručavanja te ostvarivanja znatnih ušteda tamo gdje se ona ponovno može upotrijebiti. Stoga je, uz pravila o fizičkoj infrastrukturi utvrđenih Direktivom 2014/61/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (SL 2014., L 155, str. 1.)], potrebno donijeti konkretnu regulatornu mjeru u okolnostima kada je građevinska infrastruktura u vlasništvu poduzetnika određenog kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom. Ako građevinska infrastruktura postoji i može se

ponovno upotrijebiti, pozitivni učinak ostvarivanja učinkovitoga pristupa toj infrastrukturi pri postavljanju konkurentske infrastrukture vrlo je visok te je stoga nužno osigurati da se pristup toj infrastrukturi može upotrijebiti kao samostalna regulatorna mjera za poboljšanje dinamike tržišnog natjecanja i postavljanja na svim silaznim tržištima, koju treba razmotriti prije procjene potrebe propisivanja drugih potencijalnih regulatornih mjera, a ne samo kao pomoćna mjera za druge veleprodajne proizvode i usluge ili kao regulatorna mjera ograničena na poduzetnike koji se koriste drugim veleprodajnim proizvodima ili uslugama. […]”

5 U skladu s člankom 3. navedene direktive, naslovljenim „Opći ciljevi”:

„1. Države članice osiguravaju da nacionalna regulatorna i druga nadležna tijela u izvršavanju svojih regulatornih zadaća navedenih u ovoj Direktivi poduzmu sve razumne mjere koje su potrebne i proporcionalne za ostvarivanje ciljeva utvrđenih u stavku 2. […]

[…]

2. U kontekstu ove Direktive, nacionalna regulatorna i druga nadležna tijela, kao i [Tijelo europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC)], Komisija i države članice ostvaruju svaki od sljedećih općih ciljeva, koji nisu navedeni prema redoslijedu prioriteta:

(a) promiču povezivost i pristup mrežama vrlo velikog kapaciteta uključujući nepokretne, pokretne i bežične mreže, te korištenje njima od strane svih građana i poslovnih subjekata u Uniji;

(b) promiču tržišno natjecanje u pružanju elektroničkih komunikacijskih mreža i povezane opreme, uključujući učinkovito tržišno natjecanje koje se temelji na infrastrukturi, te u pružanju elektroničkih komunikacijskih usluga i povezanih usluga;

(c) doprinose razvoju unutarnjeg tržišta uklanjanjem preostalih prepreka i olakšavanjem konvergentnih uvjeta u pogledu ulaganja u elektroničke komunikacijske mreže, elektroničke komunikacijske usluge, povezanu opremu i povezane usluge u cijeloj Uniji, kao i u pogledu njihova pružanja, razvijanjem zajedničkih pravila i predvidljivih regulatornih pristupa, davanjem prednosti djelotvornom, učinkovitom i koordiniranom korištenju radiofrekvencijskim spektrom, otvorenim inovacijama, uspostavi i razvoju transeuropskih mreža, pružanju, dostupnosti i interoperabilnosti paneuropskih usluga i povezivosti s kraja na kraj;

(d) promiču interese građana Unije osiguravanjem povezivosti i široko raširene dostupnosti te uporabe mreža vrlo velikog kapaciteta, uključujući nepokretne, pokretne i bežične mreže, te elektroničkih komunikacijskih usluga, omogućivanjem najvećih mogućih pogodnosti u pogledu odabira, cijene i kvalitete na temelju učinkovitoga tržišnog natjecanja, održavanjem sigurnosti mreža i usluga, osiguravanjem visoke i zajedničke razine zaštite za krajnje korisnike putem nužnih posebnih sektorskih pravila i odgovaranjem na potrebe, kao što su pristupačne cijene, potrebe posebnih društvenih skupina, osobito krajnjih korisnika s invaliditetom, krajnjih korisnika starije dobi i krajnjih korisnika s posebnim socijalnim potrebama, te izbora i jednakog pristupa za krajnje korisnike s invaliditetom.

