Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 20. novembra 2025 *

„Predhodno odločanje – Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah – Direktiva (EU) 2018/1972 – Popravni ukrepi na področju dostopa, naloženi podjetjem s pomembno tržno močjo – Člen 72 – Obveznosti dostopa do gradbeniške infrastrukture – Pogoji“

V zadevi C-327/24, [Lolach] [i],

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu, Nemčija) z odločbo z dne 2. maja 2024, ki je na Sodišče prispela 3. maja 2024, v postopku

Telekom Deutschland GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi F. Biltgen, predsednik senata, T. von Danwitz, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika prvega senata, I. Ziemele, sodnica, A. Kumin in S. Gervasoni (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. marca 2025,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

– za grško vlado K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou in D. Tsagkaraki, agentke,

– za Evropsko komisijo G. Conte, O. Gariazzo in G. Meeßen, agenti,

* Jezik postopka: nemščina.

[i] Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. maja 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 72 in 73 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Vodafone GmbH in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija), ki jo zastopa Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (zvezna agencija za omrežja električne energije, plina, telekomunikacij, pošte in železnic, Nemčija) (v nadaljevanju: zvezna agencija za omrežja), glede obveznosti dostopa do gradbeniške infrastrukture v sektorju telekomunikacij.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 29 Direktive 2018/1972 je navedeno:

„Cilj te direktive je, da se ob razvoju konkurence na trgu postopno odpravijo predhodna pravila, specifična za ta sektor, da se na koncu zagotovi, da elektronske komunikacije ureja le konkurenčno pravo. Zaradi močne konkurenčne dinamike na trgih elektronskih komunikacij v zadnjih letih je nujno zagotoviti, da se predhodne regulativne obveznosti naložijo le, kadar na zadevnih trgih ni učinkovite in trajnostne konkurence. Cilj predhodnega regulativnega posredovanja je ustvarjanje koristi za končne uporabnike prek oblikovanja maloprodajnih trgov, ki so učinkovito in trajnostno konkurenčni. Obveznosti na veleprodajnem trgu bi bilo treba naložiti, kadar je verjetno, da eden ali več maloprodajnih trgov brez njih ne bi postal učinkovito konkurenčen. Verjetno je, da bodo nacionalni regulativni organi na podlagi analize trga za vse več maloprodajnih trgov ugotovili, da so konkurenčni celo brez ureditve na veleprodajni ravni, zlasti glede na pričakovane izboljšave na področju inovacij in konkurence. V tem primeru bi moral nacionalni regulativni organ zaključiti, da ureditev na veleprodajni ravni ni več potrebna, in oceniti, ali bi bilo treba za ustrezni veleprodajni trg odpraviti predhodno ureditev. […]“

4 V uvodni izjavi 187 te direktive je navedeno:

„Gradbeniška infrastruktura, ki lahko gosti elektronsko komunikacijsko omrežje, je ključna za uspešno postavitev novih omrežij zaradi visokih stroškov njenega podvajanja in precejšnjih prihrankov, kadar se lahko ponovno uporabi. Zato je poleg pravil o fizični infrastrukturi iz Direktive 2014/61/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o ukrepih za znižanje stroškov za postavitev elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti (UL 2014, L 155, str. 1)] potreben poseben popravni ukrep v tistih okoliščinah, kadar je gradbeniška infrastruktura v lasti podjetja, ki je določeno kot podjetje s pomembno tržno močjo. Kadar gradbeniška infrastruktura obstaja in jo je mogoče ponovno uporabiti, so pozitivni učinki doseganja učinkovitega dostopa do nje pri postavitvi konkurenčne infrastrukture zelo visoki, zato je treba zagotoviti, da je dostop do takšne infrastrukture mogoče uporabiti kot samostojen popravni

ukrep za izboljšanje konkurenčne dinamike in dinamike postavitve na vseh trgih na koncu prodajne verige in da ga je treba upoštevati, preden se oceni, ali je treba naložiti druge potenciale popravne ukrepe, ter da ne velja zgolj za pomožen popravni ukrep za druge veleprodajne izdelke ali storitve ali za popravni ukrep, ki je omejen na podjetja, ki uporabljajo te druge veleprodajne izdelke ali storitve. […]“

5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Splošni cilji“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni in drugi pristojni organi pri opravljanju regulativnih nalog, opredeljenih v tej direktivi, sprejmejo vse primerne ukrepe, ki so potrebni in sorazmerni za dosego ciljev iz odstavka 2. […]

[…]

2. Nacionalni regulativni in drugi pristojni organi ter [Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)], Komisija in države članice si v okviru te direktive prizadevajo uresničiti naslednje splošne cilje, ki niso navedeni v prednostnem vrstnem redu:

