Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

20. november 2025 *

Eelotsusetaotlus – Euroopa elektroonilise side seadustik – Direktiiv (EL) 2018/1972 – Märkimisväärse turujõuga ettevõtjatele kehtestatud juurdepääsuga seonduvad parandusmeetmed – Artikkel 72 – Tsiviilehitusvaradele juurdepääsu kohustused – Tingimused

Kohtuasjas C-327/24 [Lolach] [i],

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Kölni (Kölni halduskohus, Saksamaa) 2. mai 2024. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. mail 2024, menetluses

Telekom Deutschland GmbH

versus

Bundesrepublik Deutschland,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president F. Biltgen, Euroopa Kohtu asepresident T. von Danwitz esimese koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud I. Ziemele, A. Kumin ja S. Gervasoni (ettekandja),

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikku menetlust ja 20. märtsi 2025. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Telekom Deutschland GmbH, esindajad: *Rechtsanwälte* F. Hölscher ja J. von Lucius,

– Bundesrepublik Deutschland, esindajad: C. Mögelin, M. Otremba ja J. Schölzel,

– Kreeka valitsus, esindajad: K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou ja D. Tsagkaraki,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. Conte, O. Gariazzo ja G. Meeßen,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

[i] Kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

olles 15. mai 2025. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2018/1972, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (ELT 2018, L 321, lk 36), artiklite 72 ja 73 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üks pool on Telekom Deutschland GmbH ja teine pool Bundesrepublik Deutschland (Saksamaa Liitvabariik), keda esindab Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Saksamaa föderaalne elektri-, gaasi-, telekommunikatsiooni-, posti- ja raudteevõrkude agentuur) (edaspidi „Bundesnetzagentur“) ning vaidluse ese on kohustus võimaldada juurdepääs telekommunikatsioonisektori tsiviilehituse taristule.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2018/1972 põhjendus 29 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on konkurentsi arenedes turgudel eelnevalt järk-järgult vähendada valdkonnaspetsiifilisi nõudeid tagamaks, et elektrooniline side oleks reguleeritud üksnes konkurentsiõigusega. Võttes arvesse asjaolu, et viimastel aastatel on konkurents elektroonilise side turgudel jõudsalt arenenud, on äärmiselt oluline, et regulatiivseid eelkohustusi kehtestataks vaid juhul, kui asjaomastel turgudel puudub tõhus ja püsiv konkurents. Eelneva reguleerimise eesmärk on jätkusuutlikul tõhusal konkurentsil põhinev jaeturg, millest saab kasu lõppkasutaja. Kohustused hulgimüügi tasandil tuleks kehtestada juhul, kui kõnealuste kohustuste puudumisel ei toimiks üks või mitu jaeturgu konkurentsinõuete kohaselt. Arvestades innovatsiooni ja konkurentsi eeldatavat paranemist, on tõenäoline, et riigi reguleerivad asutused suudavad järk-järgult turuanalüüsi abil leida, et jaeturud on konkurentsivõimelised isegi ilma hulgituru reguleerimiseta. Sellisel juhul peaksid riigi reguleerivad asutused jõudma järeldusele, et hulgituru reguleerimine ei ole enam vajalik, ja hindama vastavat hulgiturgu eesmärgiga eelnev reguleerimine lõpetada. […]“.

4 Direktiivi põhjenduses 187 on märgitud:

„Uute võrkude kasutuselevõtul on otsustava tähtsusega tsiviilehituse infrastruktuuri varad, mis saavad majutada elektroonilise side võrku, sest nende dubleerimisega kaasnevad suured kulud ning nende korduskasutamisega võiks kaasneda märkimisväärne kokkuhoid. Seetõttu on lisaks [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta] direktiiviga 2014/61/EL [kiire elektroonilise side võrkude kasutuselevõtukulude vähendamise meetmete kohta (ELT 2014, L 155, lk 1)] kehtestatud füüsilist infrastruktuuri käsitlevatele normidele tarvis konkreetset parandusmeedet olukordades, kus tsiviilehituse infrastruktuuri varad kuuluvad märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks tunnistatud ettevõtjale. Seepärast on tarvis tagada, et juurdepääsu sellistele varadele saab kasutada eraldiseisva meetmena parandamaks mis tahes järgneva turu konkurentsi-

ja kasutuselevõtu dünaamikat. Seda tuleks kaaluda enne muude võimalike parandusmeetmete kehtestamise vajaduse hindamist ning mitte üksnes muid hulgitooteid või -teenuseid täiendava parandusmeetmena või parandusmeetmena, mida kohaldatakse üksnes ettevõtjatele, kes kasutavad selliseid muid hulgitooteid või -teenuseid. […]“.

