Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 20 listopada 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Europejski kodeks łączności elektronicznej – Dyrektywa (UE) 2018/1972 – Środki naprawcze dotyczące dostępu nałożone na przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji rynkowej – Artykuł 72 – Obowiązki dotyczące dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej – Przesłanki

W sprawie C-327/24 [Lolach] [i]

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii, Niemcy) postanowieniem z dnia 2 maja 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 maja 2024 r., w postępowaniu:

Telekom Deutschland GmbH

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, T. von Danwitz, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego pierwszej izby, I. Ziemele, A. Kumin i S. Gervasoni (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 marca 2025 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Telekom Deutschland GmbH – F. Hölscher i J. von Lucius, Rechtsanwälte,

– w imieniu Bundesrepublik Deutschland – Ch. Mögelin, M. Otremba i J. Schölzel, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

[i] Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa. Nie odpowiada ona rzeczywistej nazwie ani rzeczywistemu nazwisku żadnej ze stron postępowania.

– w imieniu rządu greckiego – K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou i D. Tsagkaraki, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Conte, O. Gariazzo i G. Meeßen, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 maja 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy art. 72 i 73 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Telekom Deutschland GmbH a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec), reprezentowaną przez Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (federalną agencję ds. sieci energii elektrycznej, gazu, telekomunikacji, poczty i kolei, Niemcy) (zwaną dalej „federalną agencją ds. sieci"), w przedmiocie obowiązku udzielenia dostępu do infrastruktury inżynierii lądowej i wodnej w sektorze telekomunikacyjnym.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 29 dyrektywy 2018/1972 wyjaśnia:

„Celem niniejszej dyrektywy jest stopniowe zmniejszanie zakresu szczególnych regulacji sektorowych ex ante w miarę rozwoju konkurencji na rynku, aby zapewnić, by łączność elektroniczna podlegała wyłącznie prawu konkurencji. Zważywszy na fakt, że w ostatnich latach rynki łączności elektronicznej wykazały się silną dynamiką konkurencyjną, istotne jest, aby obowiązki regulacyjne ex ante były nakładane tylko wtedy, gdy na przedmiotowych rynkach nie występuje skuteczna i zrównoważona konkurencja. Celem wszelkich interwencji regulacyjnych ex ante jest uzyskanie korzyści dla użytkowników końcowych dzięki zapewnieniu efektywnej i trwałej konkurencyjności rynków detalicznych. Obowiązki na poziomie hurtowym powinny być nakładane, jeżeli brak tych obowiązków mógłby spowodować, że jeden lub więcej rynków detalicznych nie stanie się rzeczywiście konkurencyjny. Krajowe organy regulacyjne są prawdopodobnie w stanie stopniowo, w procesie analizy rynku, uznawać rynki detaliczne za konkurencyjne nawet w przypadku braku regulacji rynków hurtowych, zwłaszcza z uwagi na przewidywane ulepszenia w zakresie innowacji i konkurencji. W takim przypadku krajowy organ regulacyjny powinien stwierdzić, że regulacja na poziomie hurtowym nie jest już konieczna, i ocenić powiązany właściwy rynek hurtowy pod kątem wycofania regulacji ex ante. […]".

4 Motyw 187 tej dyrektywy wskazuje:

„Obiekty inżynierii cywilnej, w których można realizować sieci łączności elektronicznej, mają zasadnicze znaczenie dla udanego uruchamiania nowych sieci, ze względu na wysoki koszt duplikacji sieci oraz znaczne oszczędności, jakich można dokonać, kiedy można je ponownie wykorzystać. Dlatego oprócz zasad dotyczących infrastruktury technicznej określonych w dyrektywie [Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej (Dz.U. 2014, L 155, s. 1.)], konieczny jest specjalny środek naprawczy w sytuacji, gdy obiekty inżynierii cywilnej stanowią własność przedsiębiorstwa wyznaczonego jako posiadającego znaczącą pozycję rynkową. W przypadku gdy obiekty inżynierii cywilnej istnieją i można je ponownie wykorzystać, uzyskanie rzeczywistego dostępu do nich ma bardzo pozytywne skutki dla rozwoju konkurencyjnej infrastruktury i dlatego należy dopilnować, aby dostęp do takich obiektów mógł być wykorzystywany jako samodzielny środek naprawczy służący poprawie dynamiki konkurencji i realizacji sieci na rynku detalicznym; należy go rozważyć przed oceną potrzeby nałożenia innych potencjalnych środków naprawczych i nie tylko jako pomocniczy środek naprawczy wobec innych hurtowych produktów lub usług lub jako środek naprawczy ograniczony do przedsiębiorstw korzystających z tych innych hurtowych produktów lub usług. […]”.

