ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

20 november 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Europees wetboek voor elektronische communicatie – Richtlijn (EU) 2018/1972 – Corrigerende maatregelen inzake toegang jegens ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht – Artikel 72 – Verplichtingen om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen – Voorwaarden”

In zaak C-327/24 [Lolach] [i],

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland), bij beslissing van 2 mei 2024, ingekomen bij het Hof op 3 mei 2024, in de procedure

Telekom Deutschland GmbH

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, T. von Danwitz, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, I. Ziemele, A. Kumin en S. Gervasoni (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 maart 2025,

gelet op de opmerkingen van:

– Telekom Deutschland GmbH, vertegenwoordigd door F. Hölscher en J. von Lucius, Rechtsanwälte,

* Procestaal: Duits.

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

– de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door C. Mögelin, M. Otremba en J. Schölzel,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou en D. Tsagkaraki als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Conte, O. Gariazzo en G. Meeßen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 mei 2025,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 72 en 73 van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Telekom Deutschland GmbH en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door de Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (federale toezichthoudende instantie voor het elektriciteitsnet, gasnet, telecommunicatienet, postnetwerk en spoorwegnet, Duitsland; hierna: „Bundesnetzagentur”), over een verplichting om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen in de telecommunicatiesector.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 29 van richtlijn 2018/1972 luidt als volgt:

„Deze richtlijn beoogt specifieke sectorregels ex ante steeds meer terug te brengen, naarmate de concurrentie in de markt zich ontwikkelt, en ervoor te zorgen dat elektronische communicatie uiteindelijk volledig wordt geregeld door het mededingingsrecht. In aanmerking genomen dat de markten voor elektronische communicatie de afgelopen jaren een sterke concurrentiedynamiek te zien hebben gegeven, is het essentieel dat ex-ante regulerende verplichtingen alleen worden opgelegd wanneer er op de betrokken markten geen daadwerkelijke en duurzame mededinging is. De doelstelling van interventie ex ante van regelgevende aard moet voordelen voor de eindgebruikers opleveren doordat op duurzame wijze daadwerkelijke concurrentie op de retailmarkten tot stand wordt gebracht. Er moeten op wholesaleniveau verplichtingen worden opgelegd wanneer het ontbreken van dergelijke verplichtingen daadwerkelijk concurrentievermogen van een of meerdere retailmarkten onwaarschijnlijk zou maken. Waarschijnlijk zullen de nationale regelgevende instanties geleidelijk door middel van een proces van marktanalyse constateren dat retailmarkten concurrerend zijn, zelfs als er geen regulering op wholesaleniveau plaatsvindt, in het bijzonder rekening houdend met de verwachte verbeteringen op het gebied van innovatie en concurrentie. In een dergelijk geval moet de nationale regelgevende

instantie concluderen dat regelgeving op wholesaleniveau niet langer nodig is, en de desbetreffende relevante wholesalemarkt beoordelen teneinde de ex-anteregelgeving in te trekken. [...]”

4 In overweging 187 van deze richtlijn staat het volgende te lezen:

„Civieltechnische activa waarvan een elektronischecommunicatienetwerk gebruikmaakt, zijn van essentieel belang voor de geslaagde uitrol van nieuwe netwerken vanwege de hoge kosten voor het dupliceren van die activa, en de significante besparingen die kunnen worden verwezenlijkt wanneer deze kunnen worden hergebruikt. Daarom is, als aanvulling op de in richtlijn 2014/61/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid (PB 2014, L 155, blz. 1)], vastgestelde voorschriften inzake fysieke infrastructuur, een specifieke maatregel nodig wanneer civieltechnische activa eigendom zijn van een onderneming die is aangewezen als onderneming met aanmerkelijke marktmacht. Wanneer civieltechnische activa beschikbaar en herbruikbaar zijn, is het effect van de totstandbrengingen van daadwerkelijke toegang tot die activa op de uitrol van concurrerende infrastructuur uiterst positief, en het is daarom noodzakelijk te waarborgen dat de toegang tot dergelijke activa kan worden gebruikt als een opzichzelfstaande maatregel voor de verbetering van de concurrentie- en implementatiedynamiek op alle downstreammarkten, hetgeen in overweging moet worden genomen voordat de noodzaak om andere potentiële corrigerende maatregelen op te leggen wordt beoordeeld, en niet enkel als een aanvullende maatregel op andere wholesaleproducten of -diensten, of als een maatregel die is beperkt tot ondernemingen die dergelijke andere wholesaleproducten of -diensten gebruiken. [...]”

5 In artikel 3 („Algemene doelstellingen”) van die richtlijn is het volgende bepaald:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties bij de uitvoering van de in deze richtlijn omschreven regelgevende taken alle redelijke maatregelen treffen die noodzakelijk en evenredig zijn voor de verwezenlijking van de in lid 2 genoemde doelstellingen. [...]

[...]

2. De nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties, alsmede [het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec)], de [Europese] Commissie en de lidstaten streven in het kader van deze richtlijn de volgende – in willekeurige volgorde weergegeven – algemene doelstellingen na:

a) bevorderen van de connectiviteit met en de toegang tot, alsmede de benutting van netwerken met een zeer hoge capaciteit, met inbegrip van vaste, mobiele en draadloze netwerken, voor alle burgers en bedrijven van de Unie;

b) bevorderen van de mededinging bij het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, met inbegrip van efficiënte concurrentie op basis van infrastructuur, en bij het aanbieden van elektronischecommunicatiediensten en bijbehorende diensten;