5 Direktiivi artiklis 3 „Üldised eesmärgid“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et käesolevas direktiivis sätestatud reguleerimisülesannete täitmisel võtavad riigi reguleerivad asutused ja muud pädevad asutused kõik mõistlikud meetmed, mis on vajalikud ja proportsionaalsed, et saavutada lõikes 2 sätestatud eesmärgid. […]

[…]

2. Käesoleva direktiivi kontekstis järgivad riigi reguleerivad asutused ja muud pädevad asutused, samuti [elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste amet] BEREC, komisjon ja liikmesriigid kõiki alljärgnevaid üldeesmärke, mis ei ole loetletud tähtsuse järjekorras:

a) edendavad kõigi liidu kodanike ja ettevõtjate ühendust väga suure läbilaskevõimega võrkudega, sealhulgas püsi-, mobiilside- ja traadita võrkudega, nende juurdepääsu kõnealustele võrkudele ja kõnealuste võrkude käibelevõtmist;

b) toetavad konkurentsi elektroonilise side võrkude ja nendega seotud vahendite pakkumisel, sh tõhusat infrastruktuuripõhist konkurentsi, ning elektroonilise side teenuste ja seotud teenuste pakkumisel;

c) aitavad kaasa siseturu arengule ning kõrvaldavad selleks kogu liidus allesjäänud takistused, mis mõjutavad ühest küljest investeeringuid elektroonilise side võrkudesse, elektroonilise side teenustesse, nendega seotud vahenditesse ja teenustesse ning teisest küljest nende võrkude, vahendite ja teenuste pakkumist, ning soodustavad nende jaoks ühetaoliste tingimuste loomist; selleks töötavad nad välja ühised normid ja prognoositava regulatiivse lähenemisviisi, soosivad tegelikku, tõhusat ja koordineeritud raadiospektri kasutust, avatud innovatsiooni, üleeuroopaliste võrkude loomist ja arendamist, üleeuroopaliste teenuste pakkumist, kättesaadavust ja koostalitlusvõimet ning läbivühenduvust;

d) edendavad liidu kodanike huve sellega, et tagavad ühenduse väga suure läbilaskevõimega võrkudega, sealhulgas püsi-, mobiilside- ja traadita võrkudega ning elektroonilise side teenustega, ja nende laialdase kättesaadavuse ja käibelevõtmise, võimaldades tulemusliku konkurentsi põhjal maksimaalset kasu valikuvõimaluste, hinna ja kvaliteedi näol, hoiavad ülal võrkude ja teenuste turvalisust, tagavad vajalike sektorispetsiifiliste normide kaudu lõppkasutajate kaitse kõrge ja ühtse taseme ning pööravad tähelepanu konkreetsete sotsiaalsete rühmade, eeskätt puuetega lõppkasutajate, eakate lõppkasutajate ja sotsiaalsete erivajadustega lõppkasutajate vajadustele, näiteks taskukohaste hindade järele, ning valikule ja võrdväärsele juurdepääsule puuetega lõppkasutajate jaoks.

[…]“.

6 Direktiivi 2018/1972 artiklis 67 „Turuanalüüsi kord“ on ette nähtud:

„1. Riigi reguleeriv asutus teeb kindlaks, kas artikli 64 lõike 3 kohaselt määratletud asjaomase turu puhul võib olla põhjendatud käesolevas direktiivis sätestatud regulatiivsete kohustuste kehtestamine. […]

Turu puhul võib olla põhjendatud käesolevas direktiivis sätestatud regulatiivsete kohustuste kehtestamine, kui kõik järgmised kriteeriumid on täidetud:

a) esinevad püsivad kõrged struktuursed, õiguslikud või regulatiivsed turule sisenemise tõkked;

b) turu struktuur on selline, mis infrastruktuurist või kõrgetest sisenemistõketest tulenevalt ei võimalda tõhusa konkurentsi saavutamist ettenähtud ajavahemiku jooksul;

c) ainult konkurentsiõiguse kohaldamine ei ole piisav väljaselgitatud turuhäire(te) kõrvaldamiseks.

[…]

3. Kui riigi reguleeriv asutus jõuab järeldusele, et asjaomase turu puhul ei pruugi olla põhjendatud regulatiivsete kohustuste kehtestamine kooskõlas käesoleva artikli lõigetes 1 ja 2 sätestatud korraga või kui käesoleva artikli lõikes 4 sätestatud tingimused ei ole täidetud, ei kehtesta ega säilita ta artikli 68 kohaselt regulatiivseid erikohustusi. […]

[…]

4. Kui riigi reguleeriv asutus teeb kindlaks, et asjaomasel turul on regulatiivsete kohustuste kehtestamine käesoleva artikli lõigete 1 ja 2 kohaselt põhjendatud, määrab ta kindlaks ettevõtjad, kellel on kas üksi või teistega ühiselt kõnealusel asjaomasel turul märkimisväärne turujõud artikli 63 kohaselt. Riigi reguleeriv asutus kehtestab sellistele ettevõtjatele artikli 68 kohaselt vajalikud regulatiivsed erikohustused või säilitab või muudab juba kehtivaid kohustusi, kui ta leiab, et kõnealuste kohustuste puudumisel ei oleks tulemus lõppkasutajate jaoks tõhusalt konkurentsivõimeline.

[…]“.

7 Selle direktiivi artiklis 68 „Kohustuste kehtestamine, muutmine ja tühistamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused on volitatud kehtestama artiklites 69–74 ja 76–81 sätestatud kohustusi.

2. Kui artikli 67 kohaselt tehtud turuanalüüsi tulemusena tunnistatakse ettevõtja konkreetsel turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks, kehtestavad riigi reguleerivad asutused vajaduse korral artiklites 69–7[4] ning artiklites 76 ja 80 sätestatud kohustused. Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega valib riigi reguleeriv asutus turuanalüüsis määratletud probleemidega tegelemiseks kõige vähem sekkuva viisi.

3. Riigi reguleerivad asutused kehtestavad artiklites 69–74 ning artiklites 76 ja 80 sätestatud kohustusi ainult ettevõtjatele, kes on tunnistatud märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks käesoleva artikli lõike 2 kohaselt, ilma et see piiraks

a) artiklite 61 ja 62 kohaldamist;

b) käesoleva direktiivi artiklite 44 ja 17, I lisa D osa tingimuse 7, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi artikli 13 lõike 1 kohaselt, käesoleva direktiivi artiklite 97 ja 106 ning [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta] direktiivi 2002/58/EÜ[, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv) (EÜT 2002, L 201, lk 37; ELT eriväljaanne 13/29, lk 514)] asjaomaste sätete kohaldamist, kui need sätted sisaldavad kohustusi ettevõtjatele, kes ei ole märkimisväärse turujõuga ettevõtjad, või

c) vajadust täita rahvusvahelisi kohustusi.

[…]

4. Käesoleva artikli kohaselt kehtestatud kohustused

a) lähtuvad riigi reguleeriva asutuse poolt turuanalüüsis kindlaks tehtud probleemi olemusest, võttes vajaduse korral arvesse riikidevahelise nõudluse kindlaksmääramist artikli 66 kohaselt;

b) on proportsionaalsed, võttes võimaluse korral arvesse kulusid ja tulusid;

c) on põhjendatud, pidades silmas artiklis 3 sätestatud eesmärke […]

[…]“.

8 Direktiivi artiklis 72 „Juurdepääs tsiviilehitistele“ on ette nähtud:

„1. Riigi reguleeriv asutus võib artikli 68 kohaselt kehtestada kohustused, mille kohaselt peavad ettevõtjad tulema vastu põhjendatud taotlustele, mis käsitlevad juurdepääsu tsiviilehitistele (sealhulgas vähemalt ehitised või ehitistesse sissepääsud, hoonesisesed kaablid, sealhulgas juhtmestik, antennid, tornid ja muud tugikonstruktsioonid, postid, mastid, kaablikanalid, juhtkanalid, kontrollkaevud, pääsuluugid, kaablikapid) ja nende kasutamist olukordades, kus riigi reguleeriv asutus teeb turuanalüüsi arvesse võttes järelduse, et juurdepääsust keeldumine või juurdepääsu võimaldamine samaväärse mõjuga põhjendamatutel tingimustel takistaks püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist ning ei oleks lõppkasutajate huvides.

2. Riigi reguleerivad asutused võivad kehtestada ettevõtja suhtes kohustuse võimaldada käesoleva artikli kohane juurdepääs olenemata sellest, kas kohustuse poolt mõjutatavad varad on turuanalüüsi kohaselt asjaomase turu osa, tingimusel et kohustus on vajalik ja proportsionaalne, et saavutada artikli 3 eesmärgid.“

9 Direktiivi artikkel 73 „Teatavatele võrguelementidele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja nende kasutamise kohustus“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Riigi reguleerivad asutused võivad kooskõlas artikliga 68 kehtestada kohustusi, mille kohaselt ettevõtjad peavad tulema vastu põhjendatud taotlustele, mis käsitlevad juurdepääsu konkreetsetele võrguelementidele ja nendega seotud vahenditele või nende kasutamist olukordades, kui riigi reguleeriv asutus leiab, et juurdepääsust keeldumine või samaväärse mõjuga põhjendamatud tingimused takistaksid püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist jaemüügi tasandil ning ei oleks lõppkasutajate huvides.

[…]

2. […]

Kui riigi reguleerivad asutused kaaluvad artikli 68 kohaselt artikli 72 või käesoleva artikli kohaste kohustuste kehtestamist, uuri[vad nad] seda, kas üksnes artikli 72 kohane kohustuste kehtestamine oleks proportsionaalne vahend konkurentsi ja lõppkasutajate huvide edendamiseks.

[…]“.

10 Komisjoni 18. detsembri 2020. aasta soovituse (EL) 2020/2245 elektroonilise side sektori asjaomaste toote- ja teenuseturgude kohta, mis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2018/1972, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik (ELT 2020, L 439, lk 23), vajavad eelnevat reguleerimist, põhjenduses 28 on märgitud:

„Seadustiku artikli 72 kohaselt võivad riikide reguleerivad asutused kehtestada eraldi parandusmeetmena tsiviilehitistele juurdepääsu kohustuse mis tahes asjaomasel hulgiturul. Kui tsiviilehitistele juurdepääsu kohustus on proportsionaalne ja piisav, et lõppkasutaja hüvanguks konkurentsi edendada, võib see olla õigustatud, olenemata sellest, kas füüsiline taristu, millele juurdepääs antakse, kuulub reguleeritud asjaomase turu koosseisu, ja riikide reguleerivad asutused peaksid seda kaaluma enne järgnevatele turgudele juurdepääsukohustuste kehtestamist.“

Saksa õigus

11 23. juuni 2021. aasta telekommunikatsiooniseaduse (Telekommunikationsgesetz; *BGBl*. 2021 I, lk 1858) (edaspidi „TKG“), millega võeti Saksa õigusesse üle direktiivi 2018/1972 artiklid 72 ja 73, paragrahvis 26 (põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis) on sätestatud:

„Juurdepääsu võimaldamise kohustused

(1) Bundesnetzagentur võib seada märkimisväärse turujõuga ettevõtjale kohustuse võimaldada teistele ettevõtjatele juurdepääs, kui vastasel juhul takistataks püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist ja kahjustataks lõppkasutajate huve.

(2) Hinnates, kas ja millised juurdepääsu võimaldamise kohustused on lõike 1 kohaselt põhjendatud ja kas need on mõistlikus suhtes §-s 2 nimetatud eesmärkidega, kontrollib Bundesnetzagentur, kas

1. sellele turuosale juba kehtestatud või peatselt kehtestatavatest kohustustest või juba sõlmitud või pakutud äriotstarbelistest juurdepääsulepingutest asjaomasel või seonduval hulgiturul ja

2. üksnes lõike 3 punkti 10 kohaste kohustuste kehtestamisest

piisab §-s 2 nimetatud eesmärkide saavutamiseks.

[…]

(3) Bundesnetzagentur võib kehtestada märkimisväärse turujõuga ettevõtjatele lõiget 1 arvestades muu hulgas järgmisi kohustusi:

[…]

10. võimaldada juurdepääs tsiviilehitistele (sealhulgas ehitised või ehitiste sissepääsud, hoonesisesed juhtmestikud, antennid, tornid ja muud tugikonstruktsioonid, postid, mastid, kaablikanalid, juhtkanalid, kontrollkaevud, pääsuluugid, kaablikapid), ja seda ka siis, kui need ei ole § 10 kohaselt asjaomase turu osa, eeldusel et juurdepääsukohustus on § 11 kohase turuanalüüsiga tuvastatud probleemi arvestades vajalik ja kohane.

[…]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

12 Telekom Deutschland on telekommunikatsiooniettevõtja, mis tunnistati 10. oktoobri 2019. aasta turuanalüüsi alusel märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks fikseeritud asukohas kohaliku juurdepääsu hulgiteenuse turul.

13 Bundesnetzagentur kehtestas 21. juuli 2022. aasta otsusega Telekom Deutschlandile mitu juurdepääsukohustust, millest kaks olid sõnastatud järgmiselt:

„1.1. Võimaldada teistele ettevõtjatele olemasolevate mahtude raames juurdepääs taotluse esitamise ajal olemasolevatele kaablikanalisatsioonirajatistele, mastidele ja õhuliinide tugisüsteemile väga suure läbilaskevõimega sidevõrkude ehitamiseks ja käitamiseks fikseeritud asukohtades või juurdepääs kaablikanalisatsioonile vahejaotuspunktis või mitmeteenuselises juurdepääsusõlmes (*MultiService Access Node*; MSAN) (punktid 1.2 või 1.3), kusjuures [Telekom Deutschland] võib säilitada kohase käitamisreservi ja rahuldada esmajärjekorras enda vajaduse. […]

1.2. Võimaldada teistele ettevõtjatele füüsiliselt eraldatud ligipääs vasest kliendiliinile peajaotuspunktis või kliendiliinile lähemal asuvas sidumispunktis (vahejaotuspunkt või lõpp-punkt) juhul, kui nad ei saa või ei tohi keelata juurdepääsu sellele punktile vastavalt 1. lisale „Juurdepääsu keelamine kliendiliinile väljaspool peajaotuspunkti lähipiirkonda“ ja 2. lisale „Juurdepääsu keelamine kliendiliinile peajaotuspunkti lähipiirkonnas […]“.

14 Bundesnetzagentur põhjendas oma otsust sellega, et vastavalt TKG § 26 lõike 1 esimesele lausele võib ta seada üldkasutatavate elektroonilise side võrkude märkimisväärse turujõuga käitajale kohustuse anda teistele ettevõtjatele juurdepääs, sealhulgas nõudlusele vastav eraldatud juurdepääs, eelkõige kui vastasel juhul takistataks püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist või kahjustataks lõppkasutajate huve. Ta lisas, et TKG §-st 26 ja selles esitatud viitest TKG §-s 2 sätestatud reguleerimiseesmärkidele tuleneb, et kehtestatud meetmed peavad vastama ulatuslikule eesmärgikogumile ja samal ajal vastama teatud eeltingimustele.

15 Bundesnetzagentur oli seisukohal, et selles kogumis on neli põhilist eesmärki: esiteks tagada ühenduvus ning edendada kõigi kodanike ja ettevõtjate juurdepääsu väga suure läbilaskevõimega võrkudele, teiseks edendada konkurentsi, eelkõige lõppkasutajate turul, kolmandaks kaitsta kasutajate, eelkõige tarbijate huve, neljandaks edendada liidu siseturu arengut.

16 Bundesnetzagentur märkis, et nende eesmärkide saavutamiseks peavad olema täidetud teatud eeltingimused. Seega tuleb meetme vajalikkust käsitleva tingimuse hindamisel eelkõige kaaluda, kas TKG §-s 2 nimetatud reguleerimiseesmärkide tagamiseks piisab pelgalt kohustustest tagada juurdepääs kaablikanalisatsioonile, mastidele ja õhuliinide tugisüsteemile.

17 Telekom Deutschland esitas 19. augustil 2022 Bundesnetzagenturi 21. juuli 2022. aasta otsuse peale kaebuse Verwaltungsgericht Kölnile (Kölni halduskohus, Saksamaa), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

18 Ta palus sellel kohtul see otsus osaliselt tühistada osas, milles resolutsiooni punktis 1.1 pandi talle kohustus võimaldada teistele ettevõtjatele juurdepääs kaablikanalisatsioonile, mastidele ja õhuliinide tugisüsteemile väga suure läbilaskevõimega sidevõrkude kasutuselevõtuks ja käitamiseks fikseeritud asukohtades.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et asjasse puutuvate riigisiseste õigusnormide ulatus on mitmeti mõistetav. Osa asjaolusid räägib TKG § 26 sellise tõlgenduse kasuks, mille kohaselt Bundesnetzagentur oleks pidanud „kõigepealt“ vaid hindama, kas TKG § 26 lõike 1 kohaldamise tingimused on täidetud, st et juurdepääsu keelamine esiteks takistab konkurentsile püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist ja teiseks kahjustab lõppkasutaja huve. Seevastu muud asjaolud viitavad sellele, et see asutus peab hindama juurdepääsukohustuste kehtestamise vajadust ulatuslikuma „eesmärkide kogumi“ seisukohast. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et TKG § 26, millega võetakse Saksa õigusesse üle direktiivi 2018/1972 artiklid 72 ja 73, tuleb tõlgendada koostoimes selle artiklitega.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhikohtuasja lahendus sõltub vastusest küsimusele, kas riigi reguleeriv asutus, kes kavatseb kehtestada direktiivi 2018/1972 artiklite 72 ja 73 alusel juurdepääsumeetme tsiviilehitusvarade suhtes, peab üksnes hindama selle direktiivi artikli 72 lõikes 1 sätestatud eesmärke või võib ta sellega seoses viidata üldisemale „eesmärkide kogumile“, mis hõlmab muu hulgas selle direktiivi artiklis 3 sätestatud eesmärke.

21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et ta ei saa seda küsimust lahendada *acte clair*'i teooria alusel. Täpsemalt ei võimalda direktiivi 2018/1972 artikli 73 lõike 1 esimene lõik sellele küsimusele otse vastata, kuna tsiviilehitusvaradele juurdepääsu andmise kohustuse kehtestamisel on ainsana asjakohane selle direktiivi artikkel 72. Lisaks on direktiivi 2018/1972 artikli 72 lõige 2 tema sõnul selge üksnes näiliselt, kuna ei ole ilmne kuidas on see säte seotud selle direktiivi artikli 72 lõikega 1.

22 Nendel asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Köln (Kölni halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi [2018/1972] artikleid 72 ja 73 tuleb tõlgendada nii, et hinnates vajadust kehtestada juurdepääsukohustus tsiviilehitusvaradele, mis turuanalüüsi kohaselt ei ole asjaomase turu osa, peab riigi reguleeriv asutus

hindama *üksnes* seda, kas selle kohustuse kehtestamata jätmine takistaks püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist või ei oleks lõppkasutajate huvides

või

nii, et hinnates vajadust kehtestada juurdepääsukohustus sellistele varadele, võib nimetatud tingimuste kõrval „eesmärkide kogumina“ *võrdväärselt* arvesse võtta ka teisi direktiivi [2018/1972] artiklis 3 osutatud eesmärke ja vajaduse korral muid eesmärke?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul täpsustada seda, millist laadi hindamise peab riigi reguleeriv asutus läbi viima, kui ta kavatseb kehtestada asjaomasel turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjale kohustuse võimaldada juurdepääs tsiviilehitusvaradele, mis turuanalüüsi kohaselt ei kuulu asjaomasele turule. Euroopa Kohtule esitatud küsimuses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus nii direktiivi 2018/1972 artiklile 72 kui ka artiklile 73.

24 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 2018/1972 artikkel 72 võimaldab kehtestada juurdepääsukohustuse tsiviilehituse taristule kui „eraldiseisva parandusmeetme“ selles mõttes, et see võimaldab kehtestada kohustuse võimaldada juurdepääs üksnes tsiviilehitistele, samas kui selle direktiivi artikkel 73 lubab kehtestada „täiendava parandusmeetmena“ juurdepääskohustuse tsiviilehitustaristu sellistele osadele, mis on seotud juurdepääsuga elektroonilisele sidevõrgule või -teenusele.

25 Kuigi eelotsuse küsimuse sõnastuses viidatakse direktiivi 2018/1972 artiklitele 72 ja 73, nähtub eelotsusetaotlusest, et põhikohtuasja lahendamiseks on vaja tõlgendada üksnes artiklit 72, millega nõustusid ka kõik Euroopa Kohtu istungil osalenud.

26 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimusega sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2018/1972 artiklit 72 tuleb tõlgendada nii, et kui riigi reguleeriv asutus hindab, kas asjaomasel turul tuleb märkimisväärse turujõuga ettevõtjale kehtestada kohustus võimaldada juurdepääs tsiviilehitusvarale, olenemata sellest, kas see vara kuulub turuanalüüsi kohaselt asjaomasele turule või mitte, peab see asutus hindama üksnes seda, kas selle kohustuse kehtestamata jätmine takistaks püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist või ei oleks lõppkasutajate huvides, või kas ta võib lisaks neile kahele tegurile ja nendega võrdsel määral arvesse võtta muid direktiivi 2018/1972 artiklis 3 sätestatud eesmärke.

27 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võta nii normi sõnastust kui ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa õigusnorm on (vt 17. novembri 1983. aasta kohtuotsus Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, ja 1. augusti 2025. aasta kohtuotsus Alace ja Canpelli, C-758/24 ja C-759/24, EU:C:2025:591, punkt 91).

28 Esimesena, mis puudutab direktiivi 2018/1972 artikli 72 sõnastust, siis olgu märgitud, et selle artikli lõikes 1 on seatud tsiviilehitusele juurdepääsuga seotud eraldiseisva parandusmeetme määramine sõltuvusse tingimusest, et juurdepääsu andmisest keeldumine või samaväärse mõjuga ebamõistlikud juurdepääsutingimused takistavad püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist ning ei ole lõppkasutajate huvides.

29 Tuleb märkida, et erinevalt paljudest keeleversioonidest, eelkõige selle sätte hispaania-, inglis-, prantsus-, itaalia- ja ungarikeelsest versioonist, milles juurdepääsukohustuse kehtestamise kriteeriumid, mis on seotud „püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimisega“ ja „lõppkasutaja huvidega“, on seotud sidesõnaga „ja“, on selle sätte saksakeelses versioonis need kriteeriumid seotud sidesõnaga „või“. Selle kohta nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et ühes

keeleversioonis kasutatud liidu õigusnormi sõnastus ei saa olla selle sätte tõlgendamise ainus alus ja sellele keeleversioonile ei saa tõlgendamisel anda eelist muude keeleversioonide ees. Kui keeleversioonid üksteisest erinevad, peab kõnealust normi tõlgendama vastavalt seda normi sisaldava õigusakti üldisele ülesehitusele ja eesmärgile (vt 27. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, punktid 18 ja 19, ning 4. septembri 2025. aasta kohtuotsus Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, punkt 34).

30 Lisaks on selle direktiivi artikli 72 lõikes 2 ette nähtud, et riigi reguleerivad asutused võivad kehtestada ettevõtjale kohustuse võimaldada selle artikli kohane juurdepääs olenemata sellest, kas selle kohustusega mõjutatavad varad on turuanalüüsi kohaselt asjaomase turu osa, tingimusel et kohustus on vajalik ja proportsionaalne, et saavutada selle direktiivi artikli 3 eesmärgid.

31 Artiklis 3 seatud eesmärgid on esiteks tagada ühenduvus ja edendada juurdepääsu väga suure läbilaskevõimega võrkudele ja nende võrkude kasutamist kõigi kodanike ja ettevõtjate poolt, teiseks edendada konkurentsi elektroonilise side võrkude ja nendega seotud vahendite pakkumisel, kolmandaks aidata kaasa siseturu arengule ning neljandaks edendada liidu kodanike huve, pakkudes neile eelkõige võimalikult suurt valikuvabadust teenuse hinna ja kvaliteedi seisukohast.

32 Need üldised eesmärgid hõlmavad seega eesmärke, millele on direktiivi 2018/1972 artikli 72 lõikes 1 viidatud juurdepääsukohustuse kehtestamise kahe kriteeriumi sõnastuses, aga ka muid eesmärke, nagu ühenduvuse ja väga suure läbilaskevõimega võrkudele juurdepääsu ja selliste võrkude kasutamise edendamine.

33 Teisena, mis puudutab selle direktiivi artikli 72 konteksti, siis tuleb esiteks silmas pidada, et selle direktiiviga kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik. Sellega sõnastatakse ümber mitu direktiivi ning luuakse ühtlustatud ja lihtsustatud raamistik eelkõige elektrooniliste sidevõrkude, elektrooniliste sideteenuste ning nendega seotud vahendite ja teenuste reguleerimiseks. Direktiiv 2018/1972 ei piirdu üksnes nende liidu õigusaktide kodifitseerimisega, mida sellega muudetakse või asendatakse, vaid sellega muudetakse enne direktiivi vastuvõtmist kehtinud õigusraamistikku, et võtta arvesse tehnika ja turu arengut (27. veebruari 2025. aasta kohtuotsus T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika). Seega on direktiivi 2018/1972 artikli 72 puhul tegemist eelmise õigusliku raamistikuga võrreldes uue sättega.

34 Direktiivi 2018/1972 II osa II jaotise IV peatükis, mis käsitleb märkimisväärse turujõuga ettevõtjatele kehtestatud juurdepääsuga seonduvaid parandusmeetmeid, asuva artikli 68 lõike 2 esimeses lauses on ette nähtud, et kui ettevõtja on turuanalüüsi põhjal tunnistatud konkreetsel turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks, kehtestavad riigi reguleerivad asutused talle vajaduse korral selle direktiivi artiklites 69–74 ning artiklites 76 ja 80 sätestatud kohustused.

35 Nimetatud IV peatükis sisalduvaid juurdepääsuga seonduvaid parandusmeetmeid käsitleb esiteks direktiivi 2018/1972 artikkel 72, mis annab riigi reguleerivatele asutustele õiguse kehtestada konkreetsel turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjale konkreetne kohustus rahuldada põhjendatud taotlused saada juurdepääs üksnes tsiviilehitustaristule ja seda kasutada. Teiseks annab selle direktiivi artikkel 73 riigi reguleerivatele asutustele õiguse kehtestada asjaomasel turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjale kohustus rahuldada põhjendatud taotlused juurdepääsuks konkreetsetele võrguelementidele ja nendega seotud vahenditele ning lubada nende kasutamist (vt selle kohta 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus TDC, C-556/12,

EU:C:2014:2009, punkt 30). Nimetatud direktiivi artikli 2 punkti 10 kohaselt võib „seotud vahenditele“ juurdepääsu võimaldamise kohustus hõlmata juurdepääsu füüsilisele taristule tingimusel, et see on seotud elektroonilise sidevõrgu või -teenusega.

36 Lisaks, nagu kinnitavad ka soovituse 2020/2245 põhjendus 28 ja sellele soovitusele lisatud komisjoni talituste töödokument, võivad riigi reguleerivad asutused kehtestada juurdepääsukohustusi direktiivi 2018/1972 artikli 72 alusel, isegi kui asjaomased varad ei ole turuanalüüsi kohaselt asjaomase turu osa.

37 Teiseks tuleb märkida, et direktiivi 2018/1972 artikli 68 lõike 2 teises lauses on ette nähtud, et kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega valib riigi reguleeriv asutus turuanalüüsis määratletud probleemidega tegelemiseks kõige vähem sekkuva viisi. Lisaks on selle artikli lõikes 4 nõutud, et selle artikli alusel kehtestatud kohustused lähtuvad riigi reguleeriva asutuse poolt turuanalüüsis kindlaks tehtud probleemi olemusest, on proportsionaalsed, võttes võimaluse korral arvesse kulusid ja tulusid ning on põhjendatud, pidades silmas artiklis 3 sätestatud eesmärke.

38 Sellest järeldub, et kui riigi reguleeriv asutus kavatseb võtta eraldiseisva parandusmeetme vastavalt direktiivi 2018/1972 artiklile 72, on ta kohustatud tagama, et see meede on kõiki selle direktiivi artiklis 3 sätestatud eesmärke arvestades proportsionaalne ja põhjendatud.

39 Kolmandaks nähtub direktiivi 2018/1972 artiklist 67, et juurdepääsu puudutava parandusmeetme võib märkimisväärse turujõuga ettevõtja suhtes kehtestada alles pärast seda, kui selle artikli lõike 1 teises lõigus sätestatud kriteeriumide alusel on turuanalüüsi käigus kindlaks tehtud, et asjaomasel turul puudub tõhus ja püsiv konkurents. Selle artikli lõike 4 teises lauses on ette nähtud, et riigi reguleeriv asutus kehtestab selle direktiivi artikli 68 alusel kohustusi üksnes juhul, kui nende puudumisel ei oleks tulemus lõppkasutajate jaoks tõhusalt konkurentsivõimeline.

40 Lisaks on direktiivi 2018/1972 artikli 73 lõike 2 teises lõigus sätestatud, et kui riigi reguleeriv asutus kaalub artikli 68 kohaselt kehtestada kohustusi artikli 72 või 73 alusel, siis peab ta tagama, et kohustuste kehtestamine üksnes artikli 72 alusel on proportsionaalne vahend konkurentsi ja lõppkasutaja huvide edendamiseks.

41 Sellest tuleneb, et sarnaselt direktiivi 2018/1972 artiklitega 67 ja 73, milles on viidatud nii konkurentsile kui ka lõppkasutajale, on kumulatiivsed ka juurdepääsukohustuse kehtestamise kriteeriumid, mis on seotud „püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimisega“ ja „lõppkasutaja huvidega“, mida on mainitud selle direktiivi artikli 72 lõikes 1.

42 Sellest tuleneb samuti, et direktiivi 2018/1972 artikli 72 lõikes 1 sätestatud juurdepääsukohustuse kehtestamise tingimus langeb sisuliselt kokku selle direktiivi artiklitest 67 ja 73 tuleneva nõudega, mille kohaselt peab selline kohustus olema proportsionaalne ning vajalik konkurentsi ja lõppkasutajate huvide edendamise eesmärkide seisukohast. Kuna need kaks eesmärki kuuluvad selle direktiivi artiklis 3 sätestatud üldiste eesmärkide hulka, tuleb see tingimus lugeda täidetuks, kui asjaomasel turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjale kehtestatud tsiviilehitusvaradele juurdepääsu võimaldamise kohustus, mis põhineb turuanalüüsis tuvastatud probleemi olemusel, on kõnealuse direktiivi artikli 68 lõike 4 kohaselt proportsionaalne ja vajalik, arvestades kõiki selles artiklis 3 sätestatud eesmärke.

43 Kolmandana kinnitavad käesoleva kohtuotsuse punktidest 28–42 tulenevat tõlgendust kõnealuste õigusnormidega taotletavad eesmärgid. Nimelt, nagu nähtub direktiivi 2018/1972 artikli 68 lõikest 4, taotletakse märkimisväärse turujõuga ettevõtjatele kehtestatud juurdepääsu

käsitletavate parandusmeetmetega selle direktiivi artiklis 3 sätestatud eesmärke. Nimetatud direktiivi põhjenduse 29 kohaselt on eelneva reguleerimise eesmärk muu hulgas jätkusuutlikul tõhusal konkurentsil põhinev jaeturg, millest saab kasu lõppkasutaja. Sellest põhjendusest nähtub samuti, et liidu seadusandja üks eesmärke on konkurentsi arenedes eelnevalt järk-järgult sellist sekkumist vähendada, tagamaks, et elektrooniline side oleks reguleeritud üksnes konkurentsiõigusega.

44 Direktiivi 2018/1972 artikli 72 eesmärk on samade eesmärkide saavutamine. Selle direktiivi põhjenduses 187 on täpsustatud, et tsiviilehitusvaradele tegeliku juurdepääsu eesmärk on parandada konkurentsidünaamikat ja võrkude kasutuselevõttu mis tahes järgneval turul. Selles on rõhutatud, et uute võrkude kasutuselevõtul on otsustava tähtsusega need varad, mis saavad majutada elektroonilise side võrku, sest nende dubleerimisega kaasnevad suured kulud ning nende korduskasutamisega võiks kaasneda märkimisväärne kokkuhoid.

45 Sellest tuleneb, et riigi reguleeriv asutus ei või piirduda tõdemusega, et direktiivi 2018/1972 artiklil 72 põhinev meede on proportsionaalne ning vajalik konkurentsi ja lõppkasutaja huvide edendamiseks, vaid ta peab hindama, kas see on nii, arvestades kõiki selle direktiivi artiklis 3 nimetatud eesmärke (vt analoogia alusel 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus Koninklijke KPN jt, C-28/15, EU:C:2016:692, punkt 50).

46 Lisaks tuleb silmas pidada, et selle direktiivi artiklis 3 nimetatud üldisi eesmärke ei ole loetletud tähtsuse järjekorras.

47 Seega, kui riigi reguleeriv asutus analüüsib, kas võtta meede direktiivi 2018/1972 artikli 72 alusel, ei ole ta kohustatud kõigepealt hindama, kas see meede on proportsionaalne ning vajalik konkurentsi ja lõppkasutajate huvide edendamiseks. Ta võib kontrollida kõnealuse meetme proportsionaalsust ja vajalikkust, alustades oma analüüsi mõnest selle direktiivi artiklis 3 sätestatud eesmärgist.

48 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata, kas direktiivi 2018/1972 artiklit 72 üle võtvate riigisiseste õigusnormide alusel Telekom Deutschlandile pandud kohustus võimaldada juurdepääs tsiviilehitusvaradele põhineb sellise probleemi olemusel, mis on turuanalüüsis tuvastatud vastavalt selle direktiivi artikli 68 lõikele 4, ning kas see on proportsionaalne ja vajalik, arvestades kõiki direktiivi artikli 3 eesmärke, mida ei ole loetletud tähtsuse järjekorras.

49 Eeltoodust tuleneb, et direktiivi 2018/1972 artiklit 72 tuleb tõlgendada nii, et kui riigi reguleeriv asutus hindab, kas asjaomasel turul tuleb märkimisväärse turujõuga ettevõtjale kehtestada kohustus võimaldada juurdepääs tsiviilehitusvarale, olenemata sellest, kas see vara kuulub turuanalüüsi kohaselt asjaomasele turule või mitte, peab see asutus hindama seda, kas selle kohustuse kehtestamata jätmine takistaks püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist ning ei oleks lõppkasutajate huvides. Lisaks peab nimetatud asutus ka veenduma, et see kohustus põhineb turuanalüüsis tuvastatud probleemi olemusel ning on kõiki selle direktiivi artiklis 3 sätestatud eesmärke silmas pidades proportsionaalne ja vajalik.

Kohtukulud

50 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse sama kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2018/1972, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik, artiklit 72

tuleb tõlgendada nii, et

kui riigi reguleeriv asutus hindab, kas asjaomasel turul tuleb märkimisväärse turujõuga ettevõtjale kehtestada kohustus võimaldada juurdepääs tsiviilehitusvarale, olenemata sellest, kas see vara kuulub turuanalüüsi kohaselt asjaomasele turule või mitte, peab see asutus hindama seda, kas selle kohustuse kehtestamata jätmine takistaks püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist ning ei oleks lõppkasutajate huvides. Lisaks peab nimetatud asutus ka veenduma, et see kohustus põhineb turuanalüüsis tuvastatud probleemi olemusel ning on kõiki selle direktiivi artiklis 3 sätestatud eesmärke silmas pidades proportsionaalne ja vajalik.

Allkirjad