5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Cele ogólne”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by krajowe organy regulacyjne i inne właściwe organy, wypełniając zadania regulacyjne określone w niniejszej dyrektywie, podejmowały wszystkie stosowne środki, które są niezbędne i proporcjonalne do realizacji celów określonych w ust. 2. […]

[…]

2. W kontekście niniejszej dyrektywy krajowe organy regulacyjne i inne właściwe organy, a także [Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)], Komisja i państwa członkowskie dążą do realizacji każdego z następujących celów ogólnych, wymienionych w przypadkowej kolejności:

a) promowanie łączności oraz dostępu do sieci o bardzo dużej przepustowości, w tym sieci stacjonarnych, ruchomych i bezprzewodowych, oraz korzystania z tych sieci przez wszystkich obywateli Unii i wszystkie unijne przedsiębiorstwa;

b) promowanie konkurencji przy dostarczaniu sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących, w tym skutecznej konkurencji opartej na infrastrukturze, a także przy świadczeniu usług łączności elektronicznej i usług towarzyszących;

c) przyczynianie się do rozwoju rynku wewnętrznego poprzez usuwanie istniejących przeszkód utrudniających inwestycje w sieci łączności elektronicznej, urządzenia towarzyszące i usługi towarzyszące oraz usługi łączności elektronicznej, a także udostępnienie tych sieci i urządzeń oraz świadczenie tych usług w całej Unii, a także poprzez sprzyjanie ujednolicaniu warunków regulujących inwestycje w te sieci, urządzenia i usługi oraz ich udostępnianie i świadczenie, poprzez opracowywanie wspólnych przepisów i przewidywalnych podejść regulacyjnych, wspieranie skutecznego, wydajnego i skoordynowanego wykorzystania widma radiowego,

otwartych innowacji, tworzenia i rozwijania sieci transeuropejskich, świadczenia, dostępności i interoperacyjności ogólnoeuropejskich usług oraz połączeń między użytkownikami końcowymi;

d) wspieranie interesów obywateli Unii poprzez zapewnianie łączności i powszechnej dostępności i korzystania z sieci o bardzo wysokiej przepustowości, w tym sieci stacjonarnych, ruchomych i bezprzewodowych, oraz usług łączności elektronicznej; poprzez umożliwienie czerpania maksymalnych korzyści pod względem możliwości wyboru, ceny i jakości w oparciu o wydajną konkurencję; poprzez dbanie o bezpieczeństwo sieci i usług; poprzez zapewnianie wysokiego i powszechnego poziomu ochrony użytkowników końcowych dzięki niezbędnym przepisom sektorowym oraz poprzez zaspokajanie potrzeb – takich jak przystępne ceny – konkretnych grup społecznych, w szczególności użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami, użytkowników końcowych będących osobami starszymi i użytkowników końcowych o szczególnych potrzebach społecznych, a także zapewnianie wyboru i równoważnego dostępu dla użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami.

[…]”.

6 Artykuł 67 dyrektywy 2018/1972, zatytułowany „Procedura analizy rynku”, stanowi:

„1. Krajowe organy regulacyjne ustalają, czy rynek właściwy określony zgodnie z art. 64 ust. 3 jest tego rodzaju, że uzasadnia nałożenie obowiązków regulacyjnych określonych w niniejszej dyrektywie. […]

Rynek może być tego rodzaju, że uzasadnia nałożenie obowiązków regulacyjnych określonych w niniejszej dyrektywie, jeżeli spełnione są wszystkie następujące trzy kryteria:

a) występują trudne do przezwyciężenia i niemające przejściowego charakteru bariery strukturalne lub prawno-regulacyjne w dostępie do rynku;

b) struktura rynku nie sprzyja osiągnięciu efektywnej konkurencji w odpowiednim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu stanu konkurencji opartej na infrastrukturze i innych źródeł konkurencji stanowiących przyczynę istnienia barier w dostępie do rynku;

c) same przepisy prawa konkurencji są niewystarczające, aby odpowiednio zaradzić stwierdzonym nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku.

[…]

3. Jeżeli krajowy organ regulacyjny ustali, że rynek właściwy nie jest takiego rodzaju, że uzasadnia nałożenie obowiązków regulacyjnych zgodnie z procedurą przewidzianą w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, lub w przypadku niespełnienia warunków określonych w ust. 4 niniejszego artykułu, nie nakłada ani nie utrzymuje żadnych szczegółowych obowiązków regulacyjnych zgodnie z art. 68. […]

[…]

4. W przypadku gdy krajowy organ regulacyjny ustali, że na rynku właściwym uzasadnione jest nałożenie obowiązków regulacyjnych zgodnie z ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, wskazuje on przedsiębiorstwa, które samodzielnie lub wspólnie z innymi posiadają znaczącą pozycję na tym

właściwym rynku, zgodnie z art. 63. Krajowy organ regulacyjny nakłada na takie przedsiębiorstwa odpowiednie szczególne obowiązki regulacyjne zgodnie z art. 68 lub utrzymuje lub zmienia już istniejące obowiązki, jeżeli uzna, że w przypadku braku tych obowiązków rezultatem dla użytkowników końcowych nie byłaby skuteczna konkurencja.

[…]”.

7 Artykuł 68 owej dyrektywy, zatytułowany „Nakładanie, zmiana albo uchylenie obowiązków”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by krajowe organy regulacyjne były upoważnione do nakładania obowiązków określonych w art. 69–74 oraz 76–81.

