Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 20. novembra 2025*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Európsky kódex elektronických komunikácií – Smernica (EÚ) 2018/1972 – Nápravné opatrenia v prípade prístupu uložené podnikom s významným vplyvom na trhu – Článok 72 – Povinnosti týkajúce sa prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb – Podmienky“

Vo veci C-327/24 [Lolach] [i],

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgericht Köln (Správny súd Kolín nad Rýnom, Nemecko) z 2. mája 2024 a doručený Súdnemu dvoru 3. mája 2024, ktorý súvisí s konaním:

Telekom Deutschland GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory F. Biltgen, podpredseda Súdneho dvora T. von Danwitz, vykonávajúci funkciu sudcu prvej komory, sudcovia I. Ziemele, A. Kumin a S. Gervasoni (spravodajca),

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: I. Illéssy, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní 20. marca 2025,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

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

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

– grécka vláda, v zastúpení: K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou a D. Tsagkaraki, splnomocnené zástupkyne,

* Jazyk konania: nemčina.

[i] Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

– Európska komisia, v zastúpení: G. Conte, O. Gariazzo a G. Meeßen, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 15. mája 2025,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 72 a 73 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 321, 2018, s. 36).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Telekom Deutschland GmbH a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Nemecko), ktorú zastupuje Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Spolková sieťová agentúra pre elektrinu, plyn, telekomunikácie, poštu a železnice, Nemecko) (ďalej len „Spolková sieťová agentúra“), vo veci povinnosti prístupu k infraštruktúre inžinierskych stavieb v odvetví telekomunikácií.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie 29 smernice 2018/1972 stanovuje:

„Cieľom tejto smernice je postupne redukovať predpisy *ex ante* špecifické pre daný sektor počas toho, ako sa bude rozvíjať hospodárska súťaž na príslušných trhoch, a v konečnom dôsledku zabezpečiť, aby sa elektronické komunikácie spravovali výhradne právom hospodárskej súťaže. Vzhľadom na to, že na trhoch v oblasti elektronických komunikácií sa v posledných rokoch zaznamenala vysoká dynamika hospodárskej súťaže, je dôležité, aby sa regulačné povinnosti *ex ante* ukladali, len ak na príslušných trhoch neexistuje efektívna a udržateľná hospodárska súťaž. Cieľom regulačného zásahu *ex ante* je zabezpečiť prínos pre koncových používateľov tým, že sa na maloobchodných trhoch na udržateľnej báze zavedie efektívna hospodárska súťaž. Povinnosti na veľkoobchodnej úrovni by sa mali ukladať, ak je pravdepodobné, že jeden alebo viacero maloobchodných trhov nebude bez týchto povinností efektívne konkurencieschopných. Je pravdepodobné, že národné regulačné orgány budú postupne prostredníctvom analýzy trhu schopné nájsť maloobchodné trhy, ktoré budú konkurencieschopné aj bez veľkoobchodnej regulácie, najmä pri zohľadnení očakávaných zlepšení v oblasti inovácie a hospodárskej súťaže. V takom prípade by mal národný regulačný orgán dospieť k záveru, že už nie je potrebná regulácia na veľkoobchodnej úrovni, a posudzovať zodpovedajúci relevantný veľkoobchodný trh z hľadiska zrušenia regulácie *ex ante*. …“

4 Odôvodnenie 187 tejto smernice znie:

„Aktíva inžinierskych stavieb, na ktoré možno umiestniť vedenie elektronickej komunikačnej siete, sú kľúčové pre úspešné zavádzanie nových sietí kvôli vysokým nákladom na ich zdvojenie a významným úsporám, ktoré možno dosiahnuť pri ich opätovnom využití. Preto je v situácii, keď sú aktíva inžinierskych stavieb vlastnené podnikom určeným ako podnik s významným vplyvom

na trhu, okrem pravidiel týkajúcich sa fyzickej infraštruktúry stanovených v smernici [Európskeho parlamentu a Rady 2014/61/EÚ z 15. mája 2014 o opatreniach na zníženie nákladov na zavedenie vysokorýchlostných elektronických komunikačných sietí (Ú. v. EÚ L 155, 2014, s. 1)] potrebné aj osobitné nápravné opatrenie. Ak aktíva inžinierskych stavieb existujú a je možné ich opätovne použiť, dosiahnutie účinného prístupu k nim má veľmi pozitívny vplyv na zavádzanie konkurenčnej infraštruktúry, a preto je nevyhnutné zabezpečiť, aby sa prístup k takýmto aktívam mohol používať ako samostatné nápravné opatrenie na zlepšenie dynamiky hospodárskej súťaže a zavádzania na každom nadväzujúcom trhu, a zohľadnil sa pred posúdením potreby uložiť akékoľvek iné prípadné nápravné opatrenia, a nielen ako doplnkové nápravné opatrenie na iné veľkoobchodné produkty alebo služby alebo ako nápravné opatrenie obmedzené len na podniky využívajúce takéto iné veľkoobchodné produkty alebo služby. …“

5 Podľa článku 3 uvedenej smernice s názvom „Všeobecné ciele“:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány a iné príslušné orgány pri vykonávaní regulačných úloh uvedených v tejto smernici prijali všetky zodpovedajúce opatrenia, ktoré sú potrebné a primerané na dosiahnutie cieľov stanovených v odseku 2. …