(a) spodbujajo povezljivost in dostop do zelo visokozmogljivih omrežij, vključno s fiksnimi, mobilnimi in brezžičnimi omrežji, ter njihovo uporabo s strani vseh državljanov in podjetij Unije;

(b) podpirajo konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih zmogljivosti, vključno z učinkovito konkurenco na področju infrastrukture, ter pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih storitev;

(c) prispevajo k razvoju notranjega trga z odpravljanjem preostalih ovir in omogočanjem usklajenih pogojev za naložbe in zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev, pripadajočih zmogljivosti in pripadajočih storitev po vsej Uniji, z oblikovanjem skupnih pravil in predvidljivih regulativnih pristopov, z dajanjem prednosti dejanski, učinkoviti in koordinirani uporabi radiofrekvenčnega spektra, odprtim inovacijam, vzpostavitvi in razvoju vseevropskih omrežij, zagotavljanju, razpoložljivosti in interoperabilnosti vseevropskih storitev ter povezljivosti med koncema;

(d) podpirajo interese državljanov Unije z zagotavljanjem povezljivosti ter splošne razpoložljivosti in uporabe zelo visokozmogljivih omrežij, vključno s fiksnimi, mobilnimi in brezžičnimi omrežji, in elektronskih komunikacijskih storitev, z omogočanjem čim večjih koristi pri izbiri, ceni in kakovosti na podlagi učinkovite konkurence, z ohranjanjem varnosti omrežij in storitev, z zagotavljanjem visoke in skupne stopnje zaščite končnih uporabnikov s potrebnimi sektorskimi pravili, z upoštevanjem potreb – kot so dostopne cene – posebnih družbenih skupin, zlasti končnih uporabnikov invalidov, starejših končnih uporabnikov in končnih uporabnikov s posebnimi socialnimi potrebami, ter z zagotavljanjem možnosti izbire in enakovrednega dostopa za končne uporabnike invalide.

[…]“

6 Člen 67 Direktive 2018/1972, naslovljen „Postopek analize trga“, določa:

„1. Nacionalni regulativni organi ugotovijo, ali je upoštevni trg, opredeljen v skladu s členom 64(3), tak, da upravičuje naložitev regulativnih obveznosti, določenih v tej direktivi. […]

Šteje se, da trg upravičuje naložitev regulativnih obveznosti iz te direktive, če so izpolnjena vsa naslednja merila:

(a) prisotne so visoke in stalne strukturne, pravne ali regulativne ovire za vstop na trg;

(b) tržna struktura ne kaže, da se bo v zadevnem časovnem obdobju razvila učinkovita konkurenca, ob upoštevanju stanja konkurence na področju infrastrukture in drugih virov konkurence za ovirami za vstop na trg;

(c) konkurenčno pravo samo ne zadošča za primerno odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti na trgu.

[…]

3. Kadar nacionalni regulativni organ ugotovi, da upoštevni trg ne upravičuje naložitve regulativnih obveznosti v skladu s postopkom iz odstavkov 1 in 2 tega člena, ali kadar pogoji iz odstavka 4 tega člena niso izpolnjeni, ne naloži niti ne ohrani nobene od posebnih regulativnih obveznosti v skladu s členom 68. […]

[…]

4. Kadar nacionalni regulativni organ ugotovi, da je na upoštevnem trgu uvedba regulativnih obveznosti v skladu z odstavkoma 1 in 2 tega člena upravičena, opredeli vsa podjetja, ki imajo sama ali skupaj z drugimi pomembno tržno moč na tem upoštevnem trgu v skladu s členom 63. Nacionalni regulativni organ tem podjetjem naloži ustrezne posebne regulativne obveznosti v skladu s členom 68 ali ohrani ali spremeni take obveznosti, kadar že obstajajo, če meni, da brez teh obveznosti rezultat za končne uporabnike ne bi bil učinkovito konkurenčen.

[…]“

7 Člen 68 te direktive, naslovljen „Naložitev, sprememba ali preklic obveznosti“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so nacionalni regulativni organi pooblaščeni za naložitev obveznosti, ki so določene v členih 69 do 74 in členih 76 do 81.

2. Kadar je podjetje na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 67, določeno kot podjetje s pomembno tržno močjo na specifičnem trgu, mu nacionalni regulativni organi naložijo, kot je primerno, katero koli od obveznosti iz členov 69 do 74 in členov 76 in 80. Nacionalni regulativni organ v skladu z načelom sorazmernosti izbere najmanj vsiljiv način za reševanje težav, ugotovljenih v analizi trga.