2. Jeżeli w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 67 dane przedsiębiorstwo zostało wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję rynkową na danym rynku, krajowe organy regulacyjne nakładają, stosownie do przypadku dowolne spośród obowiązków wymienionych w art. 69–74 i art. 76 i 80. Zgodnie z zasadą proporcjonalności krajowy organ regulacyjny wybiera najmniej interwencyjny sposób podejścia do problemów zidentyfikowanych w analizie rynku.

3. Krajowe organy regulacyjne nakładają obowiązki określone w art. 69–74 i art. 76, i 80 wyłącznie na przedsiębiorstwa, które zostały wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję rynkową zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu. Bez uszczerbku dla:

a) art. 61 i 62;

b) art. 44 oraz 17 niniejszej dyrektywy, warunku nr 7 w części D załącznika I, stosowanego na mocy art. 13 ust. 1 niniejszej dyrektywy, oraz art. 97 i 106 niniejszej dyrektywy, a także stosownych przepisów dyrektywy 2002/58/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywy o łączności elektronicznej) (Dz.U. 2002, L 201, s. 37)], które nakładają obowiązki na przedsiębiorstwa inne niż te, które zostały wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję rynkową; lub

c) zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego[.]

[…]

4. Obowiązki nałożone zgodnie z niniejszym artykułem muszą:

a) opierać się na charakterze problemu stwierdzonego przez krajowy organ regulacyjny w jego analizie rynku, w stosownych przypadkach uwzględniając identyfikację popytu ponadnarodowego na podstawie art. 66;

b) być proporcjonalne z uwzględnieniem, w miarę możliwości, kosztów i korzyści;

c) być uzasadnione w świetle celów określonych w art. 3 […];

[…]”.

8 Artykuł 72 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Dostęp do obiektów inżynierii lądowej i wodnej”, przewiduje:

„1. Krajowe organy regulacyjne mogą nałożyć na przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 68, obowiązek uwzględnienia uzasadnionych wniosków o dostęp i użytkowanie obiektów inżynierii lądowej i wodnej, w tym, ale nie tylko, budynków, wejść do budynków, okablowania budynków, anten, wież i innych konstrukcji nośnych, słupów, masztów, kanałów kablowych, przewodów, studzienek rewizyjnych, studzienek włazowych i szafek ulicznych, jeżeli po rozważeniu analizy rynku krajowy organ regulacyjny uzna, że odmowa przyznania dostępu lub ustanowienie nieracjonalnych warunków mających podobny skutek uniemożliwiłyby powstanie trwale konkurencyjnego rynku i nie leżałyby w interesie użytkowników końcowych.

2. Krajowe organy regulacyjne mogą nałożyć na przedsiębiorstwa obowiązek zapewnienia dostępu zgodnie z niniejszym artykułem, niezależnie od tego, czy według analizy rynku składniki aktywów, których dotyczy ten obowiązek, stanowią element rynku właściwego, jednak pod warunkiem że obowiązek ten jest proporcjonalny i konieczny, aby osiągnąć cele określone w art. 3”.

9 Artykuł 73 tej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki związane z dostępem do specyficznych elementów sieci i urządzeń towarzyszących”, ma następujące brzmienie:

„1. Krajowy organ regulacyjny może nałożyć na przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 68, obowiązek uwzględnienia uzasadnionych wniosków o dostęp i użytkowanie specyficznych elementów sieci oraz do urządzeń towarzyszących, w szczególności jeżeli krajowe organy regulacyjne uznają, że odmowa przyznania dostępu lub ustanowienie nierozsądnych zasad i warunków mających podobny skutek uniemożliwiłyby powstanie trwale konkurencyjnego rynku detalicznego i nie leżałyby w interesie użytkowników końcowych.

[…]

2. […]

W przypadku gdy krajowy organ regulacyjny rozważa, zgodnie z art. 68, nałożenie obowiązków na podstawie art. 72 lub niniejszego artykułu, analizuje on, czy samo nałożenie obowiązków zgodnie z art. 72 byłoby proporcjonalnym środkiem służącym promowaniu konkurencji i interesów użytkownika końcowego.

[…]”.

10 Motyw 28 zalecenia Komisji (UE) 2020/2245 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie rynków właściwych w zakresie produktów i usług telekomunikacyjnych w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 ustanawiającą Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2020, L 439, s. 23) stanowi:

„Ponadto art. 72 kodeksu pozwala krajowym organom regulacyjnym wprowadzić samodzielny środek naprawczy w postaci dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej na dowolnym właściwym rynku hurtowym. Taki obowiązek zapewnienia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej może być uzasadniony niezależnie od tego, czy infrastruktura fizyczna, do której udziela się dostępu, stanowi część regulowanego rynku właściwego, i powinien zostać rozważony przez

krajowe organy regulacyjne przed nałożeniem innych obowiązków dotyczących dostępu na rynku niższego szczebla, jeżeli jest to proporcjonalne i wystarczające do wspierania konkurencji z korzyścią dla użytkowników końcowych”.

