Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

20 ноември 2025 година*

„Преюдициално запитване — Европейски кодекс за електронни съобщения — Директива (ЕС) 2018/1972 — Корективни мерки във връзка с достъпа, налагани на предприятия със значителна пазарна сила — Член 72 — Задължения за достъп до активи на пасивната инфраструктура — Условия“

По дело C-327/24 [Lolach][i]

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия) с акт от 2 май 2024 г., постъпил в Съда на 3 май 2024 г., в рамките на производство по дело

Telekom Deutschland GmbH

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: F. Biltgen, председател на състава, T. von Danwitz, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от първия състав, I. Ziemele, A. Kumin и S. Gervasoni (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 март 2025 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Telekom Deutschland GmbH, от F. Hölscher и J. von Lucius, Rechtsanwälte,

– за Bundesrepublik Deutschland, от C. Mögelin, M. Otremba и J. Schölzel, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

[i] Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

– за гръцкото правителство, от K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou и D. Tsagkaraki, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от G. Conte, O. Gariazzo и G. Meeßen, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 май 2025 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 72 и 73 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Telekom Deutschland GmbH и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия), представлявана от Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Федерална агенция за електрическата, газовата, далекосъобщителната, пощенската и железопътната мрежа, Германия, наричана по-нататък „Федералната мрежова агенция“), относно задължение за достъп до строителна инфраструктура в далекосъобщителния сектор.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 В съображение 29 от Директива 2018/1972 се посочва следното:

„С настоящата директива се цели постепенно да се намаляват ex ante отрасловите правила успоредно с развитието на пазарната конкуренция и в крайна сметка да се гарантира, че електронните съобщения се уреждат единствено от правото в областта на конкуренцията. Като се има предвид, че пазарите на електронни съобщения се характеризират с подчертано динамична конкуренция през последните години, съществено е ex ante регулаторни задължения да бъдат налагани само, когато не съществува ефективна и устойчива конкуренция на съответните пазари. Целта на всяка ex ante регулаторна намеса е да бъдат постигнати ползи за крайните ползватели, като се осигури ефективна конкуренция на пазарите на дребно на устойчива основа. Задължения на равнище пазар на едро следва да се налагат, когато в противен случай не е вероятно един или повече пазари на дребно да се превърнат в действително конкурентни при липсата на такива задължения. Има вероятност в процеса на анализ на пазара националните регулаторни органи постепенно да достигнат до констатацията, че пазарите на дребно са конкурентни дори при липсата на регулиране на пазарите на едро, особено като се вземат предвид очакваните подобрения в иновациите и конкуренцията. В такъв случай националният

регулаторен орган следва да направи заключението, че вече не е необходимо регулиране на равнище пазар на едро, и да направи оценка на съответния релевантен пазар на едро с оглед на отмяна на регулирането ex ante […]“.

4 Съображение 187 от тази директива гласи:

„Активите на пасивната инфраструктура, които могат да поддържат дадена електронна съобщителна мрежа, са от решаващо значение за успешното разгръщане на нови мрежи поради високите разходи за дублирането им и с използването им може да се реализират значителни икономии. Поради това, в допълнение към правилата за физическата инфраструктура, определени в Директива 2014/61/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи (ОВ L 155, 2014 г., стр. 1)], е необходима специална мярка за тези случаи, когато активите на пасивната инфраструктура са собственост на предприятие, определено като имащо значителна пазарна сила. Когато тези активи са налице и могат да бъдат повторно използвани, положителното въздействие на постигането на действителен достъп до тях при разгръщането на конкурентни инфраструктури е много голямо и поради това е необходимо да се гарантира, че достъпът до такива активи може да се използва като самостоятелна корективна мярка за подобряване на конкурентната динамика и разгръщането във всеки пазар надолу по веригата, която може да се разгледа преди да се оцени необходимостта от налагане на други евентуални корективни мерки, а не само като допълнителна мярка за други продукти или услуги на едро или като мярка, ограничена до предприятията, които се възползват от такива продукти или услуги на едро […]“.