…

2. Národné regulačné orgány a iné príslušné orgány, ako aj [Orgán európskych regulátorov pre elektronické komunikácie (BEREC)], Komisia a členské štáty sledujú v kontexte tejto smernice každý z týchto všeobecných cieľov, ktoré nie sú zoradené podľa priority:

a) podporovať pripojiteľnosť a prístup k vysokokapacitným sieťam vrátane pevných, mobilných a bezdrôtových sietí a ich využívanie zo strany všetkých občanov a podnikov v Únii;

b) podporovať hospodársku súťaž pri poskytovaní elektronických komunikačných sietí a pridružených prostriedkov vrátane efektívnej hospodárskej súťaže v oblasti infraštruktúry a pri poskytovaní elektronických komunikačných služieb a pridružených služieb;

c) prispievať k rozvoju vnútorného trhu odstránením zostávajúcich prekážok a uľahčením konvergentných podmienok pre investície do elektronických komunikačných sietí, elektronických komunikačných služieb, pridružených prostriedkov a pridružených služieb a ich poskytovanie v celej Únii, vypracovaním spoločných pravidiel a predvídateľných regulačných prístupov, uprednostňovaním účinného, efektívneho a koordinovaného využívania rádiového spektra, otvorenej inovácie, zriaďovania a rozvoja transeurópskych sietí, poskytovania, dostupnosti a interoperability celoeurópskych služieb a prepojiteľnosti medzi koncovými bodmi;

d) podporovať záujmy občanov Únie zabezpečením pripojiteľnosti a všeobecnej dostupnosti a využívania vysokokapacitných sietí vrátane pevných, mobilných a bezdrôtových sietí a elektronických komunikačných služieb umožnením maximálnych výhod z hľadiska možnosti voľby, ceny a kvality na základe efektívnej hospodárskej súťaže, zachovaním bezpečnosti sietí a služieb, zabezpečením vysokej a jednotnej úrovne ochrany koncových používateľov prostredníctvom potrebných odvetvových predpisov a riešením potrieb, ako sú napríklad prijateľné ceny, ktoré majú osobitné sociálne skupiny, najmä koncoví používatelia so zdravotným postihnutím, starší koncoví používatelia a koncoví používatelia s osobitnými sociálnymi potrebami, a možnosť voľby a rovnocenný prístup pre koncových používateľov so zdravotným postihnutím.

…“

6 Článok 67 smernice 2018/1972 s názvom „Postup analýzy trhu“ stanovuje:

„1. Národné regulačné orgány určia či relevantný trh vymedzený v súlade s článkom 64 ods. 3 je taký, že opodstatňuje uloženie regulačných povinností stanovených v tejto smernici. …

Trh môže byť považovaný za opodstatňujúci uloženie regulačných povinností stanovených v tejto smernici, ak sú splnené všetky tieto kritériá:

a) prítomnosť významných a neprechodných štrukturálnych, právnych alebo regulačných prekážok vstupu;

b) štruktúra trhu je taká, že v príslušnom časovom horizonte nesmeruje k efektívnej hospodárskej súťaži, pokiaľ ide o hospodársku súťaž založenú na infraštruktúre a inú hospodársku súťaž, ktorá vytvára prekážky vstupu;

c) samotné právo hospodárskej súťaže nestačí na adekvátne riešenie zisteného zlyhania alebo zlyhaní trhu.

…

3. Ak národný regulačný orgán dospeje k záveru, že relevantný trh neopodstatňuje uloženie regulačných povinností v súlade s postupom v odsekoch 1 a 2 tohto článku, alebo ak neboli splnené podmienky stanovené v odseku 4 tohto článku, neuloží alebo neponechá v platnosti žiadne osobitné regulačné povinnosti v súlade s článkom 68. …

…

4. Ak národný regulačný orgán zistí, že na relevantnom trhu je uloženie regulačných povinností v súlade s odsekmi 1 a 2 tohto článku opodstatnené, v súlade s článkom 63 určí všetky podniky, ktoré majú samostatne alebo spoločne významný vplyv na danom relevantnom trhu. Národný regulačný orgán týmto podnikom uloží v súlade s článkom 68 primerané osobitné regulačné povinnosti alebo ich zachová alebo zmení, ak už existujú a ak usúdi, že výsledok pre koncových používateľov by bez ich uloženia nebol efektívne konkurencieschopný.

…“

7 Článok 68 tejto smernice, nazvaný „Uloženie, zmena alebo zrušenie povinností“, stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány mali právomoc uložiť povinnosti uvedené v článkoch 69 až 74 a článkoch 76 až 81.

2. Ak je podnik určený ako podnik s významným vplyvom na konkrétnom trhu, na základe výsledku analýzy trhu vykonanej v súlade s článkom 67 tejto smernice, národné regulačné orgány uložia podľa potreby ktorúkoľvek z povinností stanovených v článkoch 69 až 74 a článkoch 76 a 80. V súlade so zásadou proporcionality národný regulačný orgán vyberie najmenej rušivý spôsob riešenia problémov zistených v rámci analýzy trhu.