Prawo niemieckie

11 Paragraf 26 Telekommunikationsgesetz (ustawy o telekomunikacji) z dnia 23 czerwca 2021 r. (BGBl. 2021 I, s. 1858), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „TKG”), który to paragraf transponuje art. 72 i 73 dyrektywy 2018/1972 do prawa niemieckiego, stanowi:

„Obowiązki dotyczące dostępu

(1) Federalna agencja ds. sieci może nałożyć na przedsiębiorstwo posiadające znaczącą pozycję na rynku obowiązek udzielenia innym przedsiębiorstwom dostępu, jeżeli w przeciwnym razie uniemożliwiono by powstanie trwale konkurencyjnego rynku detalicznego i nie leżałoby to w interesie użytkowników końcowych.

(2) Badając, czy i jakie obowiązki udzielenia dostępu w rozumieniu ust. 1 są uzasadnione oraz czy są one proporcjonalne do celów, o których mowa w § 2, federalna agencja ds. sieci sprawdza, czy:

1. już nałożone obowiązki w rozumieniu niniejszej części lub obowiązki w rozumieniu niniejszej części, które mają zostać nałożone w najbliższym czasie, lub już zawarte lub oferowane komercyjne umowy w sprawie dostępu na odnośnym lub powiązanym rynku hurtowym oraz

2. samo nałożenie obowiązków, o których mowa w ust. 3 pkt 10,

będą wystarczające do zapewnienia celów wymienionych w § 2.

[…]

(3) Z zastrzeżeniem ust. 1 federalna agencja ds. sieci może wymagać od przedsiębiorstw posiadających znaczącą pozycję na rynku między innymi:

[…]

10. zapewnienia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej, w tym, ale nie tylko, budynków, wejść do budynków, okablowania budynków, anten, wież i innych konstrukcji nośnych, słupów, masztów, kanałów kablowych, przewodów, studzienek rewizyjnych, studzienek włazowych i szafek ulicznych, również wtedy, kiedy nie są one częścią rynku właściwego w rozumieniu § 10, jeżeli nałożenie obowiązku udzielenia dostępu jest potrzebne i odpowiednie w odniesieniu do problemu stwierdzonego w analizie rynku zgodnie z § 11.

[…]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

12 Telekom Deutschland jest przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym, które w ramach analizy rynku z dnia 10 października 2019 r. zostało wyznaczone jako przedsiębiorstwo posiadające znaczącą pozycję na hurtowym rynku usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji.

13 Decyzją z dnia 21 lipca 2022 r. federalna agencja ds. sieci nałożyła na Telekom Deutschland szereg obowiązków dotyczących dostępu, z których dwa zostały sformułowane następująco:

„1.1. Zapewnienie innym przedsiębiorstwom dostępu do istniejących w chwili złożenia wniosku o udzielenie dostępu kanalizacji kablowej oraz masztów i systemów nośnych linii napowietrznych w celu budowy i eksploatacji sieci o bardzo dużej przepustowości w stałych lokalizacjach lub dostępu do przewodu pętli lokalnej przy rozgałęźniku lub wielousługowym węźle dostępowym MSAN (pkt 1.2 lub 1.3) w ramach istniejącej przepustowości, przy czym [Telekom Deutschland] może utrzymywać odpowiednią rezerwę eksploatacyjną i w pierwszej kolejności zaspokajać własne potrzeby. […]

1.2. Zapewnienie innym przedsiębiorstwom fizycznie uwolnionego dostępu do miedzianego przewodu pętli lokalnej przy przełącznicy głównej lub w punkcie położonym bliżej jednostki pętli lokalnej niż przełącznicy głównej (w szczególności przy rozgałęźniku kablowym lub końcowym – APL), chyba że w świetle postanowień załącznika 1 – Odmowa dostępu do pętli lokalnej poza obszarem znajdującym się blisko przełącznicy głównej – oraz załącznika 2 – Odmowa dostępu do pętli lokalnej w obszarze znajdującym się blisko przełącznicy głównej – [Telekom Deutschland] może lub musi odmówić dostępu do niniejszego punktu […]”.

14 W uzasadnieniu swojej decyzji federalna agencja ds. sieci wskazała, że może ona na mocy § 26 ust. 1 zdanie pierwsze TKG nakładać na operatorów publicznych sieci komunikacyjnych posiadających znaczącą pozycję na rynku obowiązek udzielenia dostępu innym przedsiębiorstwom wraz z uwolnieniem odpowiadającym wnioskowi o udzielenie dostępu, w szczególności jeżeli w przeciwnym razie uniemożliwiono by na niższym szczeblu powstanie trwale konkurencyjnego rynku detalicznego lub nie leżałoby to w interesie użytkowników końcowych. Dodała ona, że z § 26 TKG i zawartego w nim odesłania do celów regulacyjnych, o których mowa w § 2 TKG, wynika, że nakładane środki powinny realizować szeroki zbiór celów i jednocześnie spełniać określone warunki wstępne.

15 Federalna agencja ds. sieci uznała, że zbiór ten obejmuje cztery podstawowe cele: pierwszym jest zapewnienie łączności i promowanie dostępu ogółu obywateli i przedsiębiorstw do sieci o bardzo dużej przepustowości, drugim – promowanie konkurencji, w szczególności na rynku użytkowników końcowych, trzecim – ochrona interesów użytkowników, w szczególności konsumentów, czwartym – wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego Unii.

16 Federalna agencja ds. sieci wskazała, że aby osiągnąć te cele, należy spełnić pewne warunki wstępne. I tak, ocena warunku dotyczącego konieczności środka powinna dotyczyć w szczególności kwestii, czy samo nałożenie obowiązków dotyczących dostępu w odniesieniu do kanalizacji kablowej, masztów i systemów nośnych linii napowietrznych wystarcza, aby zapewnić realizację celów regulacyjnych wymienionych w § 2 TKG.

17 W dniu 19 sierpnia 2022 r. Telekom Deutschland wniosła skargę na decyzję federalnej agencji ds. sieci z dnia 21 lipca 2022 r. do Verwaltungsgericht Köln (sądu administracyjnego w Kolonii, Niemcy), który jest sądem odsyłającym.

18 Wniosła ona do tego sądu o stwierdzenie częściowej nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim nakłada ona na nią w pkt 1.1 sentencji obowiązek udzielenia innym przedsiębiorstwom dostępu do kanalizacji kablowej, masztów i systemów nośnych linii napowietrznych w celu budowy i eksploatacji sieci o bardzo dużej przepustowości w stałych lokalizacjach.

19 Sąd odsyłający wskazuje, że zakres właściwych przepisów krajowych jest niejednoznaczny. Jego zdaniem niektóre elementy przemawiają bowiem za wykładnią § 26 TKG, zgodnie z którą federalna agencja ds. sieci powinna była przeprowadzić „na wstępie" badanie ograniczone do spełnienia warunków stosowania § 26 ust. 1 TKG, mianowicie że odmowa dostępu, po pierwsze, uniemożliwiłaby powstanie trwale konkurencyjnego rynku detalicznego, a po drugie, nie leżałaby w interesie użytkowników końcowych. Według sądu odsyłającego inne elementy sugerują, że organ ów musi ocenić potrzebę nałożenia obowiązków dotyczących dostępu w świetle szerszego „zbioru celów". Sąd ów dodaje, że wykładnia § 26 TKG, który transponuje do prawa niemieckiego art. 72 i 73 dyrektywy 2018/1972, powinna być zgodna z artykułami tej dyrektywy.

20 Sąd odsyłający uważa, że rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy od odpowiedzi na pytanie, czy krajowy organ regulacyjny, który zamierza nałożyć środek dotyczący dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej na podstawie art. 72 i 73 dyrektywy 2018/1972, powinien przeprowadzić jedynie badanie celów określonych w art. 72 ust. 1 tej dyrektywy, czy też może powołać się w tym względzie na szerszy „zbiór celów", obejmujący w szczególności cele określone w art. 3 tej dyrektywy.

21 Sąd odsyłający uważa, że nie jest w stanie rozstrzygnąć tej kwestii zgodnie z teorią „acte clair". W szczególności art. 73 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2018/1972 nie pozwala jego zdaniem udzielić bezpośredniej odpowiedzi na to pytanie, ponieważ jedynie art. 72 tej dyrektywy ma znaczenie w odniesieniu do nałożenia obowiązku udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej. Ponadto według sądu odsyłającego art. 72 ust. 2 dyrektywy 2018/1972 jest jedynie pozornie jasny, ponieważ sposób, w jaki przepis ten łączy się z art. 72 ust. 1 tej dyrektywy, nie jest oczywisty.

22 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy wykładni art. 72 i 73 [2018/1972] należy dokonywać w ten sposób, że krajowe organy regulacyjne, badając, czy należy nałożyć obowiązek udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej, które według analizy rynku nie stanowią elementu rynku właściwego,

badają *wyłącznie*, czy nienałożenie tego obowiązku uniemożliwiłoby powstanie trwale konkurencyjnego rynku lub nie leżałoby w interesie użytkowników końcowych,

czy też

przy badaniu nałożenia obowiązku udzielenia dostępu do takich obiektów poza wskazanymi przesłankami i *równorzędnie* z nimi w ramach »zbioru celów« można uwzględnić także dalsze cele, o których mowa w art. 3 dyrektywy [2018/1972], oraz ewentualnie inne cele?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

23 Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie charakteru badania, jakie krajowe organy regulacyjne powinny przeprowadzić, gdy na przedsiębiorstwo wskazane jako posiadające znaczącą pozycję rynkową na danym rynku zamierzają nałożyć obowiązek udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej nieobjętych rynkiem właściwym według analizy rynku. W pytaniu przedłożonym Trybunałowi sąd ów odnosi się zarówno do art. 72, jak i do art. 73 dyrektywy 2018/1972.

24 W tym względzie należy zauważyć, że art. 72 dyrektywy 2018/1972 pozwala na nałożenie obowiązku udzielenia dostępu do infrastruktury inżynierii lądowej i wodnej jako „samodzielnego środka naprawczego" w tym znaczeniu, że pozwala on na nałożenie obowiązku udzielenia dostępu wyłącznie do obiektów inżynierii lądowej i wodnej, podczas gdy art. 73 tej dyrektywy pozwala na nałożenie obowiązku dostępu do infrastruktury inżynierii lądowej i wodnej jako „pomocniczego środka naprawczego", odnosząc się do dostępu do elementów inżynierii lądowej i wodnej towarzyszącego dostępowi do sieci lub usług łączności elektronicznej.

