A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2025. november 20.*

„Előzetes döntéshozatal – Európai Elektronikus Hírközlési Kódex – (EU) 2018/1972 irányelv – A jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokkal szemben előírható, hozzáféréssel kapcsolatos korrekciós intézkedések – 72. cikk – Az építményekhez való hozzáférésre vonatkozó kötelezettségek – Feltételek”

A C-327/24. sz. [Lolach][i] ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) a Bírósághoz 2024. május 3-án érkezett, 2024. május 2-i határozatával terjesztett elő

a **Telekom Deutschland GmbH**

és

a **Bundesrepublik Deutschland**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: F. Biltgen tanácselnök, T. von Danwitz, a Bíróság elnökhelyettese, az első tanács bírájaként eljárva, I. Ziemele, A. Kumin és S. Gervasoni (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2025. március 20-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Telekom Deutschland GmbH képviseletében F. Hölscher és J. von Lucius Rechtsanwälte,

– a Bundesrepublik Deutschland képviseletében C. Mögelin, M. Otremba és J. Schölzel,

* Az eljárás nyelve: német.

[i] A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

– a görög kormány képviseletében K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou és D. Tsagkaraki, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. Conte, O. Gariazzo és G. Meeßen, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2025. május 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 321., 36. o.; helyesbítések: HL 2019. L 334., 164. o.; HL 2020. L 191., 7. o.) 72. és 73. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Telekom Deutschland GmbH és a Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (szövetségi villamosenergia-, gáz-, távközlési, postai és vasúti hálózati ügynökség, Németország; a továbbiakban: szövetségi hálózati ügynökség) által képviselt Bundesrepublik Deutschland (Németországi Szövetségi Köztársaság) között a távközlési ágazatban az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférési kötelezettség tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2018/1972 irányelv (29) preambulumbekezdése kifejti:

„Az irányelv célja a piaci verseny fejlődésével párhuzamosan az előzetes ágazatspecifikus szabályok fokozatos csökkentése, végül pedig az elektronikus hírközlés versenyjog általi kizárólagos szabályozásának biztosítása. Figyelembe véve azt, hogy az elektronikus hírközlés piacai erős versenydinamikát tanúsítottak az elmúlt években, fontos, hogy az előzetes szabályozási kötelezettségeket csak olyan esetben alkalmazzák, ha az érintett piacokon nincs hatékony és fenntartható verseny. Bármely előzetes szabályozási beavatkozás célja az, hogy elősegítse a kiskereskedelmi piacok tényleges és fenntartható versenyképességét, és ezáltal a végfelhasználók számára előnyöket tudjon biztosítani. A nagykereskedelmi szintű kötelezettségeket olyan esetben kell előírni, ha e kötelezettségek hiányában egy vagy több kiskereskedelmi piac valószínűleg nem válik ténylegesen versenyképessé. A nemzeti szabályozó hatóságok a piaci elemzés folyamata révén valószínűleg nagykereskedelmi szintű szabályozás hiányában is – különösen az innováció és a verseny terén várható javulást figyelembe véve – fokozatosan arra a megállapításra juthatnak, hogy a kiskereskedelmi piacok versenypiacok. Ilyen esetben a nemzeti szabályozó hatóságnak le kell vonnia azt a következtetést, hogy nagykereskedelmi szinten nincs szükség szabályozásra, és az előzetes szabályozás visszavonása céljából el kell végeznie az érintett nagykereskedelmi piacok értékelését. […]”

4 Ezen irányelv (187) preambulumbekezdése kimondja:

„Az elektronikus hírközlő hálózatok befogadására alkalmas építmények kulcsfontosságúak az új hálózatok kiépítéséhez, ugyanis megkettőzésük igen költséges, míg újbóli hasznosításuk jelentős megtakarításokat eredményezhet. Ezért [a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló, 2014. május 15-i 2014/61/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2014. L 155., 1. o.)] a fizikai infrastruktúrára vonatkozóan előírt szabályokon felül konkrét megoldásra van szükség azokra az esetekre, ahol az építmények jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozás tulajdonában állnak. Amennyiben az ilyen építmények rendelkezésre állnak és újból használhatók, az azokhoz való hozzáférés igen nagy előnyt jelent a versengő infrastruktúra kiépítésekor, ezért szükséges biztosítani, hogy az ezen eszközökhöz való hozzáférés önálló intézkedésként is rendelkezésre álljon az értékesítési piaci verseny és a kiépítési dinamika fokozásához, és ezt a lehetőséget bármely más orvoslat alkalmazása előtt fontolóra kell venni, nem csupán más nagykereskedelmi termékek vagy szolgáltatások ellensúlyozásaként, illetve nem csupán azon vállalkozások esetében, melyek élnek e nagykereskedelmi termékekkel vagy szolgáltatásokkal. […]”

5 Az említett irányelv „Általános célkitűzések” című 3. cikke szerint:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az ezen irányelvben meghatározott szabályozási feladatok ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságok és egyéb illetékes hatóságok a (2) bekezdésben meghatározott célok eléréséhez szükséges és azokkal arányos minden észszerű intézkedést meghozzanak. […]

[…]