3. Národné regulačné orgány uložia povinnosti stanovené v článkoch 69 až 74 a článkoch 76 a 80 iba podnikom, ktoré boli určené ako podniky s významným vplyvom na trhu v súlade s odsekom 2 tohto článku bez toho, aby boli dotknuté:

a) články 61 a 62;

b) články 44 a 17 tejto smernice, podmienka 7 v časti D prílohy I, ktorá sa uplatňuje na základe článku 13 ods. 1 tejto smernice, článkov 97 a 106 tejto smernice a príslušných ustanovení smernice [Európskeho parlamentu a Rady 2002/58/ES z 12. júla 2002, týkajúcej sa spracovávania osobných údajov a ochrany súkromia v sektore elektronických komunikácií (smernica o súkromí a elektronických komunikáciách) (Ú. v. ES L 201, 2002, s. 37; Mim. vyd. 13/029, s. 514)] obsahujúcej povinnosti podnikov, ktoré nie sú určené ako podniky s významným vplyvom na trhu; alebo

c) potreba spĺňať medzinárodné záväzky.

…

4. Povinnosti uložené v súlade s týmto článkom:

a) vychádzajú z povahy problému, ktorý zistil národný regulačný orgán vo svojej analýze trhu, v prípade potreby aj po zohľadnení identifikácie nadnárodného dopytu v zmysle článku 66;

b) sú primerané, a to podľa možnosti pri zohľadnení nákladov a prínosov;

c) odôvodnené [sú odôvodnené – *neoficiálny preklad*] vzhľadom na ciele stanovené v článku 3; …

…“

8 Článok 72 uvedenej smernice s názvom „Prístup k inžinierskym stavbám“ stanovuje:

„1. Národný regulačný orgán môže v súlade s článkom 68 uložiť podnikom povinnosti vyhovieť primeraným žiadostiam o neobmedzený prístup k inžinierskym stavbám a ich využívanie vrátane okrem iného budov či vstupov do budov, káblov v budovách vrátane elektroinštalácie, antén, veží a iných nosných zariadení, stĺpov, stožiarov, káblovodov, inšpekčných komôr, rúr, vstupných šácht a rozvodných skríň v situáciách, v ktorých po zohľadnení analýzy trhu národný regulačný orgán dospeje k záveru, že zákaz prístupu, prípadne prístup udelený za neprimeraných podmienok, ktorý má podobný účinok, by bránil vytvoreniu udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu a nebol by v záujme koncových používateľov.

2. Národné regulačné orgány môžu podniku uložiť povinnosti poskytnúť prístup v súlade s týmto článkom bez ohľadu na to, či majetok, ktorý by tejto povinnosti podliehal, je podľa trhovej analýzy súčasťou relevantného trhu, ak je táto povinnosť nevyhnutná a primeraná na splnenie cieľov v článku 3.“

9 Článok 73 tej istej smernice, nazvaný „Povinnosti prístupu k špecifickým prvkom siete a pridruženým prostriedkom a ich používanie“, znie takto:

„1. Národné regulačné orgány môžu v súlade s článkom 68 uložiť podnikom povinnosti týkajúce sa splnenia primeraných žiadostí o prístup a používanie špecifických prvkov siete a pridružených

prostriedkov v situáciách, keď národné regulačné orgány usúdia, že odmietnutie prístupu alebo neprimerané okolnosti a podmienky s podobným vplyvom by brzdili nástup udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu na maloobchodnej úrovni a neboli by v záujme koncových používateľov.

…

2. …

Ak národný regulačný orgán zvažuje v súlade s článkom 68 uloženie povinností na základe článku 72 alebo tohto článku, preskúma, či by bolo samotné uloženie povinností podľa článku 72 primeraným prostriedkom na podporu hospodárskej súťaže a záujmu koncového používateľa.

…“

10 V odôvodnení 28 odporúčania Komisie (EÚ) 2020/2245 z 18. decembra 2020 o relevantných trhoch produktov a služieb v sektore elektronických komunikácií, ktoré môžu podliehať regulácii *ex ante* v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 439, 2020, s. 23), sa uvádza:

„Okrem toho článok 72 kódexu umožňuje národným regulačným orgánom udeľovať prístup k inžinierskym stavbám ako samostatné nápravné opatrenie na akomkoľvek relevantnom veľkoobchodnom trhu. Táto povinnosť poskytovať prístup k inžinierskym stavbám môže byť opodstatnená bez ohľadu na to, či je fyzická infraštruktúra, ku ktorej bol udelený prístup, súčasťou regulovaného relevantného trhu, a národné regulačné orgány by ju mali zohľadniť skôr, ako sa pre nadväzujúci trh uložia ďalšie povinnosti týkajúce sa prístupu, ak je to primerané a dostatočné na podporu hospodárskej súťaže v prospech koncových používateľov.“

Nemecké právo

11 Ustanovenie § 26 Telekommunikationsgesetz (zákon o telekomunikáciách) z 23. júna 2021 (BGBl. 2021 I, s. 1858), v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „TKG“), ktorým sa do nemeckého práva preberajú články 72 a 73 smernice 2018/1972, stanovuje:

„Povinnosti týkajúce sa prístupu

1. Spolková sieťová agentúra môže uložiť podniku s významným vplyvom na trhu povinnosť, aby poskytol prístup iným podnikom, ak by sa inak bránilo rozvoju udržateľného, konkurenčne orientovaného maloobchodného trhu a boli by poškodené záujmy koncových užívateľov.