25 Chociaż brzmienie pytania prejudycjalnego odnosi się zarówno do art. 72, jak i do art. 73 dyrektywy 2018/1972, z postanowienia odsyłającego wynika, z czym zresztą zgodzili się wszyscy uczestnicy rozprawy przed Trybunałem, że dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym użyteczna jest jedynie wykładnia art. 72.

26 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 72 dyrektywy 2018/1972 należy interpretować w ten sposób, że przy dokonywaniu oceny, czy na przedsiębiorstwo wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję na danym rynku należy nałożyć obowiązek udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej, niezależnie od tego, czy według analizy rynku obiekty te stanowią element rynku właściwego, krajowy organ regulacyjny powinien zbadać jedynie, czy nienałożenie tego obowiązku uniemożliwiłoby powstanie trwale konkurencyjnego rynku lub nie leżałoby w interesie użytkowników końcowych, czy też w tym celu organ ten może wziąć pod uwagę, oprócz tych dwóch elementów i równorzędnie z nimi, inne cele określone w art. 3 dyrektywy 2018/1972.

27 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko brzmienie tego przepisu, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, pkt 12; z dnia 1 sierpnia 2025 r., Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, pkt 91).

28 W pierwszej kolejności, co się tyczy brzmienia art. 72 dyrektywy 2018/1972, artykuł ten uzależnia w ust. 1 nałożenie samodzielnego środka naprawczego w dziedzinie dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej od przesłanki, że odmowa przyznania dostępu lub ustanowienie nieracjonalnych warunków mających podobny skutek uniemożliwiłyby powstanie trwale konkurencyjnego rynku i nie leżałyby w interesie użytkowników końcowych.

29 Należy zauważyć, że w odróżnieniu od kilku wersji językowych tego przepisu, w szczególności wersji w językach hiszpańskim, angielskim, francuskim, włoskim i węgierskim, w których kryteria nałożenia obowiązku dostępu dotyczące „powstania trwale konkurencyjnego rynku" i „interesu użytkowników końcowych" są połączone spójnikiem „i", w wersji tego przepisu w języku niemieckim kryteria te są połączone spójnikiem „lub". W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa

Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. W razie rozbieżności między wersjami językowymi dane postanowienie powinno być interpretowane zgodnie z ogólną systematyką i celem uregulowania, którego jest elementem (zob. wyroki: z dnia 27 marca 1990 r., Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 18, 19; z dnia 4 września 2025 r., Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, pkt 34).

30 Ponadto art. 72 tej dyrektywy przewiduje w ust. 2, że krajowe organy regulacyjne mogą nałożyć na przedsiębiorstwa obowiązek zapewnienia dostępu zgodnie z tym artykułem, niezależnie od tego, czy według analizy rynku obiekty, których dotyczy ten obowiązek, stanowią element rynku właściwego, jednak pod warunkiem, że obowiązek ten jest proporcjonalny i konieczny, aby osiągnąć cele określone w art. 3 wspomnianej dyrektywy.

31 Cele określone we wspomnianym art. 3 polegają, po pierwsze, na promowaniu łączności oraz dostępu do sieci o bardzo dużej przepustowości oraz korzystania z tych sieci przez wszystkich obywateli Unii i wszystkie unijne przedsiębiorstwa, a także, po drugie, na promowaniu konkurencji przy dostarczaniu sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących, po trzecie, na przyczynianiu się do rozwoju rynku wewnętrznego, a po czwarte, na wspieraniu interesów obywateli Unii, w szczególności poprzez umożliwienie czerpania maksymalnych korzyści pod względem możliwości wyboru, ceny i jakości.

32 Wspomniane cele ogólne obejmują zatem cele, do których odnosi się art. 72 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 w określeniu dwóch kryteriów nałożenia obowiązku udzielenia dostępu, lecz również inne cele, takie jak promowanie łączności i dostępu do sieci o bardzo dużej przepustowości oraz korzystanie z tych sieci.

33 W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 72 tej dyrektywy, należy zauważyć, po pierwsze, że dyrektywa ta ustanawia Europejski kodeks łączności elektronicznej. Dokonuje ona przekształcenia kilku dyrektyw i ustanawia zharmonizowane i uproszczone ramy dla m.in. regulacji dotyczących sieci łączności elektronicznej, usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących. Dyrektywa 2018/1972 nie ogranicza się do kodyfikacji aktów prawa Unii, które zmienia lub zastępuje, lecz wprowadza zmiany w obowiązujących przed jej przyjęciem ramach regulacyjnych w celu uwzględnienia rozwoju technologicznego i sytuacji rynkowej (wyrok z dnia 27 lutego 2025 r., T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie, jeśli chodzi o art. 72 dyrektywy 2018/1972, stanowi on nowy przepis w porównaniu z poprzednimi ramami regulacyjnymi.

34 Artykuł 68 dyrektywy 2018/1972 – zawarty w rozdziale IV tytułu II części II tej dyrektywy i poświęcony środkom naprawczym dotyczącym dostępu nałożonym na przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji rynkowej –przewiduje w ust. 2 zdanie pierwsze, że jeżeli w wyniku analizy rynku dane przedsiębiorstwo zostało wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję na danym rynku, to krajowe organy regulacyjne nakładają na nie, stosownie do przypadku, dowolne spośród obowiązków wymienionych w art. 69–74 i art. 76 i 80 tej dyrektywy.