5 Съгласно член 3 от посочената директива, озаглавен „Общи цели“:

„1. Държавите членки гарантират, че при изпълнение на регулаторните задачи, определени в настоящата директива, националните регулаторни органи и другите компетентни органи вземат всички разумни мерки, които са необходими и пропорционални за постигане на целите, посочени в параграф 2. […]

[…]

2. В рамките на настоящата директива националните регулаторни органи и другите компетентни органи, както и [Органът на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС)], Комисията и държавите членки преследват всяка от посочените по-долу общи цели, които не са изброени в ред от приоритетна гледна точка:

а) насърчават свързаността и достъпа до мрежи с много голям капацитет, както и тяхното използване, включително фиксирани, мобилни и безжични мрежи, от страна на всички граждани и стопански субекти в Съюза;

б) насърчават конкуренцията при предоставяне на електронни съобщителни мрежи и прилежащи съоръжения, включително ефективна конкуренция по отношение на инфраструктурата, и при предоставяне на електронни съобщителни услуги и прилежащи услуги;

в) допринасят за развитието на вътрешния пазар, като премахват оставащите пречки и улесняват създаването на съгласувани условия за инвестиции, и за предоставяне на електронни съобщителни мрежи, електронни съобщителни услуги, прилежащи съоръжения и прилежащи услуги на територията на Съюза, като създават общи правила и предвидими регулаторни подходи, като благоприятстват ефективното, ефикасното и координираното използване на радиочестотния спектър, отворените иновации, създаването и развитието на трансевропейските мрежи, предоставянето, достъпността и оперативната съвместимост на паневропейските услуги и свързаността от край до край;

г) допринасят за защитата на интересите на гражданите на Съюза, като осигуряват свързаност, широка достъпност и използване на мрежи с много голям капацитет, включително фиксирани, мобилни и безжични, и на електронни съобщителни услуги, като генерират максимални ползи по отношение на избора, цената и качеството въз основа на ефективна конкуренция, като поддържат сигурността на мрежите и услугите, като осигуряват високо и общо ниво на защита на крайните ползватели чрез необходимите секторни правила и като вземат предвид нуждите, като например достъпните цени, на конкретни социални групи, по-специално на крайните ползватели с увреждания, възрастните крайни ползватели и крайни ползвателите със специални социални потребности, както и избора и равностойния достъп на крайните ползватели с увреждания.

[…]“.

6 Член 67 от Директива 2018/1972, озаглавен „Процедура за пазарен анализ“, предвижда:

„1. Националните регулаторни органи определят дали съответен пазар, определен съгласно член 64, параграф 3, обосновава налагането на регулаторните задължения, установени в настоящата директива. […]

Може д[а] се счита, че даден пазар обосновава налагането на регулаторни задължения по настоящата директива, ако са изпълнени всички от следните критерии:

а) налице са големи и трайни структурни, правни или регулаторни пречки пред навлизането;

б) налице е пазарна структура, която не предоставя условия за действителна конкуренция в съответния времеви хоризонт, като се отчита състоянието на конкуренцията по отношение на инфраструктурата и други източници на конкуренция отвъд пречките пред навлизането;

в) само правото в областта на конкуренцията не е достатъчно, за да се преодолеят установените неефективност(и) на пазара.

[…]

3. Когато национален регулаторен орган заключи, че съответен пазар не обосновава налагането на регулаторни задължения съгласно процедурата в параграфи 1 и 2 от настоящия член или че условията, определени в параграф 4 от настоящия член не са

изпълнени, той не налага, нито запазва специфичните регулаторни задължения съгласно член 68. […]

[…]

4. Когато национален регулаторен орган определи, че в съответен пазар налагането на регулаторни задължения съгласно параграфи 1 и 2 от настоящия член е обосновано, той идентифицира предприятията, притежаващи отделно или съвместно с други значителна пазарна сила на този пазар в съответствие с член 63. Националният регулаторен орган налага на такива предприятия подходящи специфични регулаторни задължения съгласно член 68 или запазва, или изменя такива задължения, когато те вече съществуват, ако счита, че резултатите за крайните ползватели не биха били действително конкурентоспособни при липсата на такива задължения.

[…]“.

7 Член 68 от тази директива, озаглавен „Налагане, изменение или отмяна на задължения“, гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че националните регулаторни органи са оправомощени да налагат задълженията, установени в членове 69—74 и членове 76—81.

2. Когато дадено предприятие е определено като имащо значителна пазарна сила на конкретен пазар в резултат на пазарен анализ, извършен в съответствие с член 67, националните регулаторни органи, когато е уместно, налагат задълженията, предвидени в членове 69—74 и членове 76 и 80. В съответствие с принципа на пропорционалност националните регулаторни органи избират начин за справяне с проблемите, набелязани в пазарния анализ, който предполага най-малка намеса.