2. Pri skúmaní, či a ktoré povinnosti prístupu podľa odseku 1 sú opodstatnené a či sú primerané cieľom podľa § 2, Spolková sieťová agentúra skúma, či

(1) povinnosti už uložené alebo predvídateľné povinnosti podľa tejto časti alebo už uzavreté alebo ponúkané obchodné dohody o prístupe na príslušnom veľkoobchodnom trhu alebo na súvisiacom veľkoobchodnom trhu a

(2) samotné uloženie povinností podľa odseku 3 bodu 10

sú dostatočné na zabezpečenie cieľov uvedených v § 2.

…

3. Spolková sieťová agentúra môže podnikom s významným vplyvom na trhu za dodržania podmienok odseku 1 uložiť okrem iného tieto povinnosti:

…

(10) umožniť prístup k inžinierskym stavbám, okrem iného k budovám alebo vstupom do budov, káblovým rozvodom v budovách, anténam, vežiam a iným nosným konštrukciám, stĺpom, stožiarom, káblovodom, rúram, kontrolným komorám, vstupným šachtám a rozvodným skrinkám, aj keď tieto aktíva nie sú súčasťou relevantného trhu podľa § 10, ak je povinnosť prístupu nevyhnutná a primeraná vzhľadom na problém identifikovaný v analýze trhu podľa § 11.

…“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

12 Telekom Deutschland je telekomunikačný podnik, ktorý bol v analýze trhu z 10. októbra 2019 určený ako podnik s významným vplyvom na trhu veľkoobchodných služieb lokálneho prístupu poskytovaných na pevnom mieste.

13 Rozhodnutím z 21. júla 2022 Spolková sieťová agentúra uložila spoločnosti Telekom Deutschland viacero povinností týkajúcich sa prístupu, z ktorých dve znejú takto:

„1.1. Poskytnúť iným podnikom prístup k systémom káblových rozvodov, ako aj k stožiarom a nosným systémom nadzemných vedení existujúcim v čase dopytu na účely budovania a prevádzkovania vysokokapacitných sietí na pevných miestach alebo na prístup k účastníckemu vedeniu v rozvodných skriniach alebo MSAN (body 1.2 alebo 1.3) v rozsahu existujúcich kapacít, pričom [Telekom Deutschland] si môže zachovať primeranú prevádzkovú rezervu a prednostne uspokojiť svoje vlastné potreby. …

1.2. Poskytnúť iným podnikom uvoľnený prístup k medenému účastníckemu vedeniu v hlavnom rozvádzači alebo v mieste bližšom k jednotke účastníckeho vedenia, ako je hlavný rozvádzač (najmä káblový alebo koncový rozbočovač – vymedzujúci bod), okrem prípadov, ak môže alebo musí odmietnuť prístup v súlade s ustanoveniami Prílohy 1 – Odmietnutie prístupu k účastníckemu vedeniu mimo blízkeho okolia hlavného rozvádzača – a Prílohy 2 – Odmietnutie prístupu k účastníckemu vedeniu v blízkom okolí hlavného rozvádzača – k tomuto bodu…“

14 Na odôvodnenie svojho rozhodnutia Spolková sieťová agentúra uviedla, že podľa § 26 ods. 1 prvej vety TKG môže uložiť povinnosť prevádzkovateľom verejných telekomunikačných sietí s významným vplyvom na trhu, aby poskytli prístup iným podnikom, a to vrátane uvoľneného prístupu orientovaného na dopyt, najmä v situácii, ak by odmietnutie prístupu bránilo rozvoju udržateľného, konkurenčne orientovaného nadväzujúceho maloobchodného trhu alebo by bolo v rozpore so záujmami koncových užívateľov. Dodala, že z § 26 TKG a príslušného odkazu na regulačné ciele uvedené v § 2 TKG vyplýva, že uložené opatrenia musia byť súčasťou širokého súboru cieľov a musia súčasne rešpektovať určité predpoklady.

15 Spolková sieťová agentúra konštatovala, že tento súbor zahŕňa štyri základné ciele: po prvé zabezpečenie pripojiteľnosti a podporu prístupu všetkých občanov a podnikov k vysokokapacitným sieťam, po druhé podporu hospodárskej súťaže, osobitne na maloobchodnom trhu, po tretie ochranu záujmov používateľov, najmä spotrebiteľov, a po štvrté podporu rozvoja vnútorného trhu Únie.

16 Spolková sieťová agentúra uviedla, že na dosiahnutie týchto cieľov treba splniť určité predpoklady. Posúdenie podmienky nevyhnutnosti opatrenia by sa malo vzťahovať najmä na otázku, či samotné uloženie povinností týkajúcich sa prístupu, pokiaľ ide o systémy káblových rozvodov, stožiare a nosné systémy nadzemných vedení, postačuje na zabezpečenie regulačných cieľov uvedených v § 2 TKG.

17 Dňa 19. augusta 2022 Telekom Deutschland podala proti rozhodnutiu Spolkovej sieťovej agentúry z 21. júla 2022 žalobu na Verwaltungsgericht Köln (Správny súd Kolín nad Rýnom, Nemecko), ktorý je vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

18 Vnútroštátnemu súdu navrhla, aby čiastočne zrušil toto rozhodnutie v rozsahu, v akom sa jej týmto rozhodnutím v bode 1.1 výroku ukladá povinnosť poskytnúť iným podnikom prístup k systémom káblových rozvodov, stožiarom a nosným systémom nadzemných vedení na účely budovania a prevádzkovania vysokokapacitných sietí na pevnom mieste.

19 Vnútroštátny súd uvádza, že pôsobnosť relevantných vnútroštátnych ustanovení je nejednoznačná. Niektoré skutočnosti totiž údajne svedčia v prospech takého výkladu § 26 TKG, podľa ktorého Spolková sieťová agentúra mala „na úvod“ vykonať preskúmanie obmedzené na splnenie podmienok uplatnenia § 26 ods. 1 TKG, a to, že odmietnutie prístupu by na jednej strane zabránilo vytvoreniu udržateľného, konkurenčne orientovaného maloobchodného trhu a na druhej strane by poškodilo záujmy koncových používateľov. Naproti tomu iné skutočnosti údajne naznačujú, že tento orgán musí posúdiť potrebu uložiť povinnosti týkajúce sa prístupu s ohľadom na širší „súbor cieľov“. Tento súd dodáva, že výklad § 26 TKG, ktorým sa do nemeckého práva preberajú články 72 a 73 smernice 2018/1972, musí byť v súlade s jej článkami.

20 Vnútroštátny súd zastáva názor, že výsledok sporu vo veci samej závisí od odpovede na otázku, či národný regulačný orgán, ktorý má v úmysle uložiť opatrenie prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb na základe článkov 72 a 73 smernice 2018/1972, musí vykonať len preskúmanie cieľov stanovených v článku 72 ods. 1 tejto smernice, alebo môže v tejto súvislosti odkázať na širší „súbor cieľov“, ktorý zahŕňa najmä ciele stanovené v článku 3 uvedenej smernice.

21 Vnútroštátny súd sa domnieva, že nie je schopný vyriešiť túto otázku na základe uplatnenia teórie „acte clair“. Konkrétne článok 73 ods. 1 prvý pododsek smernice 2018/1972 údajne neumožňuje priamo odpovedať na túto otázku, keďže článok 72 tejto smernice je jediným relevantným, pokiaľ ide o uloženie povinnosti týkajúcej sa prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb. Navyše článok 72 ods. 2 smernice 2018/1972 je jasný len zdanlivo, pretože spôsob, akým je toto ustanovenie prepojené s článkom 72 ods. 1 tejto smernice, nie je zrejmý.

22 Za týchto podmienok Verwaltungsgericht Köln (Správny súd Kolín nad Rýnom) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa články 72 a 73 smernice [2018/1972] vykladať v tom zmysle, že národné regulačné orgány pri posudzovaní, či sa má uložiť povinnosť poskytnúť prístup k inžinierskym stavbám, ktoré podľa analýzy trhu nie sú súčasťou relevantného trhu,

musia *iba* preskúmať, či by neuloženie tejto povinnosti bránilo vytvoreniu udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu alebo by bolo v rozpore so záujmom koncových používateľov,

alebo

možno pri skúmaní uloženia povinnosti poskytnúť prístup k takýmto stavbám okrem uvedených požiadaviek do ‚súboru cieľov' *rovnocenne* zahrnúť aj ďalšie ciele uvedené v článku 3 smernice [2018/1972] a prípadne ďalšie ciele?"

O prejudiciálnej otázke

23 Vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby spresnil povahu preskúmania, ktoré majú vykonať národné regulačné orgány, ak zamýšľajú uložiť podniku, ktorý je určený ako podnik s významným vplyvom na danom trhu, povinnosť týkajúcu sa prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb, ktoré podľa analýzy trhu nepatria na relevantný trh. Tento súd vo svojej otázke položenej Súdnemu dvoru odkazuje tak na článok 72, ako aj na článok 73 smernice 2018/1972.

24 V tejto súvislosti treba uviesť, že článok 72 smernice 2018/1972 umožňuje uložiť povinnosť týkajúcu sa prístupu k infraštruktúre v oblasti inžinierskych stavieb ako „samostatné nápravné opatrenie" v tom zmysle, že umožňuje uložiť povinnosť týkajúcu sa prístupu len k inžinierskym stavbám, zatiaľ čo článok 73 tejto smernice umožňuje uložiť povinnosť týkajúcu sa prístupu k infraštruktúre v oblasti inžinierskych stavieb ako „doplnkové nápravné opatrenie" vzťahujúce sa na prístup k prvkom inžinierskych stavieb spojený s prístupom k elektronickej komunikačnej sieti alebo službe.

25 Hoci sa znenie prejudiciálnej otázky týka zároveň článkov 72 a 73 smernice 2018/1972, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, ako sa na tom navyše zhodli všetci účastníci konania prítomní na pojednávaní pred Súdnym dvorom, že na vyriešenie sporu vo veci samej je užitočný len výklad článku 72.

26 Za týchto podmienok treba konštatovať, že vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate pýta, či sa má článok 72 smernice 2018/1972 vykladať v tom zmysle, že keď národný regulačný orgán posudzuje, či treba podniku určenému ako podnik s významným vplyvom na danom trhu uložiť povinnosť týkajúcu sa prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb bez ohľadu na to, či podľa analýzy trhu tieto aktíva sú alebo nie sú súčasťou relevantného trhu, tento orgán musí preskúmať len to, či by absencia uloženia tejto povinnosti bránila vytvoreniu udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu alebo by nebola v záujme koncových používateľov, alebo či na tento účel môže okrem týchto dvoch prvkov a v rovnocennom postavení s nimi zohľadniť aj ďalšie ciele stanovené v článku 3 smernice 2018/1972.

27 V súlade s ustálenou judikatúrou treba na účely výkladu ustanovenia práva Únie zohľadniť nielen znenie tohto ustanovenia, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (pozri rozsudky zo 17. novembra 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a z 1. augusta 2025, Alace a Canpelli, C-758/24 a C-759/24, EU:C:2025:591, bod 91).

28 Po prvé, pokiaľ ide o znenie článku 72 smernice 2018/1972, týmto článkom sa v odseku 1 podmieňuje uloženie samostatného nápravného opatrenia v oblasti prístupu k inžinierskym stavbám tým, aby odmietnutie prístupu alebo neprimerané podmienky prístupu s podobným účinkom bránili vytvoreniu udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu a neboli v záujme koncových používateľov.

29 Treba uviesť, že na rozdiel od viacerých jazykových verzií, najmä španielskej, anglickej, francúzskej, talianskej a maďarskej jazykovej verzie tohto ustanovenia, v ktorých sú kritériá uloženia povinnosti týkajúcej sa prístupu v súvislosti s „vytvoren[ím] udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu“ a v „záujme koncových používateľov“ spojené spojkou „a“, v nemeckej jazykovej verzii tohto ustanovenia sú predmetné kritériá spojené spojkou „alebo“. V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že formulácia použitá v jednej z jazykových verzií ustanovenia práva Únie nemôže slúžiť ako jediný základ pre výklad tohto ustanovenia, resp. tejto formulácii nemožno pripisovať prednostné postavenie vo vzťahu k iným jazykovým verziám. V prípade rozdielov medzi jednotlivými jazykovými verziami sa má dotknuté ustanovenie vykladať v kontexte celkovej systematiky a účelu právnej úpravy, ktorej je súčasťou (pozri rozsudky z 27. marca 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, body 18 a 19, a zo 4. septembra 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, bod 34).

30 Navyše v článku 72 ods. 2 tejto smernice sa stanovuje, že národné regulačné orgány môžu podniku uložiť povinnosti poskytnúť prístup v súlade s týmto článkom bez ohľadu na to, či majetok, ktorý by tejto povinnosti podliehal, je podľa trhovej analýzy súčasťou relevantného trhu, ak je táto povinnosť nevyhnutná a primeraná na splnenie cieľov stanovených v článku 3 uvedenej smernice.

31 Ciele stanovené v uvedenom článku 3 spočívajú po prvé v podpore pripojiteľnosti a prístupu k vysokokapacitným sieťam zo strany všetkých občanov a podnikov a ich využívania, ako aj po druhé v podpore hospodárskej súťaže pri poskytovaní elektronických komunikačných sietí a pridružených prostriedkov, po tretie v príspevku k rozvoju vnútorného trhu a po štvrté v podpore záujmov občanov Únie, a to najmä umožnením maximálnych výhod z hľadiska možnosti voľby, ceny a kvality.

32 Uvedené všeobecné ciele teda zahŕňajú ciele, na ktoré odkazuje článok 72 ods. 1 smernice 2018/1972 v rámci stanovenia dvoch kritérií uloženia povinnosti týkajúcej sa prístupu, ale aj iné ciele, ako je cieľ podpory pripojiteľnosti a prístupu k vysokokapacitným sieťam a ich využívania.

33 Po druhé, pokiaľ ide o kontext, do ktorého patrí článok 72 tejto smernice, treba v prvom rade uviesť, že touto smernicou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií. Touto smernicou dochádza k prepracovaniu viacerých smerníc, pričom sa zavádza harmonizovaný a zjednodušený rámec najmä na účely regulácie elektronických komunikačných sietí, elektronických komunikačných služieb a pridružených prostriedkov a služieb. Smernica 2018/1972 nie je len kodifikáciou aktov práva Únie, ktoré mení alebo nahrádza, ale mení sa ňou aj regulačný rámec platný pred jej prijatím s cieľom zohľadniť technologický vývoj a vývoj na trhu (rozsudok z 27. februára 2025, T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, bod 37 a citovaná judikatúra). V tejto súvislosti článok 72 smernice 2018/1972 predstavuje v porovnaní s predchádzajúcim regulačným rámcom nové ustanovenie.

34 Článok 68 smernice 2018/1972, ktorý sa nachádza v kapitole IV hlavy II časti II tejto smernice, venovanej nápravným opatreniam v prípade prístupu uloženým podnikom s významným vplyvom na trhu, v prvej vete odseku 2 stanovuje, že ak je podnik určený ako podnik

s významným vplyvom na danom trhu na základe analýzy trhu, národné regulačné orgány mu podľa potreby uložia ktorúkoľvek z povinností stanovených v článkoch 69 až 74, 76 a 80 uvedenej smernice.

35 Medzi nápravnými opatreniami v oblasti prístupu, ktoré sú predmetom danej kapitoly IV, sa na jednej strane nachádza článok 72 smernice 2018/1972, ktorým sa národné regulačné orgány oprávňujú na to, aby podnikom s významným vplyvom na danom trhu ukladali špecifické povinnosti týkajúce sa vyhovenia primeraným žiadostiam o prístup k samotnej infraštruktúre inžinierskych stavieb a o jej využívanie. Na druhej strane sa článkom 73 tejto smernice zveruje národným regulačným orgánom právomoc uložiť podnikom s významným vplyvom na konkrétnom trhu povinnosť vyhovieť primeraným žiadostiam o prístup k špecifickým prvkom siete a pridruženým prostriedkom a povoliť ich používanie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júna 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, bod 30). V súlade s článkom 2 bodom 10 uvedenej smernice takáto povinnosť týkajúca sa prístupu k „pridruženým prostriedkom“ môže zahŕňať prístup k fyzickej infraštruktúre pod podmienkou, že táto infraštruktúra je pridružená k elektronickej komunikačnej sieti alebo službe.

36 Ako to navyše potvrdzuje odôvodnenie 28 odporúčania 2020/2245 a pracovný dokument útvarov Komisie pripojený k tomuto odporúčaniu, národné regulačné orgány môžu uložiť povinnosti týkajúce sa prístupu na základe článku 72 smernice 2018/1972 aj vtedy, keď dotknuté aktíva nie sú podľa analýzy trhu súčasťou relevantného trhu.

37 V druhom rade treba uviesť, že článok 68 ods. 2 smernice 2018/1972 vo svojej druhej vete stanovuje, že v súlade so zásadou proporcionality národný regulačný orgán vyberie najmenej rušivý spôsob riešenia problémov zistených v rámci analýzy trhu. V odseku 4 tohto článku sa navyše vyžaduje, aby povinnosti uložené v súlade s uvedeným článkom vychádzali najmä z povahy problému zisteného národným regulačným orgánom v analýze trhu, ktorú vykonal, aby boli primerané podľa možnosti pri zohľadnení nákladov a prínosov a odôvodnené vzhľadom na ciele stanovené v článku 3 tejto smernice.

38 Z uvedeného vyplýva, že keď národný regulačný orgán zamýšľa prijať samostatné nápravné opatrenie v súlade s článkom 72 smernice 2018/1972, je povinný ubezpečiť sa, že toto opatrenie je primerané a odôvodnené vzhľadom na všetky ciele uvedené v článku 3 tejto smernice.

39 V treťom rade z článku 67 smernice 2018/1972 vyplýva, že nápravné opatrenie v oblasti prístupu možno vo vzťahu k podniku s významným vplyvom na trhu uložiť až po tom, ako sa v rámci analýzy trhu na základe kritérií uvedených v odseku 1 druhom pododseku tohto článku zistí neexistencia efektívnej a udržateľnej hospodárskej súťaže na danom trhu. V odseku 4 druhej vete uvedeného článku sa stanovuje, že národný regulačný orgán uloží povinnosti podľa článku 68 tejto smernice len vtedy, ak by bez nich výsledky pre koncových používateľov neboli efektívne konkurencieschopné.

40 Okrem toho podľa článku 73 ods. 2 druhého pododseku smernice 2018/1972, ak národný regulačný orgán zvažuje v súlade s článkom 68 uloženie povinností na základe článku 72 alebo článku 73 uvedenej smernice, musí sa ubezpečiť, či by bolo uloženie povinností len na základe daného článku 72 primeraným prostriedkom na podporu hospodárskej súťaže a záujmov koncového používateľa.

41 Z toho vyplýva, že rovnako ako články 67 a 73 smernice 2018/1972, ktoré odkazujú tak na hospodársku súťaž, ako aj na koncového používateľa, kritériá uloženia povinnosti týkajúcej sa prístupu, pokiaľ ide o „vytvoreni[e] udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu“ a „záujm[y] koncových používateľov“ podľa článku 72 ods. 1 tejto smernice, majú kumulatívnu povahu.

42 Z uvedeného tiež vyplýva, že podmienka uloženia povinnosti týkajúcej sa prístupu podľa článku 72 ods. 1 smernice 2018/1972 sa v podstate zhoduje s požiadavkou vyplývajúcou z článkov 67 a 73 tejto smernice, podľa ktorej takáto povinnosť musí byť primeraná a nevyhnutná vo vzťahu k cieľom podpory hospodárskej súťaže a záujmov koncových používateľov. Keďže tieto dva ciele sú zahrnuté do všeobecných cieľov stanovených v článku 3 predmetnej smernice, daná podmienka sa musí považovať za splnenú, ak je povinnosť prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb, ktorá je uložená podniku určenému ako podnik s významným vplyvom na danom trhu a založená na povahe problému zisteného v analýze trhu v súlade s článkom 68 ods. 4 uvedenej smernice, primeraná a nevyhnutná vzhľadom na všetky ciele stanovené v tomto článku 3.

43 Výklad, ktorý vyplýva z bodov 28 až 42 tohto rozsudku, je napokon podporený cieľmi sledovanými predmetnou právnou úpravou. Ako to totiž vyplýva z článku 68 ods. 4 smernice 2018/1972, nápravné opatrenia v oblasti prístupu uložené vo vzťahu k podnikom s významným vplyvom na trhu sledujú ciele stanovené v článku 3 tejto smernice. Podľa odôvodnenia 29 uvedenej smernice je cieľom zásahov *ex ante* najmä zabezpečiť prínos pre koncových používateľov tým, že sa na maloobchodných trhoch na udržateľnej báze zavedie efektívna hospodárska súťaž. Z tohto odôvodnenia tiež vyplýva, že jedným z cieľov normotvorcu Únie je postupne redukovať tieto zásahy počas toho, ako sa bude rozvíjať hospodárska súťaž, a v konečnom dôsledku zabezpečiť, aby sa elektronické komunikácie spravovali výhradne právom hospodárskej súťaže.

44 Článok 72 smernice 2018/1972 sa zameriava na dosiahnutie rovnakých cieľov. V odôvodnení 187 tejto smernice sa spresňuje, že účelom účinného prístupu k aktívam inžinierskych stavieb je zlepšenie dynamiky hospodárskej súťaže a zavádzania sietí na každom nadväzujúcom trhu. Zdôrazňuje sa v ňom, že tieto aktíva, na ktoré možno umiestniť vedenie elektronickej komunikačnej siete, sú kľúčové pre úspešné zavádzanie nových sietí z dôvodu vysokých nákladov na ich zdvojenie a významných úspor, ktoré možno dosiahnuť pri ich opätovnom využití.

45 Z uvedeného vyplýva, že národný regulačný orgán sa nemôže obmedziť na konštatovanie, že opatrenie založené na článku 72 smernice 2018/1972 je primerané a nevyhnutné na podporu hospodárskej súťaže a záujmov koncových používateľov, ale musí posúdiť, či je to tak vzhľadom na všetky ciele uvedené v článku 3 tejto smernice (pozri analogicky rozsudok z 15. septembra 2016, Koninklijke KPN a i., C-28/15, EU:C:2016:692, bod 50).

46 Navyše treba pripomenúť, že všeobecné ciele uvedené v článku 3 tejto smernice nie sú vymenované v poradí podľa priority.

47 Keď teda národný regulačný orgán preskúmava, či treba uložiť opatrenie na základe článku 72 smernice 2018/1972, nie je povinný predbežne posúdiť, či je toto opatrenie primerané a nevyhnutné na účely podpory hospodárskej súťaže, a ani záujem koncových používateľov. Môže pristúpiť k preskúmaniu primeranosti a nevyhnutnosti uvedeného opatrenia tak, že svoju analýzu začne niektorým z cieľov uvedených v článku 3 tejto smernice.

48 Vnútroštátnemu súdu teda prináleží posúdiť, či je povinnosť týkajúca sa prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb a uložená spoločnosti Telekom Deutschland podľa vnútroštátnej právnej úpravy, ktorou sa preberá článok 72 smernice 2018/1972, založená na povahe problému zisteného v analýze trhu v súlade s článkom 68 ods. 4 tejto smernice a či je primeraná a nevyhnutná s ohľadom na všetky ciele stanovené v článku 3 danej smernice, ktoré nie sú uvedené v poradí podľa priority.

49 Z uvedeného vyplýva, že článok 72 smernice 2018/1972 sa má vykladať v tom zmysle, že keď národný regulačný orgán posudzuje, či treba podniku určenému ako podnik s významným vplyvom na danom trhu uložiť povinnosť týkajúcu sa prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb bez ohľadu na to, či podľa analýzy trhu tieto aktíva sú alebo nie sú súčasťou relevantného trhu, tento orgán musí preskúmať, či by neuloženie tejto povinnosti bránilo vytvoreniu udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu a nebolo by v záujme koncových používateľov. Uvedený orgán sa musí navyše tiež ubezpečiť, že daná povinnosť je založená na povahe problému zisteného v analýze trhu a či je primeraná a nevyhnutná s ohľadom na všetky ciele stanovené v článku 3 tejto smernice, ktoré nie sú uvedené v poradí podľa priority.

O trovách

50 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Článok 72 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií,

sa má vykladať v tom zmysle, že:

keď národný regulačný orgán posudzuje, či treba podniku určenému ako podnik s významným vplyvom na danom trhu uložiť povinnosť týkajúcu sa prístupu k aktívam v oblasti inžinierskych stavieb bez ohľadu na to, či podľa analýzy trhu tieto aktíva sú alebo nie sú súčasťou relevantného trhu, tento orgán musí preskúmať, či by neuloženie tejto povinnosti bránilo vytvoreniu udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu a nebolo by v záujme koncových používateľov. Uvedený orgán sa musí navyše tiež ubezpečiť, že daná povinnosť je založená na povahe problému zisteného v analýze trhu a či je primeraná a nevyhnutná s ohľadom na všetky ciele stanovené v článku 3 tejto smernice, ktoré nie sú uvedené v poradí podľa priority.

Podpisy