35 Wśród zawartych w owym rozdziale IV środków naprawczych dotyczących dostępu znajduje się z jednej strony art. 72 dyrektywy 2018/1972, który upoważnia krajowe organy regulacyjne do nałożenia na przedsiębiorstwo o znaczącej pozycji rynkowej na danym rynku konkretnego obowiązku uwzględnienia uzasadnionych wniosków o dostęp do obiektów inżynierii lądowej i wodnej i ich użytkowanie. Z drugiej strony art. 73 tej dyrektywy przyznaje krajowym organom regulacyjnym uprawnienie do nałożenia na przedsiębiorstwo o znaczącej pozycji na danym rynku

obowiązku uwzględnienia uzasadnionych wniosków o dostęp do specyficznych elementów sieci oraz do urządzeń towarzyszących i o ich użytkowanie (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, pkt 30). Zgodnie z art. 2 pkt 10 wspomnianej dyrektywy taki obowiązek dostępu do „urządzeń towarzyszących" może obejmować dostęp do infrastruktury fizycznej, pod warunkiem że jest ona związana z siecią lub usługami łączności elektronicznej.

36 Ponadto, jak potwierdzają zresztą motyw 28 zalecenia 2020/2245 i dokument roboczy służb Komisji towarzyszący temu zaleceniu, krajowe organy regulacyjne mogą nałożyć obowiązki dotyczące dostępu na podstawie art. 72 dyrektywy 2018/1972, nawet jeśli dane obiekty według analizy rynku nie stanowią elementu rynku właściwego.

37 Po drugie, należy zauważyć, że art. 68 ust. 2 dyrektywy 2018/1972 przewiduje w zdaniu drugim, iż zgodnie z zasadą proporcjonalności krajowy organ regulacyjny wybiera najmniej interwencyjny sposób podejścia do problemów zidentyfikowanych w analizie rynku. Ponadto zgodnie z ust. 4 tego artykułu obowiązki nałożone zgodnie z owym artykułem muszą w szczególności opierać się na charakterze problemu stwierdzonego przez krajowy organ regulacyjny w przeprowadzonej przez niego analizie rynku, być proporcjonalne z uwzględnieniem, w miarę możliwości, kosztów i korzyści oraz być uzasadnione w świetle celów określonych w art. 3 tej dyrektywy.

38 Jak z tego wynika, przy rozważaniu przyjęcia autonomicznego środka naprawczego zgodnie z art. 72 dyrektywy 2018/1972 krajowy organ regulacyjny jest zobowiązany upewnić się, że środek ten jest proporcjonalny i uzasadniony w świetle ogółu celów określonych w art. 3 tej dyrektywy.

39 Po trzecie, z art. 67 dyrektywy 2018/1972 wynika, że środek naprawczy w zakresie dostępu może zostać nałożony na przedsiębiorstwo o znaczącej pozycji na rynku dopiero po stwierdzeniu w ramach analizy rynku, na podstawie kryteriów określonych w ust. 1 akapit drugi tego artykułu, braku skutecznej i zrównoważonej konkurencji na danym rynku. Artykuł 67 ust. 4 zdanie drugie dyrektywy 2018/1972 przewiduje, że krajowy organ regulacyjny nakłada obowiązki zgodnie z art. 68 tej dyrektywy tylko wtedy, gdy w przypadku ich braku rezultatem dla użytkowników końcowych nie byłyby skuteczna konkurencja.

40 Ponadto w myśl art. 73 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2018/1972, w przypadku gdy krajowy organ regulacyjny rozważa, zgodnie z art. 68 tej dyrektywy, nałożenie obowiązków na podstawie art. 72 lub 73 owej dyrektywy, musi on upewnić się, czy samo nałożenie obowiązków zgodnie z tym art. 72 byłoby proporcjonalnym środkiem służącym promowaniu konkurencji i interesów użytkownika końcowego.

41 Wynika z tego, że podobnie jak art. 67 i 73 dyrektywy 2018/1972, które odnoszą się zarówno do konkurencji, jak i do użytkownika końcowego, wskazane w art. 72 ust. 1 tej dyrektywy kryteria nałożenia obowiązku udzielenia dostępu dotyczące „powstania trwale konkurencyjnego rynku" i „interesu użytkowników końcowych" mają charakter kumulatywny.

42 Wynika z tego również, że przesłanka nałożenia obowiązku udzielenia dostępu ustanowiona w art. 72 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 pokrywa się w istocie z wynikającym z art. 67 i 73 tej dyrektywy wymogiem, zgodnie z którym taki obowiązek musi być proporcjonalny i konieczny w stosunku do celów polegających na promowaniu konkurencji i interesów użytkowników końcowych. Zważywszy, że te dwa cele są objęte ogólnymi celami określonymi w art. 3 tej dyrektywy, przesłankę tę należy uznać za spełnioną, jeżeli obowiązek udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej nałożony na przedsiębiorstwo wyznaczone jako posiadające

znaczącą pozycję na danym rynku, oparty na charakterze problemu stwierdzonego w analizie rynku, zgodnie z art. 68 ust. 4 owej dyrektywy, jest proporcjonalny i konieczny w świetle ogółu celów określonych w tym art. 3.