(2) Ezen irányelvvel összefüggésben a nemzeti szabályozó hatóságoknak és egyéb illetékes hatóságoknak, valamint az [Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC)], a Bizottságnak és a tagállamoknak törekedniük kell az alábbi összes, fontossági sorrend felállításának szándéka nélkül felsorolt általános célkitűzés megvalósítására:

a) előmozdítani a hálózati összekapcsoltságot és az Unió valamennyi polgára és vállalkozása számára a rendkívül nagy kapacitású hálózatokhoz – így a vezetékes, a mobil és a vezeték nélküli hálózatokhoz – való hozzáférést, valamint azok használatát;

b) előmozdítani a versenyt – ideértve a hatékony, infrastruktúraalapú versenyt is – az elektronikus hírközlő hálózatok és a kapcsolódó eszközök biztosítása terén, valamint az elektronikus hírközlési szolgáltatások és a kapcsolódó szolgáltatások kínálata terén;

c) hozzájárulni a belső piac fejlődéséhez azáltal, hogy Unió-szerte felszámolják a még fennálló akadályokat és összehangolt feltételeket teremtenek az elektronikus hírközlő hálózatok, elektronikus hírközlési szolgáltatások, a kapcsolódó eszközök és a kapcsolódó szolgáltatások, illetve az ezekbe való beruházás viszonylatában, mégpedig úgy, hogy közös szabályokat és kiszámítható szabályozási megközelítéseket alakítanak ki, kedvezve a rádióspektrum hatásos, hatékony és összehangolt használatának, a nyílt innovációnak, a transzeurópai hálózatok létrehozásának és fejlesztésének, a páneurópai szolgáltatások nyújtásának, rendelkezésre állásának és interoperabilitásának, valamint a végpontok közötti összeköttetésnek;

d) előmozdítani az uniós polgárok érdekeit azáltal, hogy biztosítják a hálózati összekapcsoltságot, gondoskodnak a rendkívül nagy kapacitású hálózatok – így a állandóhelyű, mozgó és vezeték nélküli hálózatok – és az elektronikus hírközlési szolgáltatások széleskörű elérhetőségéről és használatba vételéről, lehetővé teszik, hogy a tényleges verseny következtében a lehető legelőnyösebb választék, ár és minőség érvényesüljön, fenntartják a hálózatok és szolgáltatások biztonságát, a szükséges ágazatspecifikus szabályok révén gondoskodnak a végfelhasználók egységesen magas szintű védelméről, továbbá megoldást kínálnak meghatározott társadalmi csoportok – különösen a fogyatékossággal élő, az időskorú és a különleges szociális helyzetű végfelhasználók – többek között megfizethető árak iránti – igényeinek a kielégítésére, valamint gondoskodnak arról, hogy a fogyatékossággal élő végfelhasználóknak is megfelelő választék és egyenértékű hozzáférés álljon a rendelkezésére.

[…]”

6 A 2018/1972 irányelv „Piacelemzési eljárás” című 67. cikke szerint:

„(1) A nemzeti szabályozó hatóságoknak meg kell állapítaniuk, hogy a 64. cikk (3) bekezdése szerint meghatározott érintett piac indokolja-e az ezen irányelvben meghatározott szabályozási kötelezettségek előírását. […]

A piac akkor indokolja az ezen irányelvben meghatározott szabályozási kötelezettségek előírását, ha a következő feltétel teljesül:

a) magas és nem átmeneti strukturális, jogi vagy szabályozási jellegű belépési korlátok létezése;

b) figyelemmel a belépés akadályai mögött álló, infrastruktúrán alapuló és egyéb versenyre, valamely piaci struktúra nem a tényleges verseny irányába halad a releváns időhorizonton belül;

c) a versenyjog önmagában nem elegendő az azonosított piaci hiba (hibák) megfelelő kezelésére.

[…]

(3) Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy az érintett piacon nem indokol szabályozási kötelezettségek e cikk (1) és (2) bekezdése szerinti eljárással összhangban történő előírását, vagy hogy az e cikk (4) bekezdésében meghatározott feltételek nem teljesülnek, nem vezet be, illetve nem tart fenn a 68. cikk szerinti konkrét szabályozó kötelezettséget. […]

[…]

(4) Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy egy érintett piacon az e cikk (1) és (2) bekezdése alapján indokolt szabályozási kötelezettségeket előírni, a 63. cikkel összhangban azonosítja az érintett piacon mint önállóan vagy közösen jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokat. A nemzeti szabályozó hatóság az ilyen vállalkozások számára a 68. cikk szerint megfelelő konkrét szabályozási kötelezettségeket állapít meg, illetve a már létező ilyen kötelezettségeket fenntartja vagy módosítja, ha úgy ítéli meg, hogy a végfelhasználók számára jelentkező eredmények e kötelezettségek nélkül nem lennének ténylegesen versenyképesek.

[…]”

7 Ezen irányelvnek a „Kötelezettségek előírása, módosítása, illetve visszavonása” című 68. cikke kimondja:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak legyen hatásköre arra, hogy a 69–74. és a 76–81. cikkben meghatározott kötelezettségeket írjanak elő.

(2) Amennyiben a 67. cikk szerint végzett piacelemzés eredményeként egy vállalkozást egy bizonyos piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosítanak, a nemzeti szabályozó hatóságok szükség szerint előírják a 69–74., 76. és 80. cikkben meghatározott kötelezettségeket. A nemzeti szabályozó hatóság az arányosság elvével összhangban köteles a piacelemzésben azonosított problémák megoldásának lehető legkisebb beavatkozással járó módját választani.

(3) A nemzeti szabályozó hatóságok a 69–74., valamint a 76. és a 80. cikkben meghatározott kötelezettségeket nem írhatják elő olyan vállalkozások számára, amelyeket nem azonosítottak jelentős piaci erővel rendelkezőként az e cikk (2) bekezdésével összhangban, nem sértve

a) a 61. és a 62. cikket;

b) ezen irányelv 44. és 17. cikkét, I. melléklete D. részének az ezen irányelv 13. cikke (1) bekezdése alapján alkalmazott 7. feltételét, ezen irányelv 97. és 106. cikkét, valamint [az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról (helyesen: a személyes adatok kezeléséről) és a magánélet védelméről szóló, 2002. július 12-i] 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek [(elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) (HL 2002. L 201., 37. o.)] a jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozásoktól eltérő vállalkozásokkal szemben előírt kötelezettségeket tartalmazó, megfelelő rendelkezéseit; illetve

c) a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak való megfelelés szükségességét.

[…]

(4) Az e cikk szerint előírt kötelezettségeknek:

a) a nemzeti szabályozó hatóság által a piacelemzésében azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, adott esetben a transznacionális kereslet 66. cikk alapján történő azonosításának figyelembevétele mellett;

b) arányosnak kell lenniük, és meghatározásuk során lehetőség szerint tekintetbe kell venni a költségeket és a hasznokat;

c) a 3. cikkben megállapított célokhoz képest indokoltaknak kell lenniük;

[…]”

8 Az említett irányelvnek „Az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférés” című 72. cikke szerint:

„(1) A nemzeti szabályozó hatóság a 68. cikkel összhangban kötelezettségeket állapíthat meg a vállalkozások számára az elektronikus hírközlési építményekhez – többek között, de nem kizárólag az épületekhez vagy az épületek kábelbevezetéséhez, az épületen belüli kábelekhez, például vezetékekhez, antennákhoz, tornyokhoz és egyéb támasztószerkezetekhez, oszlopokhoz,

tartóoszlopokhoz, alépítményekhez, kábelcsatornákhoz, ellenőrzőaknákhoz és szekrényekhez – való hozzáférés és azok használata iránti észszerű kérelmek teljesítésére vonatkozóan, ha a piacelemzés vizsgálatát követően a nemzeti szabályozó hatóság arra a következtetésre jutott, hogy a hozzáférés biztosításának megtagadása, illetve indokolatlan feltételekhez kötése – ami hasonló hatást érne el – gátolná a fenntartható versenypiac kialakulását és nem szolgálná a végfelhasználók érdekeit.

(2) A nemzeti szabályozó hatóságok, ha a kötelezettség a 3. cikk szerinti célkitűzések teljesítése szempontjából szükséges és arányos, előírhatják az vállalkozás számára, hogy biztosítsa az e cikk szerinti hozzáférést, tekintet nélkül arra, hogy a kötelezettség által érintett tárgyak a piacelemzés szerint az érintett piac részét képezik-e.”

9 Ugyanezen irányelvnek „A meghatározott hálózati elemekhez és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésnek és azok használatának a lehetővé tételére vonatkozó kötelezettségek” című 73. cikke a következőképpen szól:

„(1) A nemzeti szabályozó hatóságok a 68. cikkel összhangban kötelezettségeket állapíthatnak meg a vállalkozások számára a meghatározott hálózati elemekhez és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférés és azok használata iránti észszerű kérelmek teljesítésére vonatkozóan, olyan helyzetekben, amikor a nemzeti szabályozó hatóság úgy ítéli meg, hogy a hozzáférés biztosításának megtagadása, illetve az ahhoz hasonló hatású indokolatlan feltételekhez kötése gátolná kiskereskedelmi szinten a fenntartható versenypiac kialakulását és nem szolgálná a végfelhasználók érdekeit.

[…]

(2) […]

Amikor a nemzeti szabályozó hatóság – a 68. cikkel összhangban – kötelezettségek előírását mérlegeli a 72. cikk vagy e cikk alapján, meg kell vizsgálnia, hogy a 72. cikk szerinti kötelezettségek előírása önmagában arányos intézkedés lenne-e a verseny ösztönzése és a végfelhasználók érdekeinek jobb érvényesítése szempontjából.

[…]”

10 Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról szóló, 2020. december 18-i (EU) 2020/2245 bizottsági ajánlás (HL 2020. L 439., 23. o.) (28) preambulumbekezdése kimondja:

„Ezenkívül a Kódex 72. cikke lehetővé teszi a nemzeti szabályozó hatóságok számára, hogy bármely érintett nagykereskedelmi piacon önálló intézkedésként előírják az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférés biztosítását. Az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettség indokolható, tekintet nélkül arra, hogy a fizikai infrastruktúra, amelyhez hozzáférést biztosítanak, az érintett piac részét képezi-e, és – amennyiben arányos és elegendő ahhoz, hogy előmozdítsa a végfelhasználók javát szolgáló verseny létrejöttét – a nemzeti hatóságoknak azelőtt kell fontolóra venniük, mielőtt hozzáférési kötelezettségeket írnának elő alacsonyabb szinten.”

A német jog

11 A 2021. június 23-i Telekommunikationsgesetz (távközlési törvény) (BGBl. 2021. I, 1858. o.; a továbbiakban: TKG) 26. §-a – az alapeljárásra alkalmazandó változatában –, amely a 2018/1972 irányelv 72. és 73. cikkét ülteti át a német jogba, a következőképpen rendelkezik:

„Hozzáférési kötelezettségek

(1) A szövetségi hálózati ügynökség kötelezheti a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozást arra, hogy más vállalkozások számára hozzáférést biztosítson, ha a hozzáférés megtagadása megakadályozná, hogy kiskereskedelmi szinten fenntartható versenypiac alakuljon ki, és sértené a végfelhasználók érdekeit.

(2) Annak vizsgálata során, hogy indokolt-e az (1) bekezdésben említett hozzáférési kötelezettségek előírása, és ha igen, melyek, valamint hogy ezek arányosak-e a 2. §-ban meghatározott célkitűzésekkel, a szövetségi hálózati ügynökség megvizsgálja, hogy:

1. a jelen rész alapján már előírt vagy várhatóan előírandó kötelezettségek, illetve az érintett vagy azzal összefüggő nagykereskedelmi piacon már megkötött vagy javasolt, hozzáférésre vonatkozó kereskedelmi megállapodások, és

2. A (3) bekezdés 10. pontja szerinti kötelezettségek előírása önmagában

elegendő-e a 2. cikkben meghatározott célkitűzések biztosításához.

[…]

(3) A szövetségi hálózati ügynökség az (1) bekezdés tiszteletben tartásával többek között a következő kötelezettségeket írhatja elő a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások számára:

[…]

10. biztosítsanak hozzáférést az elektronikus hírközlési építményekhez, többek között az épületekhez vagy az épületek kábelbevezetéséhez, az épületen belüli kábelekhez, például vezetékekhez, antennákhoz, tornyokhoz és egyéb támasztószerkezetekhez, oszlopokhoz, tartóoszlopokhoz, alépítményekhez, kábelcsatornákhoz, ellenőrzőaknákhoz és szekrényekhez, akkor is, ha ezek nem képezik részét a 10. § szerinti érintett piacnak, feltéve hogy a hozzáférési kötelezettség a 11. § szerinti piacelemzésben azonosított problémára tekintettel szükséges és arányos.

[…]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

12 A Telekom Deutschland távközlési vállalkozás, amelyet a 2019. október 10-i piacelemzés keretében a helyhez kötött helyi hozzáférés nagykereskedelmi biztosításának piacán jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásként azonosítottak.

13 2022. július 21-i határozatával a szövetségi hálózati ügynökség több hozzáférési kötelezettséget írt elő a Telekom Deutschland számára, amelyek közül kettő a következőképpen szólt:

„1.1 Más vállalkozások számára hozzáférést kell biztosítani a kérelem időpontjában meglévő kábelcsatorna-rendszerekhez, valamint a légvezetékek oszlopaihoz és tartószerkezeteihez, a rendkívül nagy kapacitású helyhez kötött hálózatok kiépítése és üzemeltetése céljából, vagy a helyi hurokhoz az elosztó szekrénynél vagy a többfunkciós hálózati csomópontnál (MultiService Access Node, MSAN) (1.2 vagy 1.3 pont) történő hozzáférés érdekében, a rendelkezésre álló kapacitások keretein belül, miközben a [Telekom Deutschland] jogosult megfelelő üzemeltetési tartalékot fenntartani, és saját szükségleteit elsőbbséggel kielégíteni. […]

1.2 Más vállalkozások számára biztosítsa a réz érpáras helyi hurokhoz való fizikai hozzáférést a fő kábelrendezőnél, vagy az előfizetői hozzáférési egységhez a fő kábelrendező közelebbi ponton (különösen az elosztószekrénynél vagy a végponti elosztószekrénynél – elválasztási pontnál), kivéve, ha az e pontra vonatkozó 1. és 2. melléklet rendelkezései – nevezetesen az 1. melléklet (a helyi hurokhoz való hozzáférés megtagadása a fő kábelrendezőhöz közeli területen kívül) és a 2. melléklet (a helyi hurokhoz való hozzáférés megtagadása a fő kábelrendezőhöz közeli területen belül) – a hozzáférés megtagadását lehetővé teszik vagy kötelezővé teszik […]”

14 Határozatának indokolásában a szövetségi hálózati ügynökség jelezte, hogy a TKG 26. §-a (1) bekezdésének első mondata alapján kötelezheti a jelentős piaci erővel rendelkező nyilvános távközlési hálózatok üzemeltetőit arra, hogy más vállalkozások számára hozzáférést biztosítsanak, ideértve a kérésnek megfelelő átengedést is, különösen akkor, ha a hozzáférés megtagadása megakadályozná, hogy kiskereskedelmi szinten fenntartható versenypiac alakuljon ki, vagy nem szolgálná a végfelhasználók érdekeit. Hozzátette, hogy a TKG 26. §-ából, valamint az abban foglalt, a 2. cikkben meghatározott szabályozási célokra való hivatkozásból kitűnik, hogy az előírt intézkedéseknek a célok együttesének széles körébe kell illeszkedniük, és egyúttal meg kell felelniük bizonyos előfeltételeknek.

15 A szövetségi hálózati ügynökség úgy vélte, hogy e célok együttese négy alapvető célt foglal magában: elsőként, a hálózati összekapcsoltság biztosítása és annak előmozdítása, hogy valamennyi polgár és vállalkozás hozzáférhessen a rendkívül nagy kapacitású hálózatokhoz, másodikként, a verseny előmozdítása, különösen a kiskereskedelmi piacon, harmadikként, a felhasználók, különösen a fogyasztók érdekeinek védelme, negyedikként, az uniós belső piac fejlődésének előmozdítása.

16 A szövetségi hálózati ügynökség jelezte, hogy e célok elérése érdekében meg kell felelni bizonyos előfeltételeknek. Így az intézkedés szükségességére vonatkozó feltétel értékelésének többek között arra a kérdésre kell irányulnia, hogy a kábelcsatorna-rendszerekre, a légvezetékek oszlopaira és tartószerkezeteire vonatkozó hozzáférési kötelezettségek puszta előírása elegendő-e a TKG 2. §-ában említett szabályozási célok elérésének biztosításához.

17 2022. augusztus 19-én a Telekom Deutschland keresetet terjesztett elő a szövetségi hálózati ügynökség 2022. július 21-i határozatával szemben a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) előtt, amely a kérdést előterjesztő bíróság.

18 Azt kérte e bíróságtól, hogy részben semmisítse meg e határozatot annyiban, amennyiben az a rendelkező rész 1.1 pontjában arra kötelezi, hogy más vállalkozások számára biztosítson hozzáférést a kábelcsatorna-rendszerekhez, valamint a légvezetékek oszlopaihoz és tartószerkezeteihez a rendkívül nagy kapacitású helyhez kötött hálózatok kiépítése és üzemeltetése érdekében.

19 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a releváns nemzeti rendelkezések hatálya nem egyértelmű. Bizonyos tényezők ugyanis a TKG 26. §-ának olyan értelmezése mellett szólnak, amely szerint a szövetségi hálózati ügynökségnek „előzetesen”, a TKG 26. §-a (1) bekezdése alkalmazási feltételeinek teljesülésére korlátozódó vizsgálatot kellett volna lefolytatnia, vagyis azt kellett volna megvizsgálnia, hogy a hozzáférés megtagadása egyrészt akadályozná kiskereskedelmi szinten a fenntartható versenypiac kialakulását, másrészt sértené a végfelhasználó érdekeit. Ezzel szemben más tényezők azt sugallják, hogy e hatóságnak a hozzáférési kötelezettségek előírásának szükségességét a „célok együttesének” szélesebb körére tekintettel kell értékelnie. E bíróság megjegyzi továbbá, hogy a TKG 26. §-a értelmezésének, amely a 2018/1972 irányelv 72. és 73. cikkét ülteti át a német jogba, összhangban kell állnia ezen irányelv cikkeivel.

20 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az alapeljárás kimenetele az arra a kérdésre adandó választól függ, hogy az olyan nemzeti szabályozó hatóságnak, amely a 2018/1972 irányelv 72. és 73. cikke alapján az építményekhez való hozzáférésre vonatkozó intézkedést kíván előírni, kizárólag az ezen irányelv 72. cikkének (1) bekezdésében meghatározott célok vizsgálatát kell-e elvégeznie, vagy e tekintetben hivatkozhat-e a „célok együttesének” szélesebb körére, amely magában foglalja különösen az említett irányelv 3. cikkében meghatározott célokat.

21 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a kérdést az „acte clair” doktrína alapján nem tudja megoldani. Közelebbről, a 2018/1972 irányelv 73. cikke (1) bekezdésének első albekezdése nem ad közvetlen választ e kérdésre, tekintettel arra, hogy ezen irányelv 72. cikke kizárólag az építményekhez való hozzáférés kötelezettségének előírása szempontjából releváns. Ezenkívül a 2018/1972 irányelv 72. cikkének (2) bekezdése csak látszólag egyértelmű, mivel nem egyértelmű, miként kapcsolódik e rendelkezés ezen irányelv 72. cikkének (1) bekezdéséhez.

22 E körülmények között a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a [2018/1972] irányelv 72. és 73. cikkét, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak a piacelemzés szerint az érintett piac részét nem képező elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférési kötelezettség előírásának vizsgálata során,

kizárólag azt kell vizsgálniuk, hogy e kötelezettség előírása nélkül a fenntartható versenypiac kialakulását gátló vagy a végfelhasználók érdekeivel ellentétes helyzet következne-e be,

vagy

az ilyen építményekhez való hozzáférésre vonatkozó kötelezettség előírásának vizsgálata során a megjelölt feltételeken túlmenően a »célok együttesének« részeként azonos súllyal a 2018/1972 irányelv 3. cikkében foglalt többi célt és adott esetben további célokat is figyelembe lehet venni?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

23 A kérdést előterjesztő bíróság arra kéri a Bíróságot, hogy tisztázza, milyen jellegű vizsgálatot kell elvégezniük a nemzeti szabályozó hatóságoknak, amikor egy adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozással szemben az érintett piac részét nem képező, elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférési kötelezettséget kívánnak előírni. A Bíróság elé terjesztett kérdésében e bíróság a 2018/1972 irányelv 72. és 73. cikkére egyaránt hivatkozik.

24 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a 2018/1972 irányelv 72. cikke lehetővé teszi az építményekhez való hozzáférés „önálló korrekciós intézkedésként” való előírását, vagyis azt, hogy kizárólag az építményekhez való hozzáférést írják elő, míg ezen irányelv 73. cikke az építményekhez való hozzáférés „járulékos korrekciós intézkedésként” való előírását teszi lehetővé, amennyiben az az elektronikus hírközlő hálózathoz vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatáshoz való hozzáféréshez kapcsolódó építményekhez való hozzáférésre irányul.

25 Bár az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szövege egyaránt vonatkozik a 2018/1972 irányelv 72. és 73. cikkére, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból megállapítható, és egyébként a Bíróság előtti tárgyaláson részt vevő valamennyi fél is egyetértett abban, hogy kizárólag a 72. cikk értelmezése releváns az alapjogvita eldöntése szempontjából.

26 E körülmények között meg kell állapítani, hogy kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2018/1972 irányelv 72. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóságnak annak értékelése során, hogy elő kell-e írni az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozással szemben az építményekhez való hozzáférési kötelezettséget, függetlenül attól, hogy a piacelemzés szerint ezek az építmények az érintett piac részét képezik, vagy sem, kizárólag azt kell-e megvizsgálnia, hogy e kötelezettség előírásának elmaradása megakadályozná-e a fenntartható versenypiac kialakulását, illetve nem szolgálná a végfelhasználók érdekeit, vagy e célból e két tényező mellett, azokkal azonos súllyal figyelembe veheti a 2018/1972 irányelv 3. cikkében meghatározott egyéb célokat.

27 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem a szövegkörnyezetét, valamint annak a szabályozásnak a célkitűzéseit kell figyelembe venni, amelynek az részét képezi (lásd: 1983. november 17-i Merck ítélet, 292/82, EU:C:1983:335, 12. pont; 2025. augusztus 1-jei Alace és Canpelli ítélet, C-758/24 és C-759/24, EU:C:2025:591, 91. pont).

28 Elsőként, a 2018/1972 irányelv 72. cikkének szövegét illetően, e cikk (1) bekezdése az építményekhez való hozzáférésre vonatkozó önálló korrekciós intézkedés előírását ahhoz a feltételhez köti, hogy a hozzáférés megtagadása, vagy az ahhoz kapcsolódó, hasonló hatású indokolatlan hozzáférési feltételek megakadályoznák a fenntartható versenypiac kialakulását, és nem szolgálnák a végfelhasználó érdekeit.

29 Meg kell állapítani, hogy e rendelkezés több nyelvi változatától – többek között a spanyol, az angol, a francia, az olasz és a magyar nyelvi változattól – eltérően, amelyekben a hozzáférési kötelezettség előírására vonatkozó, a „fenntartható versenypiac kialakulására” és a „végfelhasználó érdekeire” vonatkozó feltételeket az „és” kötőszó kapcsolja össze, a német nyelvi változatban e két feltételt a „vagy” kötőszó kapcsolja össze. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi

változatokkal szemben. Az uniós szövegek egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi (lásd: 1990. március 27-i Cricket St Thomas ítélet, C-372/88, EU:C:1990:140, 18. és 19. pont; 2025. szeptember 4-i Hakamp ítélet, C-203/24, EU:C:2025:662, 34. pont).

30 Ezenkívül ezen irányelv 72. cikkének (2) bekezdése szerint a nemzeti szabályozó hatóságok, ha a kötelezettség az említett irányelv 3. cikk szerinti célok teljesítése szempontjából szükséges és arányos, előírhatják a vállalkozás számára, hogy biztosítsa az e cikk szerinti hozzáférést, tekintet nélkül arra, hogy a kötelezettség által érintett tárgyak a piacelemzés szerint az érintett piac részét képezik-e.

31 Az említett 3. cikkben meghatározott célok a következők: először is a hálózati összekapcsoltság, valamint a rendkívül nagy kapacitású hálózatokhoz való hozzáférés és azok használatának előmozdítása az Unió valamennyi polgára és vállalkozása számára, másodszor, a verseny előmozdítása az elektronikus hírközlő hálózatok és a kapcsolódó eszközök biztosítása terén, harmadszor, a belső piac fejlődéséhez való hozzájárulás, negyedszer pedig az uniós polgárok érdekeinek előmozdítása, különösen azáltal, hogy a választék, az ár és a minőség tekintetében a lehető legnagyobb előnyhöz juttatják őket.

32 Az említett általános célok tehát magukban foglalják egyrészt azokat a célokat, amelyekre a 2018/1972 irányelv 72. cikkének (1) bekezdése a hozzáférési kötelezettség előírására vonatkozó két feltétel szövegében hivatkozik, másrészt pedig egyéb célokat is, például a hálózati összekapcsoltság, valamint a rendkívül nagy kapacitású hálózatokhoz való hozzáférés és azok használatának előmozdítását.

33 Másodikként, azon szövegkörnyezetet illetően, amelybe ezen irányelv 72. cikke illeszkedik, először is meg kell állapítani, hogy az irányelv hozza létre az Európai Elektronikus Hírközlési Kódexet. Az irányelv több irányelvet átdolgoz, és harmonizált, egyszerűsített keretet hoz létre többek között az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások, valamint a kapcsolódó eszközök és szolgáltatások szabályozására. A 2018/1972 irányelv nem korlátozódik az általa módosított vagy felváltott uniós jogi aktusok kodifikációjára, hanem a technológiai változások és piaci fejlemények figyelembevétele érdekében módosítja az elfogadása előtt hatályban lévő szabályozási keretet (2025. február 27-i T – 2 ítélet, C-562/23, EU:C:2025:126, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E tekintetben a 2018/1972 irányelv 72. cikke a korábbi szabályozási kerethez képest új rendelkezésnek minősül.

34 A 2018/1972 irányelv 68. cikke – amely az irányelv II. részének II. címében, a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokkal szemben előírható, hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettségekről szóló IV. fejezetben szerepel – a (2) bekezdésének első mondatában előírja, hogy amennyiben a 67. cikk szerinti piacelemzés eredményeként egy vállalkozást egy adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosítanak, a nemzeti szabályozó hatóságok szükség szerint előírják a 69–74., valamint a 76. és 80. cikkben meghatározott kötelezettségeket.

35 Az említett IV. fejezetben található hozzáférésre vonatkozó korrekciós intézkedések között szerepel egyrészt a 2018/1972 irányelv 72. cikke, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságokat arra, hogy egy adott piacon jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás számára konkrét kötelezettséget írjanak elő a kizárólag az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférésre és azok használatára irányuló észszerű kérelmek teljesítésére. Másrészt ezen irányelv 73. cikke a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházza azt a hatáskört, hogy egy adott piacon jelentős

piaci erővel rendelkező vállalkozás számára előírják a meghatározott hálózati elemekhez és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférés iránti észszerű kérelmek teljesítésére és azok használatának lehetővé tételére vonatkozó kötelezettséget (lásd ebben az értelemben: 2014. június 19-i TDC ítélet, C-556/12, EU:C:2014:2009, 30. pont). Az említett irányelv 2. cikke 10. pontjának megfelelően a „kapcsolódó eszközökhöz” való hozzáférésre vonatkozó ilyen kötelezettség magában foglalhatja a fizikai infrastruktúrához való hozzáférést is, feltéve hogy ez utóbbi valamely elektronikus hírközlő hálózathoz vagy elektronikus hírközlési szolgáltatáshoz kapcsolódik.

36 Ezenkívül, amint azt végeredményben a 2020/2245 ajánlás (28) preambulumbekezdése és az ezen ajánlást kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum is megerősíti, a nemzeti szabályozó hatóságok a 2018/1972 irányelv 72. cikke alapján hozzáférési kötelezettségeket írhatnak elő, még akkor is, ha az érintett eszközök a piacelemzés szerint nem képezik részét az érintett piacnak.

37 Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2018/1972 irányelv 68. cikke (2) bekezdésének második mondata előírja, hogy az arányosság elvével összhangban a nemzeti szabályozó hatóság az arányosság elvével összhangban köteles a piacelemzésben azonosított problémák megoldásának lehető legkisebb beavatkozással járó módját választani. Ezenkívül e cikk (4) bekezdése megköveteli, hogy az említett cikkel összhangban előírt kötelezettségek többek között a nemzeti szabályozó hatóság által az általa végzett piacelemzésben feltárt probléma jellegén alapuljanak, arányosak legyenek, lehetőség szerint figyelembe véve a költségeket és hasznokat, továbbá az ezen irányelv 3. cikkében megállapított célokhoz képest indokoltak legyenek.

38 Ebből következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóság, amennyiben a 2018/1972 irányelv 72. cikkének megfelelően önálló korrekciós intézkedést kíván elfogadni, köteles meggyőződni arról, hogy ez az intézkedés arányos és indokolt az ezen irányelv 3. cikkében meghatározott célok összességére tekintettel.

39 Harmadszor, a 2018/1972 irányelv 67. cikkéből kitűnik, hogy a hozzáféréssel kapcsolatos korrekciós intézkedés csak azt követően írható elő a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben, hogy az e cikk (1) bekezdésének második albekezdésében meghatározott feltételek alapján a piacelemzés keretében megállapítást nyert, hogy egy adott piacon nem áll fenn hatékony és fenntartható verseny. Az említett cikk (4) bekezdésének második mondata előírja, hogy a nemzeti szabályozó hatóság ezen irányelv 68. cikke alapján csak akkor állapít meg kötelezettségeket, ha ezek hiányában a végfelhasználók számára jelentkező eredmények nem lennének ténylegesen versenyképesek.

40 Ezenkívül a 2018/1972 irányelv 73. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében, amennyiben valamely nemzeti szabályozó hatóság ezen irányelv 68. cikkével összhangban kötelezettségek előírását mérlegeli az említett irányelv 72. vagy 73. cikke alapján, meg kell győződnie arról, hogy a kötelezettségek kizárólag e 72. cikk alapján történő előírása arányos eszköz-e a verseny és a végfelhasználók érdekeinek előmozdítása szempontjából.

41 Ebből következik, hogy – a 2018/1972 irányelv 67. és 73. cikkéhez hasonlóan, amelyek egyszerre utalnak a versenyre és a végfelhasználóra – a hozzáférési kötelezettség előírásának, az ezen irányelv 72. cikkének (1) bekezdésében említett, „a fenntartható versenypiac kialakulására” és „a végfelhasználó érdekeire” vonatkozó feltételei kumulatív jellegűek.

42 Ebből az is következik, hogy a hozzáférési kötelezettségnek a 2018/1972 irányelv 72. cikkének (1) bekezdésében előírt feltétele lényegében megegyezik az ezen irányelv 67. és 73. cikkéből eredő azon követelménnyel, amely szerint az ilyen kötelezettségnek arányosnak és szükségesnek kell lennie a verseny és a végfelhasználók érdekeinek előmozdítására irányuló célok tekintetében. Mivel e két cél szerepel az irányelv 3. cikkében meghatározott általános célok között, ezt a feltételt akkor kell teljesítettnek tekinteni, ha az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozással szemben – az említett irányelv 68. cikkének (4) bekezdésével összhangban és a piacelemzés során feltárt probléma jellegéből kiindulva – előírt, az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférési kötelezettség arányos és szükséges az e 3. cikkben meghatározott célok fényében.

43 Harmadikként, a jelen ítélet 28–42. pontjából következő értelmezést megerősítik a szóban forgó szabályozás által követett célok. Amint ugyanis az a 2018/1972 irányelv 68. cikkének (4) bekezdéséből kitűnik, a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások számára előírt, hozzáférésre vonatkozó korrekciós intézkedések az ezen irányelv 3. cikkében meghatározott célokat követik. Az említett irányelv (29) preambulumbekezdése szerint az előzetes beavatkozások célja többek között az, hogy elősegítse a kiskereskedelmi piacok tényleges és fenntartható versenyképességét, és ezáltal a végfelhasználók számára előnyöket tudjon biztosítani. E preambulumbekezdésből az is kitűnik, hogy az uniós jogalkotó egyik célja, hogy e beavatkozásokat a verseny erősödésével párhuzamosan fokozatosan visszaszorítsa, és végső soron biztosítsa, hogy az elektronikus hírközlést kizárólag a versenyjog szabályozza.

44 A 2018/1972 irányelv 72. cikke ugyanezen célok elérésére irányul. Ezen irányelv (187) preambulumbekezdése kifejti, hogy az építményekhez való tényleges hozzáférés célja a verseny dinamikájának és a hálózatok kiépítésének javítása bármely értékesítési piacon. Hangsúlyozza, hogy az elektronikus hírközlő hálózatok befogadására alkalmas építmények kulcsfontosságúak az új hálózatok kiépítéséhez, ugyanis megkettőzésük igen költséges, míg újbóli hasznosításuk jelentős megtakarításokat eredményezhet.

45 Ebből következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóság nem elégedhet meg annak puszta megállapításával, hogy a 2018/1972 irányelv 72. cikkén alapuló intézkedés arányos és szükséges a verseny és a végfelhasználók érdekeinek előmozdításához, hanem értékelnie kell azt is, hogy ez az intézkedés az irányelv 3. cikkében meghatározott célok összessége fényében is megfelel-e e feltételeknek (lásd analógia útján: 2016. szeptember 15-i Koninklijke KPN és társai ítélet, C-28/15, EU:C:2016:692, 50. pont).

46 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 3. cikkében említett általános célokat az irányelv elsőbbségi sorrend meghatározása nélkül sorolja fel.

47 Ennélfogva, amikor a nemzeti szabályozó hatóság azt vizsgálja, hogy a 2018/1972 irányelv 72. cikke alapján szükséges-e intézkedést előírni, nem köteles előzetesen értékelni, hogy az adott intézkedés arányos és szükséges-e a verseny és a végfelhasználók érdekeinek előmozdításához. Elvégezheti az említett intézkedés arányosságának és szükségességének vizsgálatát, és elemzését megkezdheti az ezen irányelv 3. cikkében meghatározott bármely célból kiindulva.

48 Így a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a 2018/1972 irányelv 72. cikkét átültető nemzeti jogszabály alapján a Telekom Deutschlanddal szemben előírt, az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférésre vonatkozó kötelezettség az említett irányelv 68. cikke

(4) bekezdésének megfelelően a piacelemzés során megállapított probléma jellegén alapul-e, és hogy az az irányelv 3. cikkében elsőbbségi sorrend nélkül meghatározott célok összességére tekintettel arányos és szükséges-e.

49 A fentiekből következik, hogy a 2018/1972 irányelv 72. cikkét úgy kell értelmezni, hogy amikor a nemzeti szabályozó hatóság azt értékeli, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozással szemben elő kell-e írni az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférés kötelezettségét – függetlenül attól, hogy a piacelemzés szerint ezek az építmények az érintett piac részét képezik-e –, meg kell vizsgálnia, hogy e kötelezettség előírásának elmaradása megakadályozná-e a fenntartható versenypiac kialakulását, és nem szolgálná a végfelhasználó érdekeit. Ezenkívül az említett hatóságnak arról is meg kell győződnie, hogy az említett kötelezettség a piacelemzés során megállapított probléma jellegén alapul-e, és hogy az az irányelv 3. cikkében elsőbbségi sorrend nélkül meghatározott célok összességére tekintettel arányos és szükséges-e.

A költségekről

50 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv 72. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

amikor a nemzeti szabályozó hatóság azt értékeli, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozással szemben elő kell-e írni az elektronikus hírközlési építményekhez való hozzáférés kötelezettségét – függetlenül attól, hogy a piacelemzés szerint ezek az építmények az érintett piac részét képezik-e –, meg kell vizsgálnia, hogy e kötelezettség előírásának elmaradása megakadályozná-e a fenntartható versenypiac kialakulását, és nem szolgálná a végfelhasználó érdekeit. Ezenkívül az említett hatóságnak arról is meg kell győződnie, hogy az említett kötelezettség a piacelemzés során megállapított probléma jellegén alapul-e, és hogy az az irányelv 3. cikkében elsőbbségi sorrend nélkül meghatározott célok összességére tekintettel arányos és szükséges-e.

Aláírások