3. Националните регулаторни органи налагат задълженията, предвидени в членове 69—74 и членове 76 и 80, само на предприятия, определени като имащи значителна пазарна сила в съответствие с параграф 2 от настоящия член, без да се засягат:

а) членове 61 и 62,

б) членове 44 и 17 от настоящата директива, условие 7 от приложение I, част Г, прилагано по силата на член 13, параграф 1 от настоящата директива, членове 97 и 106 от настоящата директива и съответните разпоредби на Директива 2002/58/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации) (ОВ L 201, 2002 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 63] във връзка със задълженията на предприятия, различни от тези, определени като имащи значителна пазарна сила, или

в) потребността да се спазват международните ангажименти,

[…]

4. Наложените в съответствие с настоящия член задължения:

а) се основават на характера на проблема, идентифициран от националния регулаторен орган в пазарния му анализ, като, ако е целесъобразно, се взема предвид определянето на трансгранично търсене съгласно член 66;

а) са пропорционални, като се отчитат разходите и ползите, когато е възможно;

в) са обосновани в светлината на целите, посочени в член 3; […]

[…]“.

8 Член 72 от посочената директива, озаглавен „Достъп до строителна инфраструктура“, предвижда:

„1. В съответствие с член 68 национален регулаторен орган може да налага на предприятията задължения да изпълняват разумни искания за достъп и използване на строителна инфраструктура, която включва, но не е ограничена до сгради или подстъпи към сгради, окабеляване на сгради, включително електрически инсталации, антени, кули и други поддържащи конструкции, стълбове, мачти, канали, кабелопроводи, помещения за контрол, шахти и кутии, в случаите, в които вземайки предвид пазарния анализ, националният регулаторен орган е направил извода, че отказът на достъп или необоснованите условия със сходен ефект биха попречили на възникването на устойчив конкурентен пазар и не биха били в интерес на крайните ползватели.

2. Националните регулаторни органи могат да налагат на дадено предприятие задължения за предоставяне на достъп в съответствие с настоящия член, независимо от това дали в съответствие с пазарния анализ засегнатите от задължението активи са част от съответния пазар, при условие че задължението е необходимо и пропорционално с оглед на постигането на целите по член 3“.

9 Член 73 от същата директива, озаглавен „Задължения за достъп до и използване на специфични мрежови елементи и прилежащи съоръжения“, има следния текст:

„1. В съответствие с член 68 националните регулаторни органи могат да налагат задължения на предприятията да изпълняват разумни искания за достъп до и използване на специфични мрежови елементи и прилежащи съоръжения в случаите, когато националните регулаторни органи смятат, че отказът на достъп или необосновани условия със сходен ефект биха попречили на възникването на устойчив конкурентен пазар на дребно и не биха били в интерес на крайните ползватели.

[…]

2. […]

Когато в съответствие с член 68 националните регулаторни органи решат да наложат задължения въз основа на член 72 или на настоящия член, те оценяват дали само налагане на задължения в съответствие с член 72 би представлявало пропорционално средство за насърчаване на конкуренцията в интерес на крайните ползватели.

[…]“.

10 В съображение 28 от Препоръка (ЕС) 2020/2245 на Комисията от 18 декември 2020 година относно съответните пазари на продукти и услуги в сектора на електронните съобщения, подлежащи на регулиране ex ante в съответствие с Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 439, 2020 г. стр. 23), се споменава следното:

„Член 72 от Кодекса позволява на националните регулаторни органи да налагат задължения за достъп до строителна инфраструктура като самостоятелна корективна мярка на всеки съответен пазар на едро. Това задължение за достъп до строителна инфраструктура може да бъде обосновано независимо от това дали физическата инфраструктура, до която се предоставя достъп, е част от регулирания съответен пазар и то следва да бъде проучено от националните регулаторни органи преди надолу по веригата да бъдат наложени други задължения за достъп, ако то е пропорционално и достатъчно за насърчаване на конкуренцията в полза на крайните ползватели“.

Германското право

11 Член 26 от Telekommunikationsgesetz (Закон за далекосъобщенията) от 23 юни 2021 г. (BGBl. I 2021 г., стр. 1858), в приложимата му към спора по главното производство редакция (наричан по-нататък „TKG“), който транспонира в германското право членове 72 и 73 от Директива 2018/1972, гласи:

„Задължения за достъп

(1) Федералната мрежова агенция може да задължи предприятията със значителна пазарна сила да предоставят достъп на други предприятия, ако иначе би се попречило на възникването на устойчив конкурентен пазар на дребно и биха се накърнили интересите на крайните ползватели.

(2) Когато преценява дали и какви задължения за достъп по параграф 1 е обосновано да се наложат, както и дали те са пропорционални спрямо целите по член 2, Федералната мрежова агенция проверява дали:

1. вече наложените или предвидените задължения по тази част или вече сключените или предложените споразумения за търговски достъп на съответния или на свързан пазар за продажби на едро и

2. самото налагане на задължения по параграф 3, точка 10

са достатъчни, за да се гарантира постигането на посочените в член 2 цели.

[…]

(3) Федералната мрежова агенция може, като спазва параграф 1, да налага на предприятия със значителна пазарна сила, наред с другото, следните задължения:

[…]

10. да предоставят достъп до строителна инфраструктура, която включва, наред с другото, сгради или подстъпи към сгради, сградно окабеляване, антени, кули и други поддържащи конструкции, стълбове, мачти, канали, кабелопроводи, помещения за контрол, шахти и кутии, дори когато те не са част от съответния продуктов пазар съгласно член 10, доколкото задължението за достъп е необходимо и пропорционално средство за справяне с проблема, установен в посочения в член 11 пазарен анализ.

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

12 Telekom Deutschland е далекосъобщително предприятие, което в пазарен анализ от 10 октомври 2019 г. е определено като предприятие, имащо значителна пазарна сила на пазара на едро на предоставяне на местен достъп в определено местоположение.

13 С решение от 21 юли 2022 г. Федералната мрежова агенция налага на Telekom Deutschland редица задължения за достъп, две от които са формулирани по следния начин:

„1.1. Да предоставя на други предприятия достъп до съществуващи към момента на искането кабелни канални мрежи, както и стълбове и поддържащи системи за надземни проводи с цел изграждане и експлоатация на мрежи с много голям капацитет в определено местоположение или за достъп до абонатната линия при кабелния разпределителен шкаф, респ. мултисервизния възел за достъп [MSAN] (т. 1.2 или 1.3) в рамките на наличния капацитет, при което [Telekom Deutschland] може да запази подходящ оперативен резерв и да покрива приоритетно собствените си нужди. […]

1.2. Да предоставя на други предприятия физически необвързан достъп до медната абонатна линия при главния разпределител (репартитор) или в разположена по-близо от него точка на абонатната линия (по-специално кабелния разпределителен шкаф, респ. крайната разпределителна кутия — крайна точка на мрежата), освен ако може или трябва да откаже достъп съгласно разпоредбите на приложение 1 („Отказване на достъп до абонатната линия извън зоната в близост до главния разпределител“) и на приложение 2 („Отказване на достъп до абонатната линия в зоната в близост до главния разпределител“) към настоящата точка […]“.

14 За да обоснове решението си, Федералната мрежова агенция посочва, че съгласно член 26, параграф 1, първо изречение от TKG може да задължава имащите значителна пазарна сила оператори на обществени далекосъобщителни мрежи да предоставят на други предприятия достъп, включително съобразен с търсенето необвързан достъп, ако иначе би се попречило на възникването на устойчив конкурентен пазар на дребно надолу по веригата или биха се накърнили интересите на крайните ползватели. Тя допълва, че в съответствие с член 26 от TKG и съдържащото се в него препращане към регулаторните цели по член 2 от TKG наложените мерки е трябвало да отговарят на широк набор от цели и едновременно с това да изпълняват някои предварителни условия.

15 Федералната мрежова агенция приема, че този набор включва четири основни цели: първо, осигуряване на свързаност и насърчаване на достъпа до мрежи с много голям капацитет за всички граждани и предприятия, второ, насърчаване на конкуренцията, и по-специално

конкуренцията на пазара на дребно, трето, защита на интересите на ползвателите, и по-специално на потребителите, четвърто, насърчаване на развитието на вътрешния пазар на Съюза.

16 Федералната мрежова агенция посочва, че за постигането на тези цели е нужно да бъдат изпълнени някои предварителни условия. Така, когато се преценява условието мярката да е необходима, би трябвало да се провери дали самото налагане на задължения за достъп, що се отнася до кабелните канални мрежи, стълбовете и поддържащите системи за надземни проводи, е достатъчно, за да се гарантират споменатите в член 2 от TKG регулаторни цели.

17 На 19 август 2022 г. Telekom Deutschland подава срещу решението на Федералната мрежова агенция от 21 юли 2022 г. жалба пред Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия), който е запитващата юрисдикция.

18 Дружеството иска от тази юрисдикция да отмени това решение частично, доколкото то го задължава, в точка 1.1 от разпоредителната част, да предоставя на други предприятия достъп до кабелни канални мрежи, както и до стълбове и поддържащи системи за надземни проводи с цел изграждане и експлоатация на мрежи с много голям капацитет в определено местоположение.

19 Запитващата юрисдикция отбелязва, че релевантните национални разпоредби са двусмислени. Всъщност според нея някои аспекти подкрепят тълкуване на член 26 от TKG в смисъл, че Федералната агенция за мрежите е трябвало „като начало“ да извърши проверка, ограничена само до това дали са налице предпоставките за прилагане на член 26, параграф 1 от TKG, а именно отказът на достъп, от една страна, да е пречка за възникването на устойчив конкурентен пазар на дребно, и от друга страна, да е във вреда на интересите на крайните ползватели. Други аспекти обаче сочели, че този орган трябва да прецени необходимостта от налагане на задължения за достъп от гледна точка на по-широк „набор от цели“. Тази юрисдикция добавя, че член 26 от TKG, който транспонира в германското право членове 72 и 73 от Директива 2018/1972, трябва да бъде тълкуван в съответствие с нейните членове.

20 Запитващата юрисдикция преценява, че изходът на спора в главното производство зависи от отговора на въпроса дали националният регулаторен орган, който решава да наложи мярка за достъп до активи на пасивната инфраструктура на основание членове 72 и 73 от Директива 2018/1972, трябва да извърши проверка само с оглед на целите, посочени в член 72, параграф 1 от тази директива, или в това отношение може да вземе предвид по-широк „набор от цели“, включващ по-специално целите, посочени в член 3 от тази директива.

21 Запитващата юрисдикция смята, че не е в състояние да разреши въпроса, прилагайки доктрината за acte clair. По-конкретно, въз основа на член 73, параграф 1, първа алинея от Директива 2018/1972 не можело да се даде пряк отговор на този въпрос, тъй като, що се отнася до налагането на задължение за достъп до активи на пасивната инфраструктура, релевантен бил единствено член 72 от тази директива. Освен това член 72, параграф 2 от Директива 2018/1972 само привидно бил ясен, тъй като не било очевидно как тази разпоредба се съотнася към член 72, параграф 1 от посочената директива.

22 При тези обстоятелства Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли членове 72 и 73 от Директива [2018/1972] да се тълкуват в смисъл, че когато преценяват дали да наложат задължение за достъп до строителна инфраструктура, която според пазарния анализ не представлява част от съответния пазар, националните регулаторни органи

трябва да проверят *единствено* дали неналагането на това задължение би попречило на възникването на устойчив конкурентен пазар или не би било в интерес на крайните ползватели,

или

налагането на такова задължение за достъп би могло да се прецени с оглед на „набор от цели“, включващ както посочените условия, така и *равностойни* на тях цели по член 3 от Директива 2018/1972, а евентуално и някои други цели?“.

По преюдициалния въпрос

23 Запитващата юрисдикция иска от Съда да уточни естеството на проверката, която националните регулаторни органи трябва да извършат, когато решат да наложат на предприятие, определено като имащо значителна пазарна сила на даден пазар, задължение за достъп до активи на пасивната инфраструктура, които според пазарния анализ не са част от съответния пазар. Във въпроса си до Съда тази юрисдикция посочва както член 72, така и член 73 от Директива 2018/1972.

24 В това отношение следва да се отбележи, че член 72 от Директива 2018/1972 допуска задължението за достъп до строителна инфраструктура да се налага като „самостоятелна корективна мярка“, при което достъпът се отнася само до строителна инфраструктура, докато член 73 от тази директива допуска задължението за достъп до строителна инфраструктура да се налага като „допълнителна корективна мярка“, при което се предоставя достъп до компоненти на строителната инфраструктура, свързани с достъпа до електронна съобщителна мрежа или услуга.

25 Макар в преюдициалния въпрос да са посочени както член 72, така и член 73 от Директива 2018/1972, от акта за преюдициално запитване става ясно, че единствено тълкуването на член 72 е от значение за разрешаването на спора в главното производство — нещо, с което впрочем са съгласни всички участници в заседанието пред Съда.

26 При това положение следва да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 72 от Директива 2018/1972 трябва да се тълкува в смисъл, че когато преценява дали да наложи на предприятие, определено като такова със значителна пазарна сила на даден пазар, задължение за достъп до активи на пасивната инфраструктура, независимо дали според пазарния анализ тези активи са част от съответния пазар, националният регулаторен орган трябва да провери само дали неналагането на това задължение би попречило на възникването на устойчив конкурентен

пазар или не би било в интерес на крайните ползватели, или за целта този орган може да вземе предвид, наред с тези два аспекта и на равна основа, другите цели, посочени в член 3 от Директива 2018/1972.

27 Съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза следва да се вземат предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. решения от 17 ноември 1983 г., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, т. 12, и от 1 август 2025 г., Alace и Canpelli, C-758/24 и C-759/24, EU:C:2025:591, т. 91).

28 На първо място, що се отнася до текста на член 72 от Директива 2018/1972, налагането на самостоятелна корективна мярка във връзка с достъпа до строителна инфраструктура е обвързано по силата на параграф 1 от този член с условието отказът на достъп или необоснованите условия със сходен ефект да пречат на възникването на устойчив конкурентен пазар и да не са в интерес на крайните ползватели.

29 Следва да се отбележи, че за разлика от текстовете на тази разпоредба на някои езици, и по-специално на испански, английски, френски, италиански и унгарски, в които текстове критериите за налагане на задължение за достъп, свързани с „възникването на устойчив конкурентен пазар“ и с „интерес[а] на крайните ползватели“, са съединени със съюза „и“, в текста ѝ на немски език, тези критерии са съединени със съюза „или“. В това отношение, видно от постоянната съдебна практика, формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици съответната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общия разум и целта на правната уредба, от която тя е част (вж. решения от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, т. 18 и 19, и от 4 септември 2025 г., Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, т. 34).

30 Освен това член 72 от тази директива предвижда в параграф 2, че националните регулаторни органи могат да налагат на дадено предприятие задължения за предоставяне на достъп в съответствие с този член, независимо дали според пазарния анализ засегнатите от задължението активи са част от съответния пазар, стига задължението да е необходимо и пропорционално с оглед на постигането на целите по член 3 от посочената директива.

31 Целите по член 3 се състоят, първо, в това да се насърчават свързаността и достъпът за всички граждани и предприятия до мрежи с много голям капацитет и използването на такива мрежи, второ, в това да се насърчава конкуренцията при предоставянето на електронни съобщителни мрежи и прилежащи съоръжения, трето, в това да се допринася за развитието на вътрешния пазар и четвърто, в това да се допринася за защитата на интересите на гражданите на Съюза, по-специално като им се осигуряват максимални ползи по отношение на избора, цената и качеството.

32 В този смисъл въпросните общи цели съответно включват не само тези, които са посочени в член 72, параграф 1 от Директива 2018/1972 при описанието на двата критерия за налагане на задължение за достъп, но и други цели, като например тази да се насърчават свързаността и достъпът до мрежи с много голям капацитет, както и използването на такива мрежи.

33 На второ място, що се отнася до контекста, в който се вписва член 72 от тази директива, следва да се отбележи, първо, че същата установява Европейски кодекс за електронни съобщения. Тя преработва няколко директиви и установява хармонизирана и опростена рамка за регулиране на електронните съобщителни мрежи, електронните съобщителни услуги и прилежащите съоръжения и услуги. Директива 2018/1972 не се ограничава до кодифициране на актовете от правото на Съюза, които изменя или заменя, а внася изменения в регулаторната рамка, която е била в сила преди нейното приемане, за да се отчетат технологичните и пазарните промени (решение от 27 февруари 2025 г., T — 2, C-562/23, EU:C:2025:126, т. 37 и цитираната съдебна практика). В това отношение член 72 от Директива 2018/1972 от своя страна представлява нова разпоредба спрямо предходната регулаторната рамка.

34 Член 68 от Директива 2018/1972, който се съдържа в част II, дял II, глава IV, посветена на корективните мерки във връзка с достъпа, налагани на предприятия със значителна пазарна сила, предвижда в параграф 2, първо изречение, че когато в резултат на пазарен анализ дадено предприятие е определено като имащо значителна пазарна сила на конкретен пазар, националните регулаторни органи, ако е уместно, налагат задълженията, предвидени в членове 69—74 и членове 76 и 80 от посочената директива.

35 Сред корективните мерки във връзка с достъпа, съдържащи се в тази глава IV, е от една страна, член 72 от Директива 2018/1972, който овластява националните регулаторни органи да налагат на предприятията със значителна пазарна сила на даден пазар конкретното задължение да изпълняват отнасящите се само до строителната инфраструктура разумни искания за достъп и използване. От друга страна, член 73 от тази директива оправомощава националните регулаторни органи да налагат на предприятията със значителна пазарна сила на даден пазар задължението да изпълняват разумните искания за достъп до и използване на специфични мрежови елементи и прилежащи съоръжения (вж. в този смисъл решение от 19 юни 2014 г., TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, т. 30). В съответствие с член 2, точка 10 от посочената директива такова задължение за достъп до „прилежащи съоръжения“ може да включва достъп до физическа инфраструктура, при условие че последната е свързана с електронна съобщителна мрежа или услуга.

36 Освен това, както личи и от съображение 28 от Препоръка 2020/2245 и от придружаващия тази препоръка работен документ на службите на Комисията, националните регулаторни органи могат да налагат задължения за достъп на основание член 72 от Директива 2018/1972, дори когато според пазарния анализ засегнатите активи не са част от съответния пазар.

37 Второ, следва да се отбележи, че член 68, параграф 2, второ изречение от Директива 2018/1972 предвижда, че в съответствие с принципа на пропорционалност националните регулаторни органи избират начина за справяне с набелязаните в пазарния анализ проблеми, който предполага най-малка намеса. Освен това параграф 4 от този член изисква налаганите в съответствие с последния задължения да се основават по-специално на характера на проблема, идентифициран от националния регулаторен орган в пазарния му анализ, да са пропорционални на разходите и ползите, когато това е възможно, и да са обосновани в светлината на целите, посочени в член 3 от тази директива.

38 От това следва, че когато реши да приеме самостоятелна корективна мярка в съответствие с член 72 от Директива 2018/1972, националният регулаторен орган е длъжен да се увери, че тази мярка е пропорционална и обоснована с оглед на всички посочени в член 3 от тази директива цели.

39 Трето, от член 67 от Директива 2018/1972 произтича, че корективна мярка във връзка с достъпа може да бъде наложена на предприятие със значителна пазарна сила само след като в рамките на пазарен анализ въз основа на критериите по параграф 1, втора алинея от този член се установи липсата на ефективна и устойчива конкуренция на даден пазар. Параграф 4, второ изречение от посочения член предвижда, че националният регулаторен орган налага задължения по член 68 от тази директива само ако при липсата на такива задължения резултатите за крайните ползватели не биха били действително конкурентоспособни.

40 Освен това съгласно член 73, параграф 2, втора алинея от Директива 2018/1972, когато в съответствие с член 68 от нея решат да наложат задължения на основание член 72 или член 73 от посочената директива, националните регулаторни органи трябва да се уверят, че самото налагане на задължения в съответствие с този член 72 би представлявало пропорционално средство за насърчаване на конкуренцията в интерес на крайните ползватели.

41 Следователно както в случая с членове 67 и 73 от Директива 2018/1972, които се отнасят едновременно до конкуренцията и до крайните ползватели, споменатите в член 72, параграф 1 от тази директива критерии за налагане на задължение за достъп, свързани с „възникването на устойчив конкурентен пазар“ и с „интерес[а] на крайните ползватели“, имат кумулативен характер.

42 От това следва също, че предвиденото в член 72, параграф 1 от Директива 2018/1972 условие за налагане на задължение за достъп съвпада по същество с произтичащото от членове 67 и 73 от тази директива изискване въпросното задължение да е пропорционално и необходимо с оглед на целите за насърчаване на конкуренцията и на защитата на интересите на крайните ползватели. Като се има предвид, че тези две цели са включени в общите цели по член 3 от тази директива, това условие трябва да се счита за изпълнено, когато задължението за достъп до активите на пасивната инфраструктура, което е наложено на определено като имащо значителна пазарна сила на даден пазар предприятие и се основава, в съответствие с член 68, параграф 4 от посочената директива, на характера на идентифицирания в пазарния анализ проблем, е пропорционално и необходимо с оглед на всички цели по член 3.

43 Тълкуването, което следва от точки 28—42 от настоящото решение, се потвърждава, на трето място, от целите на разглежданата правна уредба. Всъщност, видно от член 68, параграф 4 от Директива 2018/1972, корективните мерки във връзка с достъпа, налагани на предприятия със значителна пазарна сила, преследват целите, посочени в член 3 от тази директива. Съгласно съображение 29 от посочената директива целта на всяка ex ante намеса е да бъдат постигнати ползи за крайните ползватели, като се осигури ефективна конкуренция на пазарите на дребно на устойчива основа. От това съображение следва също така, че една от целите на законодателя на Съюза е постепенно да се намали тази намеса успоредно с развитието на конкуренцията и в крайна сметка да се гарантира, че електронните съобщения се уреждат единствено от правото в областта на конкуренцията.

44 С член 72 от Директива 2018/1972 се преследва постигането на същите цели. В съображение 187 от тази директива се уточнява, че действителният достъп до активите на пасивната инфраструктура има за цел да подобри конкурентната динамика и разгръщането на мрежите във всеки пазар надолу по веригата. В него се подчертава, че тези активи, които могат да поддържат дадена електронна съобщителна мрежа, са от решаващо значение за успешното разгръщане на нови мрежи поради високите разходи за дублирането им и значителните икономии, които може да се реализират с повторното им използване.

45 Следователно националният регулаторен орган не може просто да констатира, че мярка, основана на член 72 от Директива 2018/1972, е пропорционална и необходима за насърчаването на конкуренцията в интерес на крайните ползватели, а трябва да прецени дали това е така с оглед на всички посочени в член 3 от тази директива цели (вж. по аналогия решение от 15 септември 2016 г., Koninklijke KPN и др., C-28/15, EU:C:2016:692, т. 50).

46 Освен това следва да се припомни, че споменатите в член 3 от тази директива общи цели не са изброени по ред на приоритет.

47 При това положение, когато проверява дали следва да наложи мярка на основание член 72 от Директива 2018/1972, националният регулаторен орган не е длъжен като начало да прецени дали тази мярка е пропорционална и необходима за насърчаването на конкуренцията, както и на защитата на интереса на крайните ползватели. Той може да провери дали въпросната мярка е пропорционална и необходима, започвайки анализа си с някоя от целите, посочени в член 3 от тази директива.

48 Затова задача на запитващата юрисдикция е да прецени дали задължението за достъп до активите на пасивната инфраструктура, наложено на Telekom Deutschland по силата на националното законодателство, с което се транспонира член 72 от Директива 2018/1972, се основава, в съответствие с член 68, параграф 4 от тази директива, на характера на проблема, идентифициран в пазарния анализ и дали е пропорционално и необходимо с оглед на всички цели, посочени, не по ред на приоритет, в член 3 от тази директива.

49 От гореизложеното следва, че член 72 от Директива 2018/1972 трябва да се тълкува в смисъл, че когато преценява дали следва да наложи на предприятие, определено като имащо значителна пазарна сила на даден пазар, задължение за достъп до активи на пасивната инфраструктура, независимо дали тези активи са част от съответния пазар според пазарния анализ, националният регулаторен орган трябва да провери дали неналагането на това задължение би попречило на възникването на устойчив конкурентен пазар и не би било в интерес на крайните ползватели. Освен това посоченият орган трябва да се увери и че въпросното задължение се основава на характера на идентифицирания в пазарния анализ проблем и е пропорционално и необходимо с оглед на всички цели, посочени, не по ред на приоритет, в член 3 от тази директива.

По съдебните разноски

50 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 72 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения

трябва да се тълкува в смисъл, че

когато преценява дали следва да наложи на предприятие, определено като имащо значителна пазарна сила на даден пазар, задължение за достъп до активи на пасивната инфраструктура, независимо дали тези активи са част от съответния пазар според пазарния анализ, националният регулаторен орган трябва да провери дали неналагането на това задължение би попречило на възникването на устойчив конкурентен пазар и не би било в интерес на крайните ползватели. Освен това посоченият орган трябва да се увери и че въпросното задължение се основава на характера на идентифицирания в пазарния анализ проблем и е пропорционално и необходимо с оглед на всички цели, посочени, не по ред на приоритет, в член 3 от тази директива.

Подписи