3. Nacionalni regulativni organi naložijo obveznosti iz členov 69 do 74 ter členov 76 in 80 samo podjetjem, ki so bila določena kot podjetja s pomembno tržno močjo v skladu z odstavkom 2 tega člena, brez poseganja v:

(a) člena 61 in 62;

(b) člena 44 in 17 te direktive, Pogoj 7 v delu D Priloge I, kot se uporablja na podlagi člena 13(1) te direktive, člena 97 in 106 te direktive ter v ustrezne določbe Direktive 2002/58/ES [evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514)], ki vsebuje obveznosti za podjetja, z izjemo tistih, ki so bila določena kot podjetja s pomembno tržno močjo, ali

(c) potrebo po izpolnitvi mednarodnih obveznosti.

[…]

4. Obveznosti, naložene v skladu s tem členom morajo:

(a) temeljiti na naravi problema, ki ga je pri analizi trga ugotovil nacionalni regulativni organ, po potrebi ob upoštevanju identifikacije čeznacionalnega povpraševanja na podlagi člena 66;

(b) biti sorazmerne ter, kadar je mogoče, upoštevati stroške in koristi;

(c) biti upravičene glede na cilje, ki so določeni v členu 3, […]

[…]“

8 Člen 72 navedene direktive, naslovljen „Dostop do gradbeniške infrastrukture“, določa:

„1. Nacionalni regulativni organ lahko v skladu s členom 68 podjetjem naloži obveznosti, da izpolnijo utemeljene zahteve za dostop do gradbeniške infrastrukture in za njeno uporabo, med drugim vključno z zgradbami ali vhodi v zgradbe, kabli, tudi napeljavami, antenami, stolpi in drugimi podpornimi konstrukcijami, drogovi, stebri, cevnimi vodi in kanali, revizijskimi in vstopnimi jaški ter omaricami, kadar nacionalni regulativni organ na podlagi analize trga ugotovi, da bi zavrnitev dostopa ali dostop pod neprimernimi pogoji s podobnim učinkom oviral razvoj trajnostnega konkurenčnega trga in ne bi bil v interesu končnega uporabnika.

2. Nacionalni regulativni organi lahko podjetju naložijo obveznosti, da zagotovi dostop v skladu s tem členom, ne glede na to, ali so sredstva, na katera vpliva obveznost, del upoštevnega trga v skladu z analizo trga, pod pogojem, da je obveznost potrebna in ustrezna za izpolnjevanje ciljev člena 3.“

9 Člen 73, naslovljen „Obveznosti dostopa do posebnih omrežnih elementov in pripadajočih zmogljivosti in njihova uporaba“, določa:

„1. Nacionalni regulativni organi lahko v skladu s členom 68 podjetjem naložijo obveznosti, da izpolnijo utemeljene zahteve za dostop do posebnih omrežnih elementov in pripadajočih zmogljivosti ter za njihovo uporabo, med drugim takrat, kadar menijo, da bi zavrnitev dostopa ali neprimerni pogoji s podobnim učinkom ovirali razvoj trajnostnega konkurenčnega maloprodajnega trga ali ne bi bili v interesu končnih uporabnikov.

[…]

2. […]

Kadar namerava nacionalni regulativni organ v skladu s členom 68 naložiti obveznosti na podlagi člena 72 ali tega člena, preuči, ali bi bila zgolj naložitev obveznosti v skladu s členom 72 sorazmeren način za spodbujanje konkurence in interesa končnega uporabnika.

[…]“

10 V uvodni izjavi 28 Priporočila Komisije (EU) 2020/2245 z dne 18. decembra 2020 o upoštevnih trgih izdelkov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodne regulacije v skladu z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2020, L 439, str. 23) je navedeno:

„Poleg tega lahko nacionalni regulativni organi v skladu s členom 72 Zakonika naložijo obveznost zagotavljanja dostopa do gradbeniške infrastrukture kot samostojen popravni ukrep na katerem koli upoštevnem veleprodajnem trgu. Taka obveznost zagotovitve dostopa do gradbeniške infrastrukture je lahko upravičena ne glede na to, ali je fizična infrastruktura, do katere se odobri dostop, del reguliranega upoštevnega trga, zato bi morali nacionalni regulativni organi pred naložitvijo drugih obveznosti dostopa nižje v verigi trgov proučiti, ali je ta obveznost sorazmerna in zadostna za spodbujanje konkurence v korist končnih uporabnikov.“

Nemško pravo

11 Člen 26 Telekommunikationsgesetz (zakon o telekomunikacijah) z dne 23. junija 2021 (BGBl. 2021 I, str. 1818) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: TKG), s katerim sta bila v nemško pravo prenesena člena 72 in 73 Direktive 2018/1972, določa:

„Obveznosti dostopa

(1) Zvezna agencija za omrežja lahko od podjetja s pomembno tržno močjo zahteva, da zagotovi dostop drugim podjetjem, če bi bil sicer oviran razvoj trajnostnega konkurenčnega maloprodajnega trga in to ne bi bilo v interesu končnih uporabnikov.