[…]”

6 Članak 67. Direktive 2018/1972, naslovljen „Postupak analize tržišta”, propisuje:

„1. Nacionalna regulatorna tijela utvrđuju je li relevantno tržište definirano u skladu s člankom 64. stavkom 3. takvo da se opravda propisivanje regulatornih obveza utvrđeno u ovoj Direktivi. […]

Može se smatrati da je tržište takvo da je propisivanje regulatornih obveza utvrđenih u ovoj Direktivi opravdano ako su svi sljedeći kriteriji ispunjeni:

(a) prisutne su velike i trajne strukturne, pravne ili regulatorne prepreke ulasku;

(b) struktura tržišta ne teži učinkovitom tržišnom natjecanju u okviru relevantnog vremenskog roka, uzimajući u obzir stanje tržišnog natjecanja koje se temelji na infrastrukturi i drugih izvora tržišnog natjecanja iza prepreka ulasku;

(c) samo pravo tržišnog natjecanja nije dovoljno za odgovarajuće rješavanje utvrđenih nedostataka tržišta.

[…]

3. Ako nacionalno regulatorno tijelo zaključi da relevantno tržište ne opravdava propisivanje regulatornih obveza u skladu s postupkom iz stavaka 1. i 2. ovoga članka, ili ako uvjeti utvrđeni u stavku 4. ovoga članka nisu ispunjeni, ono ne smije propisati ni zadržati nijednu specifičnu regulatornu obvezu u skladu s člankom 68. […]

[…]

4. Ako nacionalno regulatorno tijelo utvrdi da je na nekom relevantnom tržištu opravdano propisivanje regulatornih obveza u skladu sa stavcima 1. i 2. ovoga članka, ono utvrđuje sve poduzetnike koji samostalno ili zajednički imaju značajnu tržišnu snagu na tom relevantnom tržištu u skladu s člankom 63. Nacionalno regulatorno tijelo propisuje takvim poduzetnicima primjerene posebne regulatorne obveze u skladu s člankom 68. ili zadržava ili mijenja takve obveze ako one već postoje, ako smatra da bez tih obveza rezultat za krajnje korisnike ne bi bilo djelotvorno tržišno natjecanje.

[…]”

7 Članak 68. te direktive, naslovljen „Propisivanje, izmjena ili ukidanje obveza”, propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da su nacionalna regulatorna tijela ovlaštena propisati obveze utvrđene u člancima od 69. do 74. te člancima od 76. do 81.

2. Ako je poduzetnik određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu kao rezultat analize tržišta provedene u skladu s člankom 67., nacionalna regulatorna tijela, ako je to primjereno, mogu propisati bilo koju obvezu utvrđenu u člancima od 69. do 74. te člancima 76. i 80. U skladu s načelom proporcionalnosti, nacionalno regulatorno tijelo odabire najmanje nametljiv način rješavanja problema utvrđenih u analizi tržišta.

3. Nacionalna regulatorna tijela propisuju obveze utvrđene u člancima od 69. do 74. te člancima 76. i 80. samo za poduzetnike koji su određeni kao poduzetnici sa značajnom tržišnom snagom u skladu sa stavkom 2. ovoga članka, ne dovodeći u pitanje:

(a) članke 61. i 62.;

(b) članke 44. i 17. ove Direktive, uvjet 7. u dijelu D Priloga I. kako se primjenjuje na temelju članka 13. stavka 1. ove Direktive, članke 97. i 106. ove Direktive i relevantne odredbe Direktive 2002/58/EZ (Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.)) koja sadržava obveze za poduzetnike koji nisu određeni kao poduzetnici sa značajnom tržišnom snagom; ili

(c) potrebu pridržavanja međunarodnih obveza.

[…]

4. Obveze propisane u skladu s ovim člankom:

(a) temelje se na naravi problema koji je nacionalno regulatorno tijelo utvrdilo u okviru svoje analize tržišta, ako je to primjereno, uzimajući u obzir utvrđivanje transnacionalne potražnje na temelju članka 66.;

(b) proporcionalne su, uzimaju u obzir, ako je to moguće, troškove i koristi;

(c) opravdane su s obzirom na ciljeve predviđene u članku 3. i […]

[…]”

8 Člankom 72. navedene direktive naslovljenim „Pristup građevinskoj infrastrukturi” propisuje se:

„1. Nacionalno regulatorno tijelo može u skladu s člankom 68. propisati obveze poduzetnicima da zadovolje razumne zahtjeve za pristup građevinskoj infrastrukturi i korištenje njome, uključujući, ali ne ograničavajući se na, zgrade ili ulaze u zgrade, kabele zgrade, uključujući žičane instalacije, antene, tornjeve i druge potporne građevine, antenske stupove, kabelske kanale, cijevi, revizijska okna, šahtove i ormariće, u situacijama u kojima nacionalno regulatorno tijelo na temelju analize tržišta zaključi da bi uskraćivanje pristupa ili pristup dan pod nerazumnim uvjetima poslovanja sličnoga učinka usporili razvoj održivoga tržišnog natjecanja te da ne bi bili u interesu krajnjeg korisnika.