c) bijdragen tot de ontwikkeling van de interne markt door het opheffen van resterende belemmeringen voor en het bevorderen van convergerende voorwaarden voor investeringen in en het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, in de gehele Unie, door het ontwikkelen van gemeenschappelijke regels en voorspelbare regelgeving, en door het bevorderen van doeltreffend, efficiënt en gecoördineerd gebruik van het radiospectrum, open innovatie, het opzetten en ontwikkelen van trans-Europese netwerken, de verstrekking, de beschikbaarheid en de interoperabiliteit van pan-Europese diensten, en eind-tot-eind connectiviteit;

d) bevorderen van de belangen van de burgers van de Unie, door te zorgen voor connectiviteit met, en ruime beschikbaarheid en benutting van netwerken met een zeer hoge capaciteit, waaronder vaste, mobiele en draadloze netwerken, en van elektronischecommunicatiediensten, door erop toe te zien dat op basis van daadwerkelijke mededinging optimaal kan worden geprofiteerd wat betreft keuze, prijs en kwaliteit, door de beveiliging van netwerken en diensten te handhaven, door een hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau voor eindgebruikers te waarborgen via de nodige sectorspecifieke regels, en door aandacht te schenken aan de behoeften, zoals betaalbare prijzen, van specifieke maatschappelijke groeperingen, met name eindgebruikers met een handicap, oudere eindgebruikers en eindgebruikers met speciale sociale behoeften, evenals keuzevrijheid en gelijkwaardige toegang voor eindgebruikers met een handicap.

[…]”

6 Artikel 67 („Marktanalyseprocedure”) van richtlijn 2018/1972 luidt als volgt:

„1. De nationale regelgevende instanties bepalen of de kenmerken van een overeenkomstig artikel 64, lid 3, gedefinieerde relevante markt zodanig zijn dat het gerechtvaardigd is om de in deze richtlijn vastgestelde regelgevingsverplichtingen op te leggen. […]

De kenmerken van een markt kunnen zodanig zijn dat het gerechtvaardigd is om de in deze richtlijn vastgestelde regelgevingsverplichtingen op te leggen indien aan alle volgende criteria wordt voldaan:

a) er zijn hoge en niet-tijdelijke toegangsbelemmeringen van structurele, wettelijke of regelgevende aard aanwezig;

b) er is een marktstructuur die niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen de relevante periode, gezien de toestand van de op infrastructuur gebaseerde en andere mededinging die aan de toegangsbelemmeringen ten grondslag ligt;

c) het mededingingsrecht alleen is niet voldoende om het vastgestelde marktfalen op adequate wijze aan te pakken.

[…]

3. Indien een nationale regelgevende instantie concludeert dat de kenmerken van een relevante markt niet zodanig zijn dat het gerechtvaardigd is regelgevingsverplichtingen overeenkomstig de procedure van de leden 1 en 2 van dit artikel op te leggen, of indien niet aan de voorwaarden van

lid 4 van dit artikel is voldaan, mag zij geen wettelijke verplichtingen opleggen of handhaven overeenkomstig artikel 68. [...]

[...]

4. Indien een nationale regelgevende instantie vaststelt dat op een relevante markt het opleggen van regelgevingsverplichtingen overeenkomstig de leden 1 en 2 van dit artikel gerechtvaardigd is, gaat zij na welke ondernemingen op die relevante markt afzonderlijk of gezamenlijk aanmerkelijke macht op de markt in de zin van artikel 63 hebben. De nationale regelgevende instantie legt de onderneming in kwestie passende specifieke wettelijke verplichtingen op in overeenstemming met artikel 68 of handhaaft die verplichtingen wanneer zij reeds bestaan indien zij van mening is dat het resultaat voor eindgebruikers niet daadwerkelijk concurrerend zou zijn bij afwezigheid van die verplichtingen.

[...]"

7 Artikel 68 („Oplegging, wijziging of opheffing van verplichtingen") van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de nationale regelgevende instanties de nodige bevoegdheden krijgen om de in de artikelen 69 tot en met 74 en de artikelen 76 tot en met 81 vermelde verplichtingen op te leggen.

2. Indien [naar aanleiding van] een overeenkomstig artikel 67 uitgevoerde marktanalyse [...] een onderneming [...][wordt] aangewezen als een onderneming met aanmerkelijke macht op een specifieke markt, kunnen de nationale regelgevende instanties haar, waar passend, een of meer van de in de artikelen 69 tot en met 74 en de artikelen 76 en 80 genoemde verplichtingen opleggen. In overeenstemming met het beginsel van evenredigheid kiest een nationale regelgevende instantie voor de minst ingrijpende manier om de in de marktanalyse geconstateerde problemen aan te pakken.

3. De nationale regelgevende instanties leggen de in de artikelen 69 tot en met 74 en de artikelen 76 en 80 vermelde verplichtingen alleen op aan ondernemingen die overeenkomstig lid 2 van dit artikel zijn aangewezen als een onderneming met aanmerkelijke marktmacht, onverminderd:

a) de artikelen 61 en 62;

b) de artikelen 44 en 17 van deze richtlijn, voorwaarde 7 in deel D van bijlage I, toegepast krachtens artikel 13, lid 1, van deze richtlijn, de artikelen 97 en 106 van deze richtlijn, en de relevante bepalingen van richtlijn 2002/58/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37)], die verplichtingen opleggen aan ondernemingen die niet zijn aangewezen als ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht; of

c) de noodzaak aan internationale afspraken te voldoen,

[...]

4. De overeenkomstig dit artikel opgelegde verplichtingen:

a) worden gebaseerd op de aard van het door een nationale regelgevende instantie in haar marktanalyse geconstateerde probleem, in voorkomend geval rekening houdend met de vaststelling van transnationale vraag op grond van artikel 66;

b) zijn proportioneel, indien mogelijk rekening houdend met de kosten en baten;

c) zijn gerechtvaardigd in het licht van de doelstellingen vervat in artikel 3; [...]

[...]"

8 In artikel 72 („Toