HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

20 noiembrie 2025 *

„Trimitere preliminară – Codul european al comunicațiilor electronice – Directiva (UE) 2018/1972 – Măsuri corective impuse întreprinderilor care dețin o putere semnificativă pe piață – Articolul 72 – Obligațiile de acces la activele de inginerie civilă – Condiții”

În cauza C-327/24 [Lolach] [i],

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgericht Köln (Tribunalul Administrativ din Köln, Germania), prin decizia din 2 mai 2024, primită de Curte la 3 mai 2024, în procedura

Telekom Deutschland GmbH

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul F. Biltgen, președinte de cameră, domnul T. von Danwitz, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei întâi, doamna I. Ziemele, domnii A. Kumin și S. Gervasoni (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 martie 2025,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Telekom Deutschland GmbH, de F. Hölscher și J. von Lucius, Rechtsanwälte;

– pentru Bundesrepublik Deutschland, de C. Mögelin, M. Otremba și J. Schölzel;

– pentru guvernul elen, de K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou și D. Tsagkaraki, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: germana.

[i] Numele prezentei cauze este un nume fictiv. El nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

– pentru Comisia Europeană, de G. Conte, O. Gariazzo și G. Meeßen, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 mai 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 72 și 73 din Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Telekom Deutschland GmbH, pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), reprezentată de Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agenția Federală a Rețelelor de Electricitate, Gaz, Telecomunicații, Poștă și Căi Ferate, Germania) (denumită în continuare „Agenția Federală a Rețelelor”), pe de altă parte, în legătură cu o obligație de acces la infrastructuri de inginerie civilă în sectorul telecomunicațiilor.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentul (29) al Directivei 2018/1972 are următorul cuprins:

„Prezenta directivă urmărește să reducă treptat reglementările *ex ante* specifice sectorului, pe măsură ce se dezvoltă concurența pe piață și, în cele din urmă, să asigure reglementarea comunicațiilor electronice exclusiv prin dreptul concurenței. Ținând seama de faptul că piețele comunicațiilor electronice au demonstrat o dinamică puternică în materie de concurență în ultimii ani, este esențial ca obligațiile de reglementare *ex ante* să fie impuse numai atunci când nu există concurență efectivă și durabilă pe piețele în cauză. Obiectivul intervenției de reglementare *ex ante* este de a genera beneficii pentru utilizatorii finali prin transformarea piețelor cu amănuntul în piețe efectiv concurențiale, asigurând durabilitatea acestora. Obligațiile de la nivelul angro ar trebui să fie impuse atunci când una sau mai multe piețe cu amănuntul nu au perspective de a deveni cu adevărat concurențiale în absența acestor obligații. Este probabil ca autoritățile naționale de reglementare, prin procesul de analiză a pieței, să fie treptat în măsură să constate că piețele cu amănuntul sunt concurențiale chiar și în absența reglementării la nivel angro, în special ținând seama de îmbunătățirile preconizate în ceea ce privește inovarea și concurența. Într-o astfel de situație, autoritatea națională de reglementare ar trebui să concluzioneze că reglementarea nu mai este necesară la nivelul angro și să evalueze piața angro relevantă în vederea retragerii reglementării *ex ante*. […]”

4 Considerentul (187) al acestei directive prevede:

„Activele de inginerie civilă care pot găzdui o rețea de comunicații electronice sunt esențiale pentru implementarea cu succes a unor noi rețele având în vedere costurile ridicate de multiplicare a acestora și se pot face economii semnificative atunci când activele respective pot fi reutilizate. Prin urmare, pe lângă normele privind infrastructura fizică prevăzute în Directiva

2014/61/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind măsuri de reducere a costului instalării rețelelor de comunicații electronice de mare viteză (JO 2014, L 155, p. 1)], este necesară o măsură corectivă specifică în situațiile în care activele de inginerie civilă sunt deținute de o întreprindere desemnată ca având o putere semnificativă pe piață. În cazul în care există active de inginerie civilă și acestea pot fi reutilizate, efectul pozitiv al realizării accesului efectiv la activele respective în implementarea unei infrastructuri concurente este foarte ridicat și, în consecință, este necesar să se asigure faptul că accesul la activele respective poate fi folosit ca o măsură corectivă autonomă pentru îmbunătățirea dinamicii concurențiale și în materie de instalare pe orice piață din aval, care trebuie luată în considerare înainte de evaluarea necesității de a impune orice alte eventuale măsuri corective, și nu doar ca o măsură corectivă auxiliară aplicată pentru alte produse sau servicii angro ori ca o măsură corectivă limitată la întreprinderile care beneficiază de respectivele alte produse sau servicii angro. […]”

5 Potrivit articolului 3, intitulat „Obiective generale”, din directiva menționată:

„(1) Statele membre se asigură că, în îndeplinirea sarcinilor de reglementare prevăzute de prezenta directivă, autoritățile naționale de reglementare și alte autorități competente iau toate măsurile rezonabile care sunt necesare și proporționale pentru realizarea obiectivelor prevăzute la alineatul (2). […]

[…]

(2) În contextul prezentei directive, autoritățile naționale de reglementare și alte autorități competente, precum și [Organismul Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Comunicațiilor Electronice (OAREC)], Comisia și statele membre urmăresc fiecare dintre următoarele obiective generale, fără ca ordinea în care sunt enumerate să fie una de prioritate:

(a) promovează conectivitatea, accesul tuturor cetățenilor Uniunii și al tuturor întreprinderilor din Uniune la rețele de foarte mare capacitate, inclusiv rețele fixe, mobile și pe suport radio, și adoptarea acestor tipuri de rețele;

(b) promovează concurența în furnizarea de rețele de comunicații electronice și a facilităților asociate, inclusiv concurența eficientă bazată pe infrastructuri, și în furnizarea de servicii de comunicații electronice și servicii asociate;

(c) contribuie la dezvoltarea pieței interne prin eliminarea obstacolelor rămase în calea investițiilor în rețele de comunicații electronice, servicii de comunicații electronice, facilități și servicii asociate în întreaga Uniune și a furnizării unor astfel de rețele, facilități și servicii și prin facilitarea unor condiții convergente în favoarea acestora, prin elaborarea de norme comune și abordări previzibile în materie de reglementare, prin favorizarea utilizării eficace, eficiente și coordonate a spectrului de frecvențe radio, a inovării deschise, a instituirii și a dezvoltării de rețele transeuropene, a furnizării, a disponibilității și a interoperabilității serviciilor paneuropene și a conectivității cap la cap;

(d) promovează interesele cetățenilor Uniunii prin asigurarea conectivității, a disponibilității și a adoptării pe scară largă a rețelelor de foarte mare capacitate, inclusiv a rețelelor fixe, mobile și pe suport radio, și a serviciilor de comunicații electronice, permițând un maximum de beneficii în termeni de posibilități de alegere, preț și calitate pe baza unei concurențe efective, prin menținerea securității rețelelor și serviciilor, prin asigurarea unui nivel comun ridicat de protecție pentru utilizatorii finali prin intermediul normelor sectoriale necesare și prin

abordarea nevoilor, cum ar fi prețurile accesibile, pe care le au anumite grupuri sociale, în special utilizatorii finali cu dizabilități, utilizatorii finali în vârstă și utilizatorii finali cu nevoi sociale speciale, precum și posibilitățile de alegere și condițiile echivalente de acces pentru utilizatorii finali cu dizabilități.

[…]”

6 Articolul 67 din Directiva 2018/1972, intitulat „Procedura de analiză a pieței”, prevede:

„(1) Autoritățile naționale de reglementare determină dacă o piață relevantă definită în conformitate cu articolul 64 alineatul (3) prezintă caracteristici care pot justifica impunerea obligațiilor în materie de reglementare prevăzute în prezenta directivă. […]

Se poate considera că o piață prezintă caracteristici care justifică impunerea obligațiilor în materie de reglementare prevăzute în prezenta directivă dacă următoarele criterii sunt îndeplinite cumulativ:

(a) există obstacole însemnate și netranzitorii structurale, juridice sau în materie de reglementare în calea intrării;

(b) există o structură de piață care nu tinde către o concurență efectivă în orizontul de timp relevant, având în vedere situația concurenței bazate pe infrastructură și a altor surse de concurență, dincolo de obstacolele la intrare;

(c) dreptul concurenței este insuficient pentru a remedia de unul singur în mod corespunzător disfuncționalitatea (disfuncționalitățile) identificată (identificate) a (ale) pieței.

[…]

(3) În cazul în care o autoritate națională de reglementare concluzionează că o piață relevantă nu justifică impunerea de obligații în materie de reglementare în conformitate cu procedura de la alineatele (1) și (2) din prezentul articol sau în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (4) din prezentul articol, aceasta nu impune sau nu menține nicio obligație de reglementare specifică în conformitate cu articolul 68. […]

[…]

(4) În cazul în care o autoritate națională de reglementare stabilește că pe o piață relevantă se justifică impunerea unor obligații de reglementare în conformitate cu alineatele (1) și (2) din prezentul articol, aceasta identifică orice întreprinderi care individual sau împreună dețin o putere semnificativă pe piața relevantă respectivă în conformitate cu articolul 63. Autoritatea națională de reglementare impune acestor întreprinderi obligații de reglementare corespunzătoare specifice în conformitate cu articolul 68 sau menține ori modifică aceste obligații dacă acestea există deja în cazul în care consideră că rezultatul pentru utilizatorii finali nu ar fi efectiv concurențial în absența obligațiilor respective.

[…]”

7 Articolul 68 din această directivă, intitulat „Impunerea, modificarea sau retragerea obligațiilor”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare au competența de a impune obligațiile prevăzute la articolele 69-74 și 76-81.

(2) În cazul în care, în urma unei analize de piață efectuate în conformitate cu articolul 67, o întreprindere este desemnată ca având o putere semnificativă pe o piață specifică, autoritățile naționale de reglementare impun, după caz, oricare dintre obligațiile prevăzute la articolele 69-74 și la articolele 76 și 80. În conformitate cu principiul proporționalității, o autoritate națională de reglementare alege modalitatea cel mai puțin intruzivă de soluționare a problemelor identificate în analiza pieței.

(3) Autoritățile naționale de reglementare impun obligațiile prevăzute la articolele 69-74 și la articolele 76 și 80 numai întreprinderilor care au fost desemnate ca având o putere semnificativă pe o piață în conformitate cu alineatul (2) din prezentul articol, fără a se aduce atingere:

(a) articolelor 61 și 62;

(b) articolelor 44 și 17 din prezenta directivă, condiției 7 din partea D din anexa I, aplicată în temeiul articolului 13 alineatul (1) din prezenta directivă, articolelor 97 și 106 din prezenta directivă și dispozițiilor pertinente din Directiva 2002/58/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) (JO 2002, L 201, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 36, p. 63)], care conțin obligațiile altor întreprinderi decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață; sau

(c) necesității de a respecta angajamentele internaționale.

[…]

(4) Obligațiile impuse în conformitate cu prezentul articol:

(a) se bazează pe natura problemei identificate de o autoritate națională de reglementare în analiza sa a pieței, ținând seama, după caz, de identificarea cererii transnaționale în temeiul articolului 66;

(b) trebuie să fie proporționale, ținând seama, acolo unde este posibil, de costuri și de beneficii;

(c) trebuie să fie justificate din perspectiva obiectivelor stabilite la articolul 3; […]

[…]”

8 Articolul 72 din directiva menționată, intitulat „Accesul la activele de inginerie civilă”, prevede:

„(1) O autoritate națională de reglementare poate, în conformitate cu articolul 68, să impună întreprinderilor obligația de a da curs cererilor rezonabile de acces la și [de] utilizare a activelor de inginerie civilă, inclusiv, însă fără a se limita la, clădirile sau intrările în clădiri, cablajul clădirilor, inclusiv cablurile, antenele, turnurile și alte construcții de susținere, pilonii, stâlpii,

conductele, țevile, căminele de vizitare, gurile de vizitare și cabinetele, în situațiile în care, în urma luării în considerare a analizei pieței, autoritatea națională de reglementare concluzionează că refuzul accesului sau accesul conform unor condiții nerezonabile cu un efect similar ar împiedica apariția unei piețe concurențiale durabile și nu ar fi în interesul utilizatorului final.

(2) Autoritățile naționale de reglementare pot impune unei întreprinderi obligații de a furniza accesul în conformitate cu prezentul articol, indiferent dacă activele care sunt afectate de obligație fac parte sau nu din piața relevantă în conformitate cu analiza pieței, cu condiția ca obligația să fie necesară și proporțională pentru îndeplinirea obiectivelor de la articolul 3.”

9 Articolul 73 din aceeași directivă, intitulat „Obligațiile privind accesul la anumite elemente de rețea și la facilitățile asociate, precum și la utilizarea acestora”, prevede:

„(1) Autoritățile naționale de reglementare pot impune întreprinderilor, în conformitate cu articolul 68, obligații de a da curs cererilor rezonabile de acces la anumite elemente de rețea și la facilitățile asociate și de utilizare a acestora, în situații în care autoritățile naționale de reglementare consideră că refuzul accesului sau condițiile nerezonabile cu efect similar ar împiedica apariția unei piețe de comerț cu amănuntul concurențiale și durabile și nu ar fi în interesul utilizatorului final.

[…]

(2) […]

Atunci când o autoritate națională de reglementare intenționează să impună, în conformitate cu articolul 68, obligații în temeiul articolului 72 sau al prezentului articol, aceasta analizează dacă impunerea unor obligații exclusiv în conformitate cu articolul 72 nu ar reprezenta un mijloc proporțional de a promova concurența și interesele utilizatorului final.

[…]”

10 Considerentul (28) al Recomandării (UE) 2020/2245 a Comisiei din 18 decembrie 2020 privind piețele relevante de produse și de servicii din sectorul comunicațiilor electronice care pot face obiectul unei reglementări *ex ante*, în conformitate cu Directiva privind piețele relevante de produse și servicii din sectorul comunicațiilor electronice care pot face obiectul unei reglementări *ex ante*, în conformitate cu Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2020, L 439, p. 23), menționează:

„În plus, articolul 72 din cod le permite autorităților naționale de reglementare să impună accesul la infrastructura de construcții civile ca măsură corectivă de sine stătătoare pe orice piață angro relevantă. Dacă este proporțională și suficientă pentru a promova concurența în beneficiul utilizatorilor finali, o astfel de obligație de a furniza acces la infrastructura de construcții civile poate fi justificată indiferent dacă infrastructura fizică la care se acordă accesul face parte sau nu din piața relevantă reglementată și ar trebui să fie luată în considerare de către autoritățile naționale de reglementare înainte ca alte obligații de acces să fie impuse în aval.”

Dreptul german

11 Articolul 26 din Telekommunikationsgesetz (Legea privind telecomunicațiile) din 23 iunie 2021 (BGBl. 2021 I, p. 1858), în versiunea sa aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „TKG”), care transpune articolele 72 și 73 din Directiva 2018/1972, prevede:

„Obligațiile de acces

(1) Agenția Federală a Rețelelor poate impune unei întreprinderi cu putere semnificativă pe piață să acorde acces altor întreprinderi dacă refuzul accesului ar împiedica apariția unei piețe cu amănuntul concurențiale durabile și nu ar fi în interesul utilizatorilor finali.

(2) Atunci când analizează dacă și care obligații de acces sunt justificate în conformitate cu alineatul (1) și dacă acestea sunt proporționale cu obiectivele prevăzute la articolul 2, Agenția Federală a Rețelelor examinează dacă:

1. obligațiile deja impuse sau care se preconizează că vor fi impuse în temeiul prezentei părți ori acordurile comerciale de acces deja încheiate sau propuse pe piața angro în cauză sau pe o piață angro conexă; și

2. impunerea exclusivă a obligațiilor prevăzute la alineatul (3) punctul 10

sunt suficiente pentru garantarea obiectivelor prevăzute la articolul 2.

[…]

(3) Sub rezerva alineatului (1), Agenția Federală a Rețelelor poate să impună întreprinderilor care au o putere semnificativă pe piață, printre altele, următoarele obligații:

[…]

10. să acorde acces la activele de inginerie civilă, inclusiv, însă fără a se limita la, clădirile sau intrările în clădiri, cablajul clădirilor, inclusiv cablurile, antenele, turnurile și alte construcții de susținere, pilonii, stâlpii, conductele, țevile, căminele de vizitare, gurile de vizitare și cabinetele, inclusiv în cazul în care acestea nu fac parte din piața de produse relevantă potrivit articolului 10, cu condiția ca obligația de acces să fie necesară și proporțională în raport cu problema identificată în urma analizei de piață efectuate în conformitate cu articolul 11.

[…]”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

12 Telekom Deutschland este o întreprindere de telecomunicații care a fost desemnată, în cadrul unei analize de piață din 10 octombrie 2019, drept întreprindere care deține o putere semnificativă pe piața de furnizare angro de servicii de acces local la puncte fixe.

13 Prin decizia din 21 iulie 2022, Agenția Federală a Rețelelor a impus societății Telekom Deutschland mai multe obligații de acces, dintre care două au următorul cuprins:

„1.1. să acorde altor întreprinderi acces la sistemele de conducte pentru cabluri, precum și la stâlpi și la sistemele de susținere a liniilor aeriene disponibile la momentul solicitării, în scopul instalării și exploatării rețelelor de foarte mare capacitate în puncte fixe sau în scopul accesului la bucla locală sau la nodul de acces multiservicii (MSAN) (secțiunea 1.2 sau 1.3) în cadrul capacităților existente, [Telekom Deutschland] putând să mențină o rezervă operațională adecvată și să își satisfacă prioritar propriile nevoi. […]

1.2. să acorde altor întreprinderi acces fizic necondiționat la bucla locală de cupru de la repartitorul principal sau de la un punct mai apropiat de caseta buclei locale decât repartitorul principal (în special, subbuclă și repartitor terminal), cu excepția cazului în care dispozițiile anexei 1 și 2 la prezentul punct – refuzul accesului la bucla locală în afara zonei din proximitatea repartitorului principal și, respectiv, refuzul accesului la bucla locală în zona din proximitatea repartitorului principal –îi permit sau o obligă să refuze accesul […]”

14 Pentru a-și justifica decizia, Agenția Federală a Rețelelor a indicat că, potrivit articolului 26 alineatul (1) prima teză din TKG, poate obliga operatorii de rețele publice de telecomunicații cu putere pe piață să acorde altor societăți acces, inclusiv acces necondiționat corespunzător solicitării, în special dacă, în caz contrar, apariția unei piețe cu amănuntul concurențiale durabile în aval ar fi împiedicată sau această dezvoltare ar afecta interesele utilizatorilor finali. Aceasta a adăugat că reieșea din articolul 26 din TKG și din trimiterea pe care o face la obiectivele de reglementare prevăzute la articolul 2 din TKG că măsurile impuse trebuiau să se înscrie într-o serie largă de obiective și să respecte, în același timp, anumite condiții prealabile.

15 Agenția Federală a Rețelelor a considerat că această serie cuprindea patru finalități fundamentale: în primul rând, asigurarea conectivității și promovarea accesului la rețele de foarte mare capacitate pentru toți cetățenii și întreprinderile, în al doilea rând, promovarea concurenței, în special pe piața cu amănuntul, în al treilea rând, protejarea intereselor utilizatorilor, în special ale consumatorilor, în al patrulea rând, promovarea dezvoltării pieței interne a Uniunii.

16 Agenția Federală a Rețelelor a indicat că, pentru a atinge aceste obiective, trebuie îndeplinite anumite condiții prealabile. Astfel, aprecierea condiției referitoare la necesitatea măsurii ar trebui să privească în special problema dacă simpla impunere a unor obligații de acces în ceea ce privește conductele pentru cabluri, stâlpii și sistemele de susținere a liniilor aeriene este suficientă pentru a garanta obiectivele de reglementare menționate la articolul 2 din TKG.

17 La 19 august 2022, Telekom Deutschland a introdus o acțiune împotriva deciziei din 21 iulie 2022 a Agenției Federale a Rețelelor la Verwaltungsgericht Köln (Tribunalul Administrativ din Köln, Germania), care este instanța de trimitere.

18 Aceasta a solicitat respectivei instanțe să anuleze în parte această decizie, în măsura în care îi impune, la punctul 1.1 din dispozitiv, să acorde altor întreprinderi accesul la sistemele de conducte pentru cabluri, la stâlpi și la sistemele de susținere a liniilor aeriene, în scopul instalării și exploatării rețelelor de foarte mare capacitate în puncte fixe.

19 Instanța de trimitere arată că domeniul de aplicare al dispozițiilor naționale relevante este echivoc. Astfel, anumite elemente ar pleda în favoarea unei interpretări a articolului 26 din TKG potrivit căreia Agenția Federală a Rețelelor ar fi trebuit să efectueze „cu titlu introductiv” o examinare

limitată la întrunirea condițiilor de aplicare a articolului 26 alineatul (1) din TKG, și anume că refuzul accesului, pe de o parte, ar împiedica apariția unei piețe cu amănuntul concurențiale durabile și, pe de altă parte, ar dăuna intereselor utilizatorului final. În schimb, alte elemente ar sugera că această autoritate trebuie să aprecieze necesitatea de a impune obligații de acces în raport cu o „serie de obiective” mai largă. Această instanță adaugă că interpretarea articolului 26 din TKG, care transpune în dreptul german articolele 72 și 73 din Directiva 2018/1972, trebuie să fie conformă cu aceste articole.

20 Instanța de trimitere consideră că soluționarea litigiului principal depinde de răspunsul la întrebarea dacă o autoritate națională de reglementare care intenționează să impună o măsură de acces la active de inginerie civilă în temeiul articolelor 72 și 73 din Directiva 2018/1972 trebuie să efectueze numai o examinare a obiectivelor enunțate la articolul 72 alineatul (1) din această directivă sau se poate referi în această privință la o „serie de obiective” mai largă care include printre altele obiectivele prevăzute la articolul 3 din directiva menționată.

21 Instanța de trimitere consideră că nu este în măsură să soluționeze problema în temeiul teoriei „acte clair”. În special, articolul 73 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2018/1972 nu ar permite să se răspundă în mod direct la această întrebare, dat fiind că articolul 72 din această directivă ar fi singurul relevant în ceea ce privește impunerea unei obligații de acces la activele de inginerie civilă. În plus, articolul 72 alineatul (2) din Directiva 2018/1972 nu ar fi clar decât aparent, întrucât modul în care această dispoziție se raportează la articolul 72 alineatul (1) din această directivă nu ar fi evident.

22 În aceste condiții, Verwaltungsgericht Köln (Tribunalul Administrativ din Köln) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolele 72 și 73 din Directiva [2018/1972] trebuie interpretate în sensul că, în cadrul examinării aspectului dacă trebuie să impună o obligație de acces la activele de inginerie civilă, care, potrivit analizei de piață, nu fac parte din piața relevantă, autoritățile naționale de reglementare trebuie să examineze

numai dacă lipsa impunerii acestei obligații ar împiedica apariția unei piețe concurențiale durabile sau nu ar fi în interesul utilizatorilor finali

sau

dacă impunerea unei obligații de acces la astfel de active poate fi examinată în raport cu o «serie de obiective» care include, pe lângă condițiile menționate mai sus și *în aceeași măsură* cu acestea, celelalte obiective prevăzute la articolul 3 din Directiva [2018/1972], eventual și alte obiective?”

Cu privire la întrebarea preliminară

23 Instanța de trimitere solicită Curții să precizeze natura examinării pe care trebuie să o efectueze autoritățile naționale de reglementare atunci când intenționează să impună unei întreprinderi, desemnată ca având o putere semnificativă pe o anumită piață, o obligație de acces la active de inginerie civilă care nu aparțin pieței relevante potrivit analizei de piață. În întrebarea adresată Curții, această instanță se referă atât la articolul 72, cât și la articolul 73 din Directiva 2018/1972.

24 În această privință, este necesar să se arate că articolul 72 din Directiva 2018/1972 permite impunerea accesului la infrastructurile de inginerie civilă ca „măsură corectivă autonomă”, în sensul că permite impunerea accesului numai la activele de inginerie civilă, în timp ce articolul 73 din această directivă permite impunerea accesului la infrastructurile de inginerie civilă ca „măsură corectivă accesorie”, vizând accesul la elemente de inginerie civilă asociat cu accesul la o rețea sau la un serviciu de comunicații electronice.

25 Deși modul de redactare a întrebării preliminare vizează deopotrivă articolele 72 și 73 din Directiva 2018/1972, reiese din decizia de trimitere și astfel cum au convenit de altfel toți participanții la ședința în fața Curții că numai interpretarea articolului 72 este utilă pentru soluționarea litigiului principal.

26 În aceste condiții, trebuie să se considere că, prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 72 din Directiva 2018/1972 trebuie interpretat în sensul că, atunci când o autoritate națională de reglementare apreciază dacă este necesar să se impună unei întreprinderi desemnate ca având o putere semnificativă pe o anumită piață o obligație de acces la active de inginerie civilă, indiferent dacă aceste active fac sau nu fac parte din piața relevantă potrivit analizei pieței, această autoritate trebuie să examineze numai dacă neimpunerea acestei obligații ar împiedica apariția unei piețe concurențiale durabile sau nu ar fi în interesul utilizatorului final sau dacă, în acest scop, ea poate lua în considerare, pe lângă aceste două elemente și la același rang cu ele, celelalte obiective enunțate la articolul 3 din Directiva 2018/1972.

27 Potrivit unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acestei dispoziții, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte aceasta (a se vedea Hotărârea din 17 noiembrie 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punctul 12, și Hotărârea din 1 august 2025, Alace și Canpelli, C-758/24 și C-759/24, EU:C:2025:591, punctul 91).

28 În primul rând, în ceea ce privește modul de redactare a articolului 72 din Directiva 2018/1972, acest articol subordonează, la alineatul (1), impunerea unei măsuri corective autonome în materie de acces la activele de inginerie civilă condiției ca refuzul accesului sau accesul conform unor condiții nerezonabile cu un efect similar să împiedice apariția unei piețe concurențiale durabile și să nu fie în interesul utilizatorului final.

29 Trebuie arătat că, spre deosebire de mai multe versiuni lingvistice, în special versiunile în limbile spaniolă, engleză, franceză, italiană și maghiară ale acestei dispoziții, în care criteriile de impunere a unei obligații de acces referitoare la „apariția unei piețe concurențiale durabile” și la „interesul utilizatorului final” sunt legate prin conjuncția „și”, în versiunea în limba germană a acesteia criteriile menționate sunt legate prin conjuncția „sau”. În această privință, reiese dintr-o jurisprudență constantă că formularea utilizată în una dintre versiunile lingvistice ale unei dispoziții din dreptul Uniunii nu poate să fie singurul temei pentru interpretarea acestei dispoziții sau să i se atribuie un caracter prioritar în raport cu alte versiuni lingvistice. În cazul unei divergențe între versiunile lingvistice, dispoziția în cauză trebuie interpretată în funcție de economia generală și de finalitatea reglementării din care face parte aceasta (a se vedea Hotărârea din 27 martie 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, punctele 18 și 19, și Hotărârea din 4 septembrie 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, punctul 34).

30 În plus, articolul 72 din această directivă prevede la alineatul (2) că autoritățile naționale de reglementare pot impune unei întreprinderi obligații de a furniza accesul în conformitate cu acest articol, indiferent dacă activele care sunt afectate de aceste obligații fac parte sau nu din piața relevantă în conformitate cu analiza pieței, cu condiția ca obligațiile menționate să fie necesare și proporționale pentru îndeplinirea obiectivelor prevăzute la articolul 3 din directiva menționată.

31 Obiectivele prevăzute la respectivul articol 3 constau, *primo*, în promovarea conectivității și a accesului tuturor cetățenilor și întreprinderilor la rețele de foarte mare capacitate și a adoptării acestor tipuri de rețele, precum și, *secundo*, în promovarea concurenței în furnizarea de rețele de comunicații electronice și a facilităților asociate, *tertio*, în a contribui la dezvoltarea pieței interne și, *quarto*, în promovarea intereselor cetățenilor Uniunii, permițând un maximum de beneficii în termeni de posibilități de alegere, preț și calitate.

32 Obiectivele generale menționate le includ astfel pe cele la care se referă articolul 72 alineatul (1) din Directiva 2018/1972 în enunțul celor două criterii de impunere a unei obligații de acces, dar și alte obiective, precum cel de promovare a conectivității și a accesului la rețele de foarte mare capacitate și a adoptării acestor tipuri de rețele.

33 În al doilea rând, în ceea ce privește contextul în care se înscrie articolul 72 din această directivă, este necesar să se arate, *primo*, că aceasta din urmă instituie Codul european al comunicațiilor electronice. Această directivă realizează o reformare a mai multe directive și instituie un cadru armonizat și simplificat pentru, printre altele, reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a infrastructurilor și a serviciilor asociate. Directiva 2018/1972 nu se limitează la codificarea actelor de drept al Uniunii pe care le modifică sau le înlocuiește, ci aduce modificări cadrului normativ în vigoare înainte de adoptarea sa pentru a ține seama de evoluția tehnologiilor și a pieței (Hotărârea din 27 februarie 2025, T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, punctul 37 și jurisprudența citată). În această privință, articolul 72 din Directiva 2018/1972 constituie, la rândul său, o dispoziție nouă în raport cu cadrul normativ anterior.

34 Articolul 68 din Directiva 2018/1972, cuprins în capitolul IV din titlul II din partea II din această directivă, consacrat măsurilor corective impuse întreprinderilor cu o putere semnificativă pe piață, prevede în prima teză a alineatului (2) că, atunci când o întreprindere este desemnată ca având o putere semnificativă pe o piață specifică în urma unei analize de piață, autoritățile naționale de reglementare îi impun, după caz, una dintre obligațiile prevăzute la articolele 69-74 și la articolele 76 și 80 din directiva menționată.

35 Printre măsurile corective cuprinse în acest capitol IV figurează, pe de o parte, articolul 72 din Directiva 2018/1972, care abilitează autoritățile naționale de reglementare să impună unei întreprinderi care are o putere semnificativă pe o anumită piață o obligație specifică de a da curs cererilor rezonabile de acces doar la activele de inginerie civilă și de utilizare a acestora. Pe de altă parte, articolul 73 din această directivă conferă autorităților naționale de reglementare competența de a impune unei întreprinderi care are o putere semnificativă pe o piață specifică obligația de a da curs cererilor rezonabile de acces la anumite elemente de rețea și la facilitățile asociate și de utilizare a acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punctul 30). În conformitate cu articolul 2 punctul 10 din directiva menționată, o astfel de obligație de acces la „facilitățile asociate” poate include accesul la infrastructurile fizice, cu condiția ca acestea din urmă să fie asociate unei rețele sau unui serviciu de comunicații electronice.

36 În plus, astfel cum confirmă de altfel considerentul (28) al Recomandării 2020/2245 și documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește această recomandare, autoritățile naționale de reglementare pot impune obligații de acces în temeiul articolului 72 din Directiva 2018/1972 chiar și atunci când activele în cauză nu fac parte din piața relevantă potrivit analizei pieței.

37 *Secundo*, trebuie arătat că articolul 68 alineatul (2) din Directiva 2018/1972 prevede, în a doua teză, că, în conformitate cu principiul proporționalității, o autoritate națională de reglementare alege modalitatea cel mai puțin intruzivă de soluționare a problemelor identificate în analiza pieței. În plus, potrivit alineatului (4) al acestui articol, obligațiile impuse în conformitate cu articolul menționat trebuie, printre altele, să se bazeze pe natura problemei identificate de o autoritate națională de reglementare în analiza sa a pieței, să fie proporționale, ținând seama, acolo unde este posibil, de costuri și de beneficii, și să fie justificate din perspectiva obiectivelor stabilite la articolul 3 din această directivă.

38 Rezultă că o autoritate de reglementare națională este obligată, atunci când intenționează să adopte o măsură corectivă autonomă în conformitate cu articolul 72 din Directiva 2018/1972, să se asigure că această măsură este proporțională și justificată în raport cu ansamblul obiectivelor prevăzute la articolul 3 din această directivă.

39 *Tertio*, din articolul 67 din Directiva 2018/1972 reiese că o măsură corectivă în materie de acces nu poate fi impusă unei întreprinderi cu putere semnificativă pe piață decât după ce s-a constatat, în cadrul unei analize de piață, pe baza criteriilor prevăzute la alineatul (1) al doilea paragraf al acestui articol, lipsa unei concurențe efective și durabile pe o anumită piață. A doua teză a alineatului (4) al articolului menționat prevede că autoritatea națională de reglementare impune obligații în temeiul articolului 68 din această directivă numai în cazul în care, în lipsa lor, rezultatele pentru utilizatorii finali nu ar fi efectiv concurențiale.

40 În plus, potrivit articolului 73 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2018/1972, atunci când o autoritate națională de reglementare intenționează să impună, în conformitate cu articolul 68 din această directivă, obligații în temeiul articolului 72 sau al articolului 73 din directiva menționată, aceasta trebuie să examineze dacă impunerea unor obligații exclusiv în conformitate cu acest articol 72 ar reprezenta un mijloc proporțional de a promova concurența și interesele utilizatorului final.

41 Rezultă că, asemenea articolelor 67 și 73 din Directiva 2018/1972, care se referă atât la concurență, cât și la utilizatorul final, criteriile de impunere a unei obligații de acces referitoare la „apariția unei piețe concurențiale durabile” și la „interesele utilizatorului final”, menționate la articolul 72 alineatul (1) din această directivă, prezintă un caracter cumulativ.

42 Rezultă de asemenea că condiția de impunere a unei obligații de acces prevăzută la articolul 72 alineatul (1) din Directiva 2018/1972 coincide în esență cu cerința care rezultă din articolele 67 și 73 din această directivă, potrivit căreia o astfel de obligație trebuie să fie proporțională și necesară în raport cu obiectivele de promovare a concurenței și a intereselor utilizatorilor finali. Dat fiind că aceste două obiective sunt incluse în obiectivele generale enunțate la articolul 3 din directiva menționată, această condiție trebuie considerată îndeplinită atunci când o obligație de acces la activele de inginerie civilă, impusă unei întreprinderi desemnate ca având o putere semnificativă pe o anumită piață, întemeiată pe natura problemei constatate în analiza pieței, în conformitate cu articolul 68 alineatul (4) din directiva amintită, este proporțională și necesară în raport cu ansamblul obiectivelor prevăzute la acest articol 3.

43 Interpretarea care reiese din cuprinsul punctelor 28-42 din prezenta hotărâre este, în al treilea rând, susținută de obiectivele urmărite de reglementarea în cauză. Astfel, după cum reiese din articolul 68 alineatul (4) din Directiva 2018/1972, măsurile corective în materie de acces impuse întreprinderilor cu putere semnificativă pe piață urmăresc obiectivele prevăzute la articolul 3 din această directivă. Potrivit considerentului (29) al directivei menționate, intervențiile *ex ante* vizează în special generarea de beneficii pentru utilizatorii finali prin transformarea piețelor cu amănuntul în piețe efectiv concurențiale, asigurând durabilitatea acestora. Din acest considerent rezultă de asemenea că unul dintre obiectivele legiuitorului Uniunii este să reducă treptat aceste intervenții, pe măsură ce se dezvoltă concurența și, în cele din urmă, să asigure reglementarea comunicațiilor electronice exclusiv prin dreptul concurenței.

44 Articolul 72 din Directiva 2018/1972 urmărește realizarea acelorași obiective. Considerentul (187) al acestei directive precizează că accesul efectiv la activele de inginerie civilă are drept scop îmbunătățirea dinamicii concurențiale și în materie de instalare pe orice piață din aval. Acesta subliniază că aceste active, care pot găzdui o rețea de comunicații electronice, sunt esențiale pentru implementarea cu succes a unor noi rețele având în vedere costurile ridicate de multiplicare a acestora și că se pot face economii semnificative atunci când activele respective pot fi reutilizate.

45 Rezultă că o autoritate națională de reglementare nu se poate limita să constate că o măsură întemeiată pe articolul 72 din Directiva 2018/1972 este proporțională și necesară pentru promovarea concurenței și a intereselor utilizatorului final, ci trebuie să aprecieze dacă aceasta este situația în raport cu ansamblul obiectivelor prevăzute la articolul 3 din această directivă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 septembrie 2016, Koninklijke KPN ș.a., C-28/15, EU:C:2016:692, punctul 50).

46 În plus, trebuie amintit că obiectivele generale menționate la articolul 3 din această directivă nu sunt enumerate în nicio ordine de prioritate.

47 Prin urmare, atunci când o autoritate națională de reglementare examinează dacă trebuie impusă o măsură în temeiul articolului 72 din Directiva 2018/1972, aceasta nu este obligată să aprecieze, cu titlu introductiv, dacă această măsură este proporțională și necesară pentru a promova concurența, precum și interesul utilizatorilor finali. Aceasta poate proceda la examinarea proporționalității și a necesității măsurii menționate, începând analiza sa cu unul sau altul dintre obiectivele enunțate la articolul 3 din această directivă.

48 Astfel, revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă obligația de acces la activele de inginerie civilă impusă societății Telekom Deutschland, în temeiul legislației naționale de transpunere a articolului 72 din Directiva 2018/1972, se întemeiază pe natura problemei constatate în analiza pieței în conformitate cu articolul 68 alineatul (4) din această directivă și dacă este proporțională și necesară în raport cu ansamblul obiectivelor enunțate, fără o ordine de prioritate, la articolul 3 din directiva menționată.

49 Rezultă din cele de mai sus că articolul 72 din Directiva 2018/1972 trebuie interpretat în sensul că, atunci când o autoritate națională de reglementare apreciază dacă trebuie să se impună unei întreprinderi desemnate ca având o putere semnificativă pe o anumită piață o obligație de acces la active de inginerie civilă, indiferent dacă aceste active fac sau nu parte din piața relevantă potrivit analizei pieței, această autoritate trebuie să examineze dacă neimpunerea acestei obligații ar împiedica apariția unei piețe concurențiale durabile și nu ar servi intereselor utilizatorului final. În plus, autoritatea menționată trebuie de asemenea să se asigure că obligația amintită se

întemeiază pe natura problemei constatate în analiza pieței și dacă ea este proporțională și necesară, având în vedere ansamblul obiectivelor enunțate, fără o ordine de prioritate, la articolul 3 din această directivă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

50 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 72 din Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice

trebuie interpretat în sensul că,

atunci când o autoritate națională de reglementare apreciază dacă trebuie să se impună unei întreprinderi desemnate ca având o putere semnificativă pe o anumită piață o obligație de acces la active de inginerie civilă, indiferent dacă aceste active fac sau nu parte din piața relevantă potrivit analizei pieței, această autoritate trebuie să examineze dacă neimpunerea acestei obligații ar împiedica apariția unei piețe concurențiale durabile și nu ar servi intereselor utilizatorului final. În plus, autoritatea menționată trebuie de asemenea să se asigure că obligația amintită se întemeiază pe natura problemei constatate în analiza pieței și dacă ea este proporțională și necesară, având în vedere ansamblul obiectivelor enunțate, fără o ordine de prioritate, la articolul 3 din această directivă.

Semnături