2. Nacionalna regulatorna tijela mogu propisati obveze poduzetniku da pruži pristup u skladu s ovim člankom, neovisno o tome je li imovina na koju se obveza odnosi dio relevantnog tržišta u skladu s analizom tržišta, pod uvjetom da je obveza nužna i proporcionalna kako bi se postigli ciljevi navedeni u članku 3.”

9 U članku 73. iste direktive naslovljenom „Obveze pristupa posebnim mrežnim elementima i povezanoj opremi i njihova korištenja” navodi se:

„1. Nacionalna regulatorna tijela mogu u skladu s člankom 68. propisati obveze poduzetnicima da zadovolje razumne zahtjeve za pristup i uporabu određenih mrežnih elemenata i povezane opreme, među ostalim u situacijama u kojima nacionalna regulatorna tijela smatraju da bi uskraćivanje pristupa ili nerazumni uvjeti poslovanja sličnoga učinka usporili razvoj održivog tržišnog natjecanja na maloprodajnoj razini ili da ne bi bili u interesu krajnjeg korisnika.

[…]

2. […]

Ako nacionalno regulatorno tijelo, u skladu s člankom 68., razmatra propisivanje obveza na temelju članka 72. ili ovoga članka, ono ispituju je li propisivanje obveza isključivo na temelju članka 72. proporcionalno sredstvo za promicanje tržišnog natjecanja i interesa krajnjeg korisnika.

[…]”

10 U uvodnoj izjavi 28. Preporuke Komisije (EU) 2020/2245 od 18. prosinca 2020. o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (*ex ante*) regulaciji u skladu s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2020., L 439, str. 23. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.) navodi se:

„Nadalje, člankom 72. Zakonika nacionalnim regulatornim tijelima omogućuje se propisivanje pristupa građevinskoj infrastrukturi kao samostalne regulatorne mjere na bilo kojem mjerodavnom veleprodajnom tržištu. Takva obveza pružanja pristupa građevinskoj infrastrukturi može biti opravdana bez obzira na to je li fizička infrastruktura kojoj se omogućuje pristup dio reguliranog mjerodavnog tržišta te bi je nacionalna regulatorna tijela trebala razmotriti prije uvođenja drugih obveza povezanih s pristupom na maloprodajnoj razini ako je to razmjerno i dovoljno za promicanje tržišnog natjecanja u korist krajnjih korisnika.”

Njemačko pravo

11 Članak 26. Telekommunikationsgesetza (Zakon o telekomunikacijama) od 23. lipnja 2021. (BGBl. 2021., dio I, str. 1858.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: TKG), kojim se u njemačko pravo prenose članci 72. i 73. Direktive 2018/1972, propisuje:

„Obveze pristupa

(1) Savezna agencija za mreže može poduzetniku sa značajnom tržišnom snagom odrediti obvezu da omogući pristup drugim poduzetnicima ako bi se u suprotnom usporio razvoj održivoga tržišnog natjecanja na maloprodajnom tržištu i ugrozili interesi krajnjih korisnika.

(2) Prilikom ocjene jesu li i, prema potrebi, koje obveze pristupa iz stavka 1. opravdane te proporcionalne ciljevima iz članka 2. ovog zakona Savezna agencija za mreže ispituje jesu li:

1. postojeće i predvidive obveze predviđene ovim dijelom ili već sklopljeni ili ponuđeni komercijalni sporazumi o pristupu na dotičnom ili povezanom veleprodajnom tržištu te

2. samo propisivanje obveza u skladu sa stavkom 3. točkom 10.

dovoljni da se osigura postizanje ciljeva iz članka 2.

[…]

(3) Savezna agencija za mreže može poduzetnicima sa značajnom tržišnom snagom, uzimajući u obzir stavak 1., propisati, među ostalim, sljedeće obveze:

[…]

10. da omoguće pristup građevinskoj infrastrukturi i korištenje njome, uključujući, ali ne ograničavajući se na, zgrade ili ulaze u zgrade, kabele zgrade, uključujući žičane instalacije, antene, tornjeve i druge potporne građevine, antenske stupove, kabelske kanale, cijevi, revizijska okna, šahtove i ormariće, čak i ako nisu dio relevantnog tržišta proizvoda u skladu s člankom 10., pod uvjetom da je obveza pristupa potrebna i prikladna s obzirom na problem utvrđen u analizi tržišta iz članka 11.

[…]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

12 Telekom Deutschland telekomunikacijski je poduzetnik koji je, u okviru analize tržišta od 10. listopada 2019., određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na tržištu veleprodajnog lokalnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji.

13 Odlukom od 21. srpnja 2022. Savezna agencija za mreže propisala je društvu Telekom Deutschland više obveza pristupa, od kojih dvije glase:

„1.1.: U okviru postojećih kapaciteta omogućiti drugim poduzetnicima pristup opremi koja u trenutku traženja pristupa postoji za kabelske kanale te stupove i sustave nosača nadzemnih vodova u svrhu postavljanja i rada mreža vrlo velikog kapaciteta na fiksnim lokacijama ili radi pristupa lokalnoj potpetlji ili višeuslužnom pristupnom čvoru (točka 1.2. ili 1.3.), pri čemu [društvo Telekom Deutschland] može održavati odgovarajući sustav skladištenja i prije svega zadovoljavati vlastite potrebe. […]

1.2. Drugim poduzetnicima omogućiti fizički izdvojen pristup glavnom razdjelniku u lokalnoj bakrenoj mreži ili mjestu u lokalnoj mreži koje je bliže od glavnog razdjelnika (osobito potpetlji odnosno razvodnom ormariću – kućni razdjelnik za telekomunikacijske kabele), pod uvjetom da ne mogu ili ne smiju odbiti pristup u skladu s odredbama Priloga 1., naslovljenog Uskraćivanje pristupa lokalnoj mreži izvan područja glavnog razdjelnika, i Priloga 2., naslovljenog Uskraćivanje pristupa lokalnoj mreži unutar područja glavnog razdjelnika […]”

14 Kako bi opravdala svoju odluku, Savezna agencija za mreže navela je da, u skladu s člankom 26. stavkom 1. prvom rečenicom TKG-a, može operatorima javnih telekomunikacijskih mreža sa znatnom tržišnom snagom naložiti obvezu da drugim poduzetnicima omoguće pristup, uključujući izdvojen pristup koji je opravdano zatražen, osobito ako bi se u suprotnom usporio razvoj održivoga tržišnog natjecanja na maloprodajnom tržištu ili to ne bi bilo u interesu krajnjih

korisnika. Dodala je da iz članka 26. TKG-a i njegova upućivanja na regulatorne ciljeve iz članka 2. TKG-a proizlazi da mjere koje su propisane moraju biti dio širokog niza ciljeva i istodobno poštovati određene preduvjete.

15 Savezna agencija za mreže smatrala je da taj niz ciljeva obuhvaća četiri temeljna cilja: kao prvo, osigurati povezivost i promicati pristup svih građana i poslovnih subjekata mrežama vrlo velikog kapaciteta, kao drugo, promicati tržišno natjecanje, osobito na maloprodajnom tržištu, kao treće, zaštititi interese korisnika, osobito potrošača, kao četvrto, promicati razvoj unutarnjeg tržišta Unije.

16 Savezna agencija za mreže navela je da za postizanje tih ciljeva valja poštovati određene preduvjete. Stoga bi se ocjena uvjeta koji se odnosi na nužnost mjere trebala odnositi, među ostalim, na pitanje je li samo propisivanje obveza pristupa opremi koja u trenutku traženja pristupa postoji za kabelske kanale te stupove i sustave nosača nadzemnih vodova dovoljno za jamčenje regulatornih ciljeva navedenih u članku 2. TKG-a.

17 Društvo Telekom Deutschland podnijelo je 19. kolovoza 2022. tužbu protiv odluke Savezne agencije za mreže od 21. srpnja 2022. Verwaltungsgerichtu Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka), sudu koji je uputio zahtjev.

18 Zatražilo je od tog suda da djelomično poništi tu odluku u dijelu u kojem mu se u točki 1.1. izreke nalaže da drugim poduzetnicima omogući pristup opremi koja u trenutku traženja pristupa postoji za kabelske kanale te stupove i sustave nosača nadzemnih vodova u svrhu postavljanja i rada mreža vrlo velikog kapaciteta na fiksnim lokacijama.

19 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je doseg relevantnih nacionalnih odredbi dvosmislen. Naime, određeni elementi idu u prilog tumačenju članka 26. TKG-a prema kojem je Savezna agencija za mreže trebala „ponajprije” provesti ispitivanje koje je ograničeno na ispunjenje uvjeta za primjenu članka 26. stavka 1. TKG-a, odnosno da bi uskraćivanje pristupa, s jedne strane, usporilo razvoj održivog tržišnog natjecanja na maloprodajnom tržištu i, s druge strane, ugrozilo interese krajnjih korisnika. Suprotno tomu, drugi elementi upućuju na to da to tijelo mora ocijeniti potrebu propisivanja obveza pristupa s obzirom na širi „niz ciljeva”. Taj sud dodaje da tumačenje članka 26. TKG-a, kojim se u njemačko pravo prenose članci 72. i 73. Direktive 2018/1972, treba biti u skladu s njezinim člancima.

20 Sud koji je uputio zahtjev smatra da ishod glavnog postupka ovisi o odgovoru na pitanje treba li nacionalno regulatorno tijelo koje namjerava propisati mjeru pristupa građevinskoj infrastrukturi na temelju članaka 72. i 73. Direktive 2018/1972 provesti samo ispitivanje ciljeva navedenih u članku 72. stavku 1. te direktive ili se u tom pogledu može pozvati na širi „niz ciljeva” koji uključuje, među ostalim, ciljeve navedene u članku 3. navedene direktive.

21 Sud koji je uputio zahtjev smatra da to pitanje ne može riješiti primjenom doktrine „*acte clair*”. Konkretno, na temelju članka 73. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2018/1972 ne može se izravno odgovoriti na to pitanje s obzirom na to da je članak 72. te direktive jedini relevantan za propisivanje obveze pristupa građevinskoj infrastrukturi. Usto, članak 72. stavak 2. Direktive 2018/1972 samo je naizgled jasan jer način na koji je ta odredba povezana s člankom 72. stavkom 1. te direktive nije očit.

22 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članke 72. i 73. Direktive [2018/1972] tumačiti na način da nacionalna regulatorna tijela prilikom ocjene primjenjivosti propisivanja obveze pristupa građevinskoj infrastrukturi koja prema analizi tržišta nije dio relevantnog tržišta moraju

isključivo ispitati bi li se bez propisivanja te obveze usporio razvoj održivog tržišnog natjecanja te bi li to bilo u interesu krajnjeg korisnika

ili

se pri ispitivanju propisivanja obveze davanja pristupa takvoj infrastrukturi mogu, osim prethodno navedenih uvjeta, u okviru ‚niza ciljeva' *jednakovrijedno* primijeniti eventualno i drugi ciljevi iz članka 3. Direktive [2018/1972]?"

O prethodnom pitanju

23 Sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da pojasni narav ispitivanja koje moraju provesti nacionalna regulatorna tijela kada namjeravaju poduzetniku, koji je određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu, propisati obvezu pristupa građevinskoj infrastrukturi koja nije obuhvaćena relevantnim tržištem u skladu s analizom tržišta. U svojem pitanju upućenom Sudu taj se sud poziva i na članak 72. i na članak 73. Direktive 2018/1972.

24 U tom pogledu valja istaknuti da se na temelju članka 72. Direktive 2018/1972 pristup građevinskoj infrastrukturi može propisati kao „samostalna regulatorna mjera", u smislu da se njime dopušta propisivanje pristupa samo građevinskoj infrastrukturi, dok se člankom 73. te direktive omogućuje propisivanje pristupa građevinskoj infrastrukturi kao „pomoćna regulatorna mjera", pri čemu se odnosi na pristup građevinskim elementima povezanima s pristupom elektroničkoj komunikacijskoj mreži ili usluzi.

25 Iako se tekst prethodnog pitanja odnosi i na članak 72. i na članak 73. Direktive 2018/1972, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i, kao što su se uostalom složili svi sudionici na raspravi pred Sudom, proizlazi da je samo tumačenje članka 72. korisno za rješavanje spora u glavnom postupku.

26 U tim okolnostima valja smatrati da svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 72. Direktive 2018/1972 tumačiti na način da, kada nacionalno regulatorno tijelo ocjenjuje treba li poduzetniku koji je određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu propisati obvezu pristupa građevinskoj infrastrukturi, neovisno o tome je li ta infrastruktura dio relevantnog tržišta prema analizi tržišta, mora ispitati samo bi li izostanak propisivanja te obveze usporio razvoj održivog tržišnog natjecanja te bi li to bilo u interesu krajnjeg korisnika ili u tu svrhu može uzeti u obzir, osim tih dvaju elemenata i jednakovrijedno kao i njih, druge ciljeve navedene u članku 3. Direktive 2018/1972.

27 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo tekst te odredbe već i njezin kontekst te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12. i od 1. kolovoza 2025., Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 91.).

28 Kao prvo, kad je riječ o tekstu članka 72. Direktive 2018/1972, tim se člankom, u njegovu stavku 1., propisivanje samostalne regulatorne mjere u području pristupa građevinskoj infrastrukturi uvjetuje time da bi uskraćivanje pristupa ili nerazumni uvjeti pristupa, koji imaju sličan učinak, usporili razvoj održivog tržišnog natjecanja te da to ne bi bilo u interesu krajnjeg korisnika.

29 Valja istaknuti da su, za razliku od više jezičnih verzija, osobito verzija te odredbe na španjolskom, engleskom, francuskom, talijanskom i mađarskom jeziku, u kojima su kriteriji propisivanja obveze pristupa koji se odnose na „razvoj održivoga tržišnog natjecanja" i „interes krajnjeg korisnika" povezani veznikom „i", u njezinoj verziji na njemačkom jeziku ti kriteriji povezani veznikom „ili". U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe niti imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. U slučaju razlika između jezičnih verzija, odredba o kojoj je riječ mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio (vidjeti presudu od 27. ožujka 1990., Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, t. 18. i t. 19. i od 4. rujna 2025., Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, t. 34.).

30 Usto, člankom 72. te direktive u njezinu stavku 2. predviđa se da nacionalna regulatorna tijela mogu propisati obveze poduzetniku da pruži pristup u skladu s tim člankom, neovisno o tome je li infrastruktura na koju se ta obveza odnosi dio relevantnog tržišta u skladu s analizom tržišta, pod uvjetom da je obveza nužna i proporcionalna kako bi se postigli ciljevi navedeni u članku 3. navedene direktive.

31 Ciljevi navedeni u tom članku 3. sastoje se od promicanja, kao prvo, povezivosti i pristupa mrežama vrlo velikog kapaciteta te korištenja njima od strane svih građana i poslovnih subjekata, kao drugo, tržišnog natjecanja u pružanju elektroničkih komunikacijskih mreža i povezane opreme, kao treće, doprinosa razvoju unutarnjeg tržišta i, kao četvrto, promicanja interesa građana Unije, među ostalim pružajući im najveće moguće pogodnosti u pogledu odabira, cijene i kvalitete.

32 Navedeni opći ciljevi stoga uključuju one na koje se upućuje u članku 72. stavku 1. Direktive 2018/1972 prilikom navođenja dvaju kriterija za propisivanje obveze pristupa, ali i druge ciljeve, kao što je promicanje povezivosti i pristupa mrežama vrlo velikog kapaciteta te korištenja njima.

33 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi članak 72. te direktive, valja istaknuti, kao prvo, da se njome uspostavlja Europski zakonik elektroničkih komunikacija. Njome se preinačuje nekoliko direktiva i uspostavlja usklađeni i pojednostavljeni okvir za, među ostalim, reguliranje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga i povezane opreme i usluga. Direktivom 2018/1972 ne provodi se samo kodifikacija akata prava Unije koji se njome mijenjanju ili zamjenjuju, nego se njome mijenja regulatorni okvir koji je bio na snazi prije njezina donošenja kako bi se uzeo u obzir tehnološki i tržišni razvoj (presuda od 27. veljače 2025., T-2, C-562/23, EU:C:2025:126, t. 37. i navedena sudska praksa). U tom pogledu članak 72. Direktive 2018/1972 predstavlja novu odredbu u odnosu na prethodni regulatorni okvir.

34 Članak 68. Direktive 2018/1972, sadržan u poglavlju IV. glave II. dijela II. te direktive, koji se odnosi na regulatorne mjere u pogledu pristupa propisane poduzetnicima sa značajnom tržišnom snagom, u prvoj rečenici svojeg stavka 2. predviđa da, ako je poduzetnik određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu kao rezultat analize tržišta, nacionalna regulatorna tijela, ako je to primjereno, mogu propisati bilo koju obvezu utvrđenu u člancima 69. do 74. te člancima 76. i 80. navedene direktive.

35 Među regulatornim mjerama u području pristupa sadržanima u tom poglavlju IV. nalazi se, s jedne strane, članak 72. Direktive 2018/1972, koji ovlašćuje nacionalna regulatorna tijela da poduzetniku sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu propišu posebnu obvezu zadovoljavanja razumnih zahtjeva za dobivanje pristupa isključivo građevinskoj infrastrukturi i za njezinu uporabu. S druge strane, članak 73. te direktive nacionalnim regulatornim tijelima dodjeljuje ovlast da poduzetniku sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu propišu obvezu da zadovolji razumne zahtjeve za pristup i uporabu određenih dijelova mreže i pripadajućih infrastruktura i opreme (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. lipnja 2014., TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, t. 30). U skladu s člankom 2. točkom 10. navedene direktive, takva obveza pristupa „povezanoj opremi" može uključivati pristup fizičkoj infrastrukturi, pod uvjetom da je potonja povezana s elektroničkom komunikacijskom mrežom ili uslugom.

36 Usto, kao što to uostalom potvrđuju uvodna izjava 28. Preporuke 2020/2245 i radni dokument Komisijinih službi koji je priložen toj preporuci, nacionalna regulatorna tijela mogu propisati obveze pristupa na temelju članka 72. Direktive 2018/1972, čak i ako predmetna infrastruktura nije dio relevantnog tržišta prema analizi tržišta.

37 Kao drugo, valja istaknuti da članak 68. stavak 2. Direktive 2018/1972 u svojoj drugoj rečenici predviđa da, u skladu s načelom proporcionalnosti, nacionalno regulatorno tijelo odabire najmanje nametljiv način rješavanja problema utvrđenih u analizi tržišta. Osim toga, stavak 4. tog članka zahtijeva da se obveze propisane u skladu s navedenim člankom temelje, među ostalim, na naravi problema koji je nacionalno regulatorno tijelo utvrdilo u analizi tržišta koju je provelo, da budu proporcionalne, uzimajući u obzir, ako je to moguće, troškove i koristi te opravdane, s obzirom na ciljeve predviđene u članku 3. te direktive.

38 Iz toga slijedi da je nacionalno regulatorno tijelo dužno, kada namjerava donijeti samostalnu regulatornu mjeru u skladu s člankom 72. Direktive 2018/1972, osigurati da je ta mjera proporcionalna i opravdana s obzirom na sve ciljeve navedene u članku 3. te direktive.

39 Kao treće, iz članka 67. Direktive 2018/1972 proizlazi da se regulatorna mjera u području pristupa može propisati poduzetniku sa značajnom tržišnom snagom tek nakon što se u okviru analize tržišta na temelju kriterija navedenih u stavku 1. drugom podstavku tog članka utvrdi nepostojanje učinkovitog i održivog tržišnog natjecanja na određenom tržištu. Stavkom 4. drugom rečenicom navedenog članka predviđa se da nacionalno regulatorno tijelo propisuje obveze na temelju članka 68. te direktive ako smatra da bez njih rezultat za krajnje korisnike ne bi bilo djelotvorno tržišno natjecanje.

40 Usto, u skladu s člankom 73. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2018/1972, kada nacionalno regulatorno tijelo namjerava, u skladu s člankom 68. te direktive, propisati obveze na temelju članka 72. ili članka 73. navedene direktive, ono mora osigurati da je propisivanje obveza isključivo na temelju tog članka 72. proporcionalno sredstvo za promicanje tržišnog natjecanja i interesa krajnjeg korisnika.

41 Iz toga proizlazi da su, poput članaka 67. i 73. Direktive 2018/1972, u kojima se istodobno upućuje na tržišno natjecanje i na krajnjeg korisnika, kriteriji za propisivanje obveze pristupa koji se odnose na „razvoj održivog tržišnog natjecanja" i na „interes krajnjeg korisnika", navedeni u članku 72. stavku 1. te direktive, kumulativni.

42 Iz toga također proizlazi da se uvjet propisivanja obveze pristupa iz članka 72. stavka 1. Direktive 2018/1972 u biti podudara sa zahtjevom koji proizlazi iz članaka 67. i 73. te direktive, prema kojem takva obveza mora biti proporcionalna i nužna u odnosu na ciljeve promicanja tržišnog natjecanja i interese krajnjih korisnika. Budući da su ta dva cilja uključena u opće ciljeve navedene u članku 3. te direktive, taj uvjet treba smatrati ispunjenim kada je obveza pristupa građevinskoj infrastrukturi, propisana poduzetniku koji je određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu, koja se temelji na naravi problema utvrđenog u analizi tržišta, u skladu s člankom 68. stavkom 4. navedene direktive, proporcionalna i nužna s obzirom na sve ciljeve navedene u tom članku 3.

43 Tumačenje koje proizlazi iz točaka 28. do 42. ove presude potvrđuju, kao treće, ciljevi koji se žele postići propisom o kojem je riječ. Naime, kao što to proizlazi iz članka 68. stavka 4. Direktive 2018/1972, regulatorne mjere u pogledu pristupa propisane poduzetnicima sa značajnom tržišnom snagom nastoje ostvariti ciljeve navedene u članku 3. te direktive. Prema uvodnoj izjavi 29. navedene direktive, cilj je *ex ante* intervencija, među ostalim, osigurati prednosti za krajnjeg korisnika tako što će maloprodajna tržišta učiniti učinkovito konkurentnima na održiv način. Iz te uvodne izjave također proizlazi da je jedan od ciljeva zakonodavca Unije postupno smanjiti te intervencije ukorak s razvojem tržišnog natjecanja na tržištu te, u konačnici, osigurati da se područje elektroničkih komunikacija uređuje samo pravom tržišnog natjecanja.

44 Člankom 72. Direktive 2018/1972 nastoje se ostvariti isti ciljevi. U uvodnoj izjavi 187. te direktive pojašnjava se da je cilj učinkovitog pristupa građevinskoj infrastrukturi poboljšati dinamiku tržišnog natjecanja i postavljanje mreža na svim silaznim tržištima. Naglašava da je ta infrastruktura, koja može podržavati elektroničku komunikacijsku mrežu, ključna za uspješno postavljanje novih mreža zbog visokih troškova njihova udvostručavanja te ostvarivanja znatnih ušteda tamo gdje se ona ponovno može upotrijebiti.

45 Iz toga proizlazi da nacionalno regulatorno tijelo ne može samo utvrditi da je mjera koja se temelji na članku 72. Direktive 2018/1972 proporcionalna i nužna za promicanje tržišnog natjecanja i interesa krajnjeg korisnika, nego mora ocijeniti je li to slučaj s obzirom na sve ciljeve iz članka 3. te direktive (vidjeti, analogno, presudu od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr., C-28/15, EU:C:2016:692, t. 50).

46 Osim toga, valja podsjetiti na to da su opći ciljevi navedeni u članku 3. te direktive navedeni bez redoslijeda prioriteta.

47 Stoga, kada nacionalno regulatorno tijelo ispituje treba li propisati mjeru na temelju članka 72. Direktive 2018/1972, ono nije dužno uvodno ocijeniti je li ta mjera proporcionalna i nužna za promicanje tržišnog natjecanja i interesa krajnjih korisnika. Ono može nastaviti s ispitivanjem proporcionalnosti i nužnosti navedene mjere tako da svoju analizu započne s bilo kojim od ciljeva navedenih u članku 3. te direktive.

48 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni temelji li se obveza pristupa građevinskoj infrastrukturi, propisana društvu Telekom Deutschland na temelju nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi članak 72. Direktive 2018/1972, na naravi problema utvrđenog u analizi tržišta u skladu s člankom 68. stavkom 4. te direktive te je li proporcionalna i nužna s obzirom na sve ciljeve koji su, bez redoslijeda prioriteta, navedeni u članku 3. navedene direktive.

49 Iz prethodno navedenog proizlazi da članak 72. Direktive 2018/1972 treba tumačiti na način da, kada nacionalno regulatorno tijelo ocjenjuje treba li poduzetniku koji je određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu propisati obvezu pristupa građevinskoj infrastrukturi, neovisno o tome je li ta infrastruktura dio relevantnog tržišta prema analizi tržišta, to tijelo mora ispitati bi li izostanak propisivanja te obveze usporio razvoj održivog tržišnog natjecanja i bi li to bilo suprotno interesu krajnjeg korisnika. Osim toga, navedeno tijelo također se mora uvjeriti da se navedena obveza temelji na naravi problema utvrđenog u analizi tržišta te je li proporcionalna i nužna s obzirom na sve ciljeve koji su, bez redoslijeda prioriteta, navedeni u članku 3. te direktive.

Troškovi

50 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 72. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija

treba tumačiti na način da:

kada nacionalno regulatorno tijelo ocjenjuje treba li poduzetniku koji je određen kao poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu propisati obvezu pristupa građevinskoj infrastrukturi, neovisno o tome je li ta infrastruktura dio relevantnog tržišta prema analizi tržišta, to tijelo mora ispitati bi li izostanak propisivanja te obveze usporio razvoj održivog tržišnog natjecanja i bi li to bilo suprotno interesu krajnjeg korisnika. Usto, navedeno tijelo također se mora uvjeriti da se navedena obveza temelji na prirodi problema utvrđenog u analizi tržišta te da je proporcionalna i nužna s obzirom na sve ciljeve koji su, bez redoslijeda prioriteta, navedeni u članku 3. te direktive.

Potpisi