(2) Pri presoji, ali so obveznosti dostopa iz odstavka 1 utemeljene – in če so, katere so te obveznosti – in ali so sorazmerne s cilji iz člena 2, zvezna agencija za omrežja preuči, ali:

1. že naložene ali predvidoma naložene obveznosti v skladu s tem delom oziroma že sklenjeni ali ponujeni sporazumi o komercialnem dostopu na zadevnem ali povezanem veleprodajnem trgu in

2. samo naložitev obveznosti v skladu z odstavkom 3, točka 10,

zadostujejo za zagotavljanje ciljev iz člena 2.

[…]

(3) Zvezna agencija za omrežja lahko podjetjem s pomembno tržno močjo v skladu z odstavkom 1 med drugim naloži naslednje obveznosti:

[…]

10. da zagotovijo dostop do gradbeniške infrastrukture, ki med drugim vključuje zgradbe ali vhode v zgradbe, kable, tudi napeljave, antene, stolpe in druge podporne konstrukcije, drogove, stebre, cevne vode in kanale, revizijske in vstopne jaške ter omarice, tudi če niso del upoštevnega trga iz člena 10, če je obveznost dostopa potrebna in sorazmerna glede na problem, ugotovljen v analizi trga iz člena 11.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

12 Družba Telekom Deutschland je telekomunikacijsko podjetje, ki je bilo v okviru analize trga z dne 10. oktobra 2019 opredeljeno kot podjetje s pomembno tržno močjo na trgu veleprodajnega lokalnega dostopa na fiksni lokaciji.

13 Zvezna agencija za omrežja je z odločbo z dne 21. julija 2022 družbi Telekom Deutschland naložila več obveznosti dostopa, od katerih dve določata:

„1.1. Drugim podjetjem omogočiti dostop do kabelskih vodov ter do stebrov in podpornih sistemov za nadzemne linije, ki obstajajo v času povpraševanja, z namenom postavitve in obratovanja zelo visokozmogljivih omrežij na fiksnih lokacijah ali za razvezani dostop do krajevne zanke v omarici oziroma na večstoritvenem dostopovnem vozlišču (MSAN) (točka 1.2 ali 1.3) v mejah razpoložljivih zmogljivosti, pri čemer ima [družba Telekom Deutschland] lahko ustrezno obratovalno rezervo in prednostno zadovolji svoje potrebe. […]

1.2. Drugim podjetjem zagotoviti fizično razvezani dostop do bakrene krajevne zanke na glavnem razdelilniku ali točki, ki je bližje enoti krajevne zanke kot glavni razdelilnik (zlasti omarica oziroma razdelilna točka – APL), razen če lahko ali mora zavrniti dostop v skladu z določbami Priloge 1 – zavrnitev dostopa do krajevne zanke zunaj neposredne bližine glavnega razdelilnika – in Priloge 2 – zavrnitev dostopa do krajevne zanke znotraj neposredne bližine glavnega razdelilnika – k tej točki […].“

14 Zvezna agencija za omrežja je v utemeljitev svoje odločbe navedla, da lahko na podlagi člena 26(1), prvi stavek, TKG operaterjem javnih telekomunikacijskih omrežij, ki imajo pomembno tržno moč, naloži, da drugim podjetjem zagotovijo dostop, vključno z razvezanim dostopom glede na povpraševanje, zlasti kadar bi bil sicer oviran razvoj trajnostnega konkurenčnega maloprodajnega trga ali to ne bi bilo v interesu končnih uporabnikov. Dodala je, da iz člena 26 TKG in njegove napotitve na regulativne cilje iz člena 2 TKG izhaja, da morajo biti naloženi ukrepi v skladu s širokim svežnjem ciljev in da morajo hkrati spoštovati nekatere predhodne pogoje.

15 Zvezna agencija za omrežja je menila, da ima ta sveženj štiri temeljne cilje: prvič, zagotavljanje povezljivosti in spodbujanje dostopa vseh državljanov in podjetij do zelo visokozmogljivih omrežij, drugič, spodbujanje konkurence, zlasti na maloprodajnem trgu, tretjič, varstvo interesov uporabnikov, zlasti potrošnikov, in četrtič, spodbujanje razvoja notranjega trga Unije.

16 Zvezna agencija za omrežja je navedla, da je treba za dosego teh ciljev izpolniti nekatere predpogoje. Tako bi se morala presoja pogoja, ki se nanaša na nujnost ukrepa, nanašati zlasti na vprašanje, ali že naložitev obveznosti dostopa v zvezi z kabelskimi vodi, stebri in podpornimi sistemi za nadzemne linije zadostuje za zagotovitev ciljev regulacije, navedenih v členu 2 TKG.

17 Družba Telekom Deutschland je 19. avgusta 2022 zoper odločbo zvezne agencije za omrežje z dne 21. julija 2022 vložila tožbo pri Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu, Nemčija), ki je predložitveno sodišče.

18 Temu sodišču je predlagala, naj to odločbo deloma odpravi, in sicer v delu, v katerem ji je z njo v točki 1.1 izreka naloženo, da drugim podjetjem omogoči dostop do kabelskih vodov, stebrov in podpornih sistemov za nadzemne linije z namenom postavitve in obratovanja omrežij z zelo visoko zmogljivostjo na fiksnih lokacijah.

19 Predložitveno sodišče navaja, da je obseg upoštevnih nacionalnih določb dvoumen. Nekateri elementi naj bi namreč govorili v prid temu, da se člen 26 TKG razlaga tako, da bi morala zvezna agencija za omrežja „predhodno“ opraviti preučitev, omejeno na izpolnitev pogojev za uporabo člena 26(1) TKG, in sicer da bi zavrnitev dostopa po eni strani ovirala razvoj trajnostnega konkurenčnega maloprodajnega trga in po drugi strani ne bi bila v interesu končnih uporabnikov. Nasprotno pa naj bi drugi elementi kazali na to, da mora ta organ nujnost naložitve obveznosti dostopa presojati glede na širši „sveženj ciljev“. To sodišče dodaja, da mora biti razlaga člena 26 TKG, s katerim sta v nemško pravo prenesena člena 72 in 73 Direktive 2018/1972, v skladu s tema členoma.

20 Predložitveno sodišče meni, da je rešitev spora o glavni stvari odvisna od odgovora na vprašanje, ali mora nacionalni regulativni organ, ki namerava naložiti ukrep dostopa do gradbeniške infrastrukture na podlagi členov 72 in 73 Direktive 2018/1972, preučiti le cilje iz člena 72(1) te direktive ali pa se lahko v zvezi s tem sklicuje na širši „sveženj ciljev“, ki med drugim vključuje cilje iz člena 3 navedene direktive.

21 Predložitveno sodišče meni, da vprašanja ne more rešiti na podlagi teorije „*acte clair*“. Natančneje, člen 73(1), prvi pododstavek, Direktive 2018/1972 naj ne bi omogočal neposrednega odgovora na to vprašanje, saj naj bi bil člen 72 te direktive edini upošteven v zvezi z naložitvijo obveznosti dostopa do gradbeniške infrastrukture. Poleg tega naj bi bil člen 72(2) Direktive 2018/1972 zgolj navidezno jasen, saj naj način, kako je ta določba povezana s členom 72(1) te direktive, ne bi bil očiten.

22 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člena 72 in 73 Direktive [2018/1972] razlagati tako, da morajo nacionalni regulativni organi pri presoji, ali je treba naložiti obveznost zagotavljanja dostopa do gradbeniške infrastrukture, ki v skladu z analizo trga ni del upoštevnega trga,

preučiti *le*, ali bi, če ta obveznost ne bi bila naložena, zato prišlo do oviranja razvoja trajnostnega konkurenčnega trga ali to ne bi bilo v interesu končnih uporabnikov,

oziroma

ali se pri preučitvi naložitve obveznosti zagotavljanja dostopa do take gradbeniške infrastrukture poleg zgoraj navedenih pogojev lahko v ‚svežnju ciljev' *enakovredno* upoštevajo tudi drugi cilji iz člena 3 Direktive 2018/1972 in po potrebi še drugi cilji?“

Vprašanje za predhodno odločanje

23 Predložitveno sodišče poziva Sodišče, naj pojasni naravo preučitve, ki jo morajo opraviti nacionalni regulativni organi, kadar nameravajo podjetju, ki je določeno kot podjetje s pomembno tržno močjo na določenem trgu, naložiti obveznost dostopa do gradbeniške infrastrukture, ki v skladu z analizo trga ne spada v okvir upoštevnega trga. To sodišče se v vprašanju, predloženem Sodišču, sklicuje tako na člen 72 kot na člen 73 Direktive 2018/1972.

24 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 72 Direktive 2018/1972 omogoča, da se dostop do gradbeniške infrastrukture naloži kot „samostojni popravni ukrep“ v smislu, da omogoča naložitev dostopa le do gradbeniške infrastrukture, medtem ko člen 73 te direktive omogoča, da se dostop do gradbeniške infrastrukture naloži kot „pomožni popravni ukrep“, ker se nanaša na dostop do elementov gradbeniške infrastrukture, povezanih z dostopom do elektronskega komunikacijskega omrežja ali storitve.

25 Čeprav se besedilo vprašanja za predhodno odločanje nanaša hkrati na člena 72 in 73 Direktive 2018/1972, je iz predložitvene odločbe – kot so se sicer strinjali vsi udeleženci na obravnavi pred Sodiščem – razvidno, da je za rešitev spora o glavni stvari koristna le razlaga člena 72.

26 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 72 Direktive 2018/1972 razlagati tako, da mora nacionalni regulativni organ pri presoji, ali je treba podjetju, ki je določeno kot podjetje s pomembno tržno močjo na določenem trgu, naložiti obveznost dostopa do gradbeniške infrastrukture, ne glede na to, ali je ta infrastruktura v skladu z analizo trga del upoštevnega trga, preučiti le, ali bi nenaložitev te obveznosti ovirala razvoj trajnostnega konkurenčnega trga oziroma ne bi bila v interesu končnega uporabnika, ali pa lahko v ta namen poleg teh dveh elementov in enakovredno kot ta elementa upošteva tudi druge cilje iz člena 3 Direktive 2018/1972.

27 V skladu z ustaljeno sodno prakso je pri razlagi določbe prava Unije treba upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej sodbi z dne 17. novembra 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, točka 12, in z dne 1. avgusta 2025, Alace in Canpelli, C-758/24 in C-759/24, EU:C:2025:591, točka 91).

28 Na prvem mestu, kar zadeva besedilo člena 72 Direktive 2018/1972, ta člen v odstavku 1 naložitev samostojnega popravnega ukrepa na področju dostopa do gradbeniške infrastrukture pogojuje s tem, da bi zavrnitev dostopa ali nerazumni pogoji dostopa s podobnim učinkom ovirali razvoj trajnostnega konkurenčnega trga in ne bili v interesu končnega uporabnika.

29 Poudariti je treba, da so – v nasprotju z več jezikovnimi različicami te določbe, zlasti špansko, angleško, francosko, italijansko in madžarsko, v katerih sta merili za naložitev obveznosti dostopa v zvezi z „razvojem trajnostnega konkurenčnega trga“ in „interesi končnega uporabnika“ povezani z veznikom „in“ – v nemški različici te določbe ti merili povezani z veznikom „ali“. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da formulacija, uporabljena v eni od jezikovnih različic določbe prava Unije, ne more biti edina podlaga za razlago te določbe oziroma ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. Če se jezikovne različice med seboj razlikujejo, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere element je (glej sodbi z dne 27. marca 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, točki 18 in 19, in z dne 4. septembra 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, točka 34).

30 Poleg tega člen 72 te direktive v odstavku 2 določa, da nacionalni regulativni organi lahko podjetju naložijo obveznost, da zagotovi dostop v skladu s tem členom, ne glede na to, ali so sredstva, na katera ta obveznost vpliva, del upoštevnega trga v skladu z analizo trga, pod pogojem, da je ta obveznost potrebna in sorazmerna za izpolnjevanje ciljev iz člena 3 navedene direktive.

31 Cilji, določeni v navedenem členu 3, so, prvič, spodbujati povezljivost in dostop vseh državljanov in podjetij do zelo visokozmogljivih omrežij in njihovo uveljavitev ter, drugič, konkurenca pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih zmogljivosti, tretjič, prispevati k razvoju notranjega trga in, četrtič, podpirati interese državljanov Unije med drugim tako, da se jim zagotovijo čim večje ugodnosti v smislu izbire, cene in kakovosti.

32 Navedeni splošni cilji tako vključujejo cilja, na katera se člen 72(1) Direktive 2018/1972 sklicuje v besedilu dveh meril za naložitev obveznosti dostopa, pa tudi druge cilje, kot je spodbujanje povezljivosti in dostopa do zelo visokozmogljivih omrežij ter uveljavitev takih omrežij.

33 Na drugem mestu, v zvezi s kontekstom, v katerega je umeščen člen 72 te direktive, je treba poudariti, prvič, da je s to direktivo vzpostavljen Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah. Z njo je izvedena prenovitev več direktiv in vzpostavljen usklajen in poenostavljen okvir za, med drugim, regulacijo elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev ter pripadajočih zmogljivosti in storitev. Direktiva 2018/1972 ni omejena na kodifikacijo aktov prava Unije, ki jih spreminja ali nadomešča, ampak se z njo uvajajo spremembe regulativnega okvira, ki je veljal pred njenim sprejetjem, da bi se upošteval tehnološki in tržni razvoj (glej v tem smislu sodbi z dne 14. marca 2024, Komisija/Poljska (sodba z dne 27. februarja 2025, T-2, C-562/23, EU:C:2025:126, točka 37 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem je člen 72 Direktive 2018/1972 nova določba v primerjavi s prejšnjim regulativnim okvirom.

34 Člen 68 Direktive 2018/1972 iz poglavja IV naslova II dela II te direktive, ki se nanaša na popravne ukrepe na področju dostopa, naložene podjetjem s pomembno tržno močjo, v prvem stavku odstavka 2 določa, da če je podjetje na podlagi analize trga določeno kot podjetje s pomembno tržno močjo, mu nacionalni regulativni organi glede na okoliščine primera naložijo eno od obveznosti iz členov od 69 do 74 ter členov 76 in 80 navedene direktive.

35 Med popravnimi ukrepi na področju dostopa iz tega poglavja IV je na eni strani člen 72 Direktive 2018/1972, ki nacionalne regulativne organe pooblašča, da podjetju s pomembno tržno močjo na določenem trgu naložijo posebno obveznost, da izpolni razumne zahteve za dostop do same gradbeniške infrastrukture in možnost njene uporabe. Po drugi strani člen 73 te direktive nacionalne regulativne organe pooblašča, da operaterjem s pomembno tržno močjo na določenem trgu naložijo obveznost, naj izpolnijo razumne zahteve za dostop do specifičnih elementov njihovega omrežja in pripadajočih zmogljivosti ter za dovolitev njihove uporabe (glej v tem smislu sodbo z dne 19. junija 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, točka 30). V skladu s členom 2, točka 10, navedene direktive lahko taka obveznost dostopa do „pripadajočih zmogljivosti“ vključuje dostop do fizične infrastrukture, če je ta povezana z elektronskim komunikacijskim omrežjem ali elektronsko komunikacijsko storitvijo.

36 Dalje, kot poleg tega potrjujeta uvodna izjava 28 Priporočila 2020/2245 in delovni dokument služb Komisije, ki je priložen temu priporočilu, lahko nacionalni regulativni organi naložijo obveznosti dostopa na podlagi člena 72 Direktive 2018/1972, tudi če zadevna infrastruktura v skladu z analizo trga ni del upoštevnega trga.

37 Drugič, poudariti je treba, da člen 68(2) Direktive 2018/1972 v drugem stavku določa, da nacionalni regulativni organ v skladu z načelom sorazmernosti izbere najmanj vsiljiv način za reševanje težav, ugotovljenih v analizi trga. Poleg tega odstavek 4 tega člena zahteva, da obveznosti, naložene v skladu z navedenim členom, med drugim temeljijo na naravi problema, ki ga je pri analizi trga ugotovil nacionalni regulativni organ, so sorazmerne in, kadar je mogoče, upoštevajo stroške in koristi ter so upravičene glede na cilje, ki so določeni v členu 3 te direktive.

38 Iz tega sledi, da se mora nacionalni regulativni organ, kadar namerava sprejeti samostojni popravni ukrep v skladu s členom 72 Direktive 2018/1972, prepričati, da je ta ukrep sorazmeren in utemeljen glede na vse cilje iz člena 3 te direktive.

39 Tretjič, iz člena 67 Direktive 2018/1972 izhaja, da se lahko popravni ukrep na področju dostopa naloži podjetju s pomembno tržno močjo šele po tem, ko je bilo v okviru analize trga na podlagi meril iz odstavka 1, drugi pododstavek, tega člena ugotovljeno, da na danem trgu ni učinkovite in trajne konkurence. Odstavek 4, drugi stavek, navedenega člena določa, da nacionalni regulativni organ naloži obveznosti na podlagi člena 68 te direktive le, če brez teh obveznosti rezultat za končne uporabnike ne bi bil učinkovito konkurenčen.

40 Poleg tega člen 73(2), drugi pododstavek, Direktive 2018/1972 določa, da se mora nacionalni regulativni organ, kadar namerava v skladu s členom 68 te direktive naložiti obveznosti na podlagi člena 72 ali člena 73 navedene direktive, prepričati, ali bi bila zgolj naložitev obveznosti v skladu s členom 72 sorazmeren način za spodbujanje konkurence in interesa končnega uporabnika.

41 Iz tega izhaja, da sta tako kot člena 67 in 73 Direktive 2018/1972, ki se hkrati sklicujeta na konkurenco in končnega uporabnika, merili za naložitev obveznosti dostopa v zvezi z „razvojem trajnostnega konkurenčnega trga“ in „interesi končnega uporabnika“ iz člena 72(1) te direktive kumulativni.

42 Iz tega izhaja tudi, da pogoj za naložitev obveznosti dostopa iz člena 72(1) Direktive 2018/1972 v bistvu sovpada z zahtevo, ki izhaja iz členov 67 in 73 te direktive, v skladu s katero mora biti taka obveznost sorazmerna in potrebna glede na cilje podpiranja konkurence in interesov končnih uporabnikov. Ker sta ta cilja vključena v splošne cilje iz člena 3 te direktive, je treba šteti, da je ta pogoj izpolnjen, če je obveznost dostopa do gradbeniške infrastrukture, ki je naložena podjetju, določenemu kot podjetje s pomembno tržno močjo na določenem trgu, in ki temelji na naravi problema, ugotovljenega v analizi trga, v skladu s členom 68(4) navedene direktive, sorazmerna in potrebna glede na vse cilje iz tega člena 3.

43 Na tretjem mestu, razlago, ki izhaja iz točk od 28 do 42 te sodbe, potrjujejo cilji, ki jim sledi zadevna ureditev. Kot je namreč razvidno iz člena 68(4) Direktive 2018/1972, se s popravnimi ukrepi na področju dostopa, naloženimi podjetjem s pomembno tržno močjo, uresničujejo cilji iz člena 3 te direktive. V skladu z uvodno izjavo 29 navedene direktive je cilj predhodnega posredovanja med drugim ustvarjanje koristi za končne uporabnike prek oblikovanja maloprodajnih trgov, ki so učinkovito in trajnostno konkurenčni. Iz te uvodne izjave je razvidno tudi, da je eden od ciljev zakonodajalca Unije postopno zmanjšati ta posredovanja, ko se konkurenca krepi, in nazadnje zagotoviti, da elektronske komunikacije ureja le konkurenčno pravo.

44 Namen člena 72 Direktive 2018/1972 je uresničitev istih ciljev. V uvodni izjavi 187 te direktive je pojasnjeno, da je namen učinkovitega dostopa do gradbeniške infrastrukture izboljšati konkurenčno dinamiko in dinamiko postavitve omrežja na vseh trgih na koncu prodajne verige.

V njej je poudarjeno, da je ta infrastruktura, ki lahko gosti elektronsko komunikacijsko omrežje, ključna za uspešno postavitev novih omrežij zaradi visokih stroškov, ki bi nastali pri njenem podvajanju, in precejšnjih prihrankov, kadar se lahko ponovno uporabi.

45 Iz tega izhaja, da nacionalni regulativni organ ne more zgolj ugotoviti, da je ukrep, ki temelji na členu 72 Direktive 2018/1972, sorazmeren in potreben za podpiranje konkurence in interesov končnega uporabnika, temveč mora presoditi, ali je tako glede na vse cilje iz člena 3 te direktive (glej po analogiji sodbo z dne 15. septembra 2016, Koninklijke KPN in drugi, C-28/15, EU:C:2016:692, točka 50).

46 Poleg tega je treba opozoriti, da so splošni cilji iz člena 3 te direktive našteti brez prednostnega vrstnega reda.

47 Zato nacionalnemu regulativnemu organu, kadar preučuje, ali je treba naložiti ukrep na podlagi člena 72 Direktive 2018/1972, ni treba najprej presoditi, ali je ta ukrep sorazmeren in potreben za podpiranje konkurence in interesa končnih uporabnikov. Sorazmernost in nujnost navedenega ukrepa lahko preuči tako, da začne analizo z enim od ciljev iz člena 3 te direktive.

48 Tako mora predložitveno sodišče presoditi, ali obveznost dostopa do gradbeniške infrastrukture, naložena družbi Telekom Deutschland na podlagi nacionalne zakonodaje, s katero je prenesen člen 72 Direktive 2018/1972, temelji na naravi problema, ugotovljenega v analizi trga v skladu s členom 68(4) te direktive, ter ali je sorazmerna in potrebna glede na vse cilje, ki so brez prednostnega vrstnega reda določeni v členu 3 navedene direktive.

49 Iz prej navedenega izhaja, da je treba člen 72 Direktive 2018/1972 razlagati tako, da mora nacionalni regulativni organ, kadar presoja, ali je treba podjetju, ki je določeno kot podjetje s pomembno tržno močjo na določenem trgu, naložiti obveznost dostopa do gradbeniške infrastrukture, ne glede na to, ali je ta infrastruktura v skladu z analizo trga del upoštevnega trga, preučiti, ali bi nenaložitev te obveznosti ovirala razvoj trajnostnega konkurenčnega trga in ne bi bila v interesu končnega uporabnika. Poleg tega se mora navedeni organ tudi prepričati, da navedena obveznost temelji na naravi problema, ugotovljenega v analizi trga, ter da je sorazmerna in potrebna glede na vse cilje, ki so brez prednostnega vrstnega reda določeni v členu 3 te direktive.

Stroški

50 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 72 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah

je treba razlagati tako, da

mora nacionalni regulativni organ, kadar presoja, ali je treba podjetju, ki je določeno kot podjetje s pomembno tržno močjo na določenem trgu, naložiti obveznost dostopa do

gradbeniške infrastrukture, ne glede na to, ali je ta infrastruktura v skladu z analizo trga del upoštevnega trga, preučiti, ali bi nenaložitev te obveznosti ovirala razvoj trajnostnega konkurenčnega trga in ne bi bila v interesu končnega uporabnika. Poleg tega se mora navedeni organ tudi prepričati, da navedena obveznost temelji na naravi problema, ugotovljenega v analizi trga, ter da je sorazmerna in potrebna glede na vse cilje, ki so brez prednostnega vrstnega reda določeni v členu 3 te direktive.

Podpisi