43 W trzeciej kolejności wykładnia, która wynika z pkt 28–42 niniejszego wyroku, znajduje potwierdzenie w celach realizowanych przez rozpatrywane uregulowanie. Jak wynika bowiem z art. 68 ust. 4 dyrektywy 2018/1972, środki naprawcze dotyczące dostępu nałożone na przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji rynkowej realizują cele określone w art. 3 tej dyrektywy. Zgodnie z motywem 29 owej dyrektywy wszelkie interwencje regulacyjne ex ante mają na celu w szczególności uzyskanie korzyści dla użytkowników końcowych dzięki zapewnieniu efektywnej i trwałej konkurencyjności rynków detalicznych. Z motywu tego wynika również, że jednym z celów prawodawcy Unii jest stopniowe ograniczanie tych interwencji w miarę rozwoju konkurencji, aby zapewnić, by łączność elektroniczna podlegała wyłącznie prawu konkurencji.

44 Artykuł 72 dyrektywy 2018/1972 zmierza do osiągnięcia tych samych celów. W motywie 187 tej dyrektywy wyjaśniono, że rzeczywisty dostęp do obiektów inżynierii lądowej i wodnej ma na celu poprawę dynamiki konkurencji i rozwoju sieci na rynku niższego szczebla. Podkreślono w nim, że obiekty te, w których można realizować sieci łączności elektronicznej, mają zasadnicze znaczenie dla udanego uruchamiania nowych sieci ze względu na wysoki koszt duplikacji sieci oraz znaczne oszczędności, jakie można osiągnąć dzięki ich ponownemu wykorzystaniu.

45 Jak z tego wynika, krajowy organ regulacyjny nie może poprzestać na stwierdzeniu, że środek oparty na art. 72 dyrektywy 2018/1972 jest proporcjonalny i konieczny dla promowania konkurencji i interesów użytkownika końcowego, lecz powinien on ocenić, czy dotyczy to ogółu celów, o których mowa w art. 3 tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Koninklijke KPN i in., C-28/15, EU:C:2016:692, pkt 50).

46 Ponadto należy przypomnieć, że cele ogólne wskazane w art. 3 tej dyrektywy są wymienione w przypadkowej kolejności.

47 W związku z tym, gdy krajowy organ regulacyjny bada, czy należy nałożyć środek na podstawie art. 72 dyrektywy 2018/1972, nie jest on zobowiązany do dokonania na wstępie oceny, czy środek ten jest proporcjonalny i konieczny dla promowania konkurencji i interesów użytkownika końcowego. Może on przeprowadzić badanie proporcjonalności i konieczności tego środka, rozpoczynając analizę od dowolnego z celów określonych w art. 3 tej dyrektywy.

48 Do sądu odsyłającego należy zatem dokonanie oceny, czy obowiązek udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej nałożony na Telekom Deutschland na podstawie przepisów krajowych transponujących art. 72 dyrektywy 2018/1972 opiera się na charakterze problemu stwierdzonego w analizie rynku zgodnie z art. 68 ust. 4 tej dyrektywy i czy jest on proporcjonalny i konieczny w świetle ogółu celów wymienionych, w przypadkowej kolejności, w art. 3 wspomnianej dyrektywy.

49 Z powyższego wynika, że art. 72 dyrektywy 2018/1972 należy interpretować w ten sposób, iż przy dokonywaniu oceny, czy na przedsiębiorstwo wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję na danym rynku należy nałożyć obowiązek udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej, niezależnie od tego, czy według analizy rynku obiekty te stanowią element rynku właściwego, krajowy organ regulacyjny powinien zbadać, czy nienałożenie tego obowiązku uniemożliwiłoby powstanie trwale konkurencyjnego rynku i nie leżałoby w interesie użytkowników końcowych. Ponadto organ ów powinien również upewnić się, że wspomniany

obowiązek opiera się na charakterze problemu stwierdzonego w analizie rynku oraz czy jest on proporcjonalny i konieczny w świetle ogółu celów wymienionych, w przypadkowej kolejności, w art. 3 wspomnianej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

50 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 72 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej

należy interpretować w ten sposób, że:

przy dokonywaniu oceny, czy na przedsiębiorstwo wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję na danym rynku należy nałożyć obowiązek udzielenia dostępu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej, niezależnie od tego, czy według analizy rynku obiekty te stanowią element rynku właściwego, krajowy organ regulacyjny powinien zbadać, czy nienałożenie tego obowiązku uniemożliwiłoby powstanie trwale konkurencyjnego rynku i nie leżałoby w interesie użytkowników końcowych. Ponadto organ ów powinien również upewnić się, że wspomniany obowiązek opiera się na charakterze problemu stwierdzonego w analizie rynku oraz czy jest on proporcjonalny i konieczny w świetle ogółu celów wymienionych, w przypadkowej kolejności, w art. 3 wspomnianej dyrektywy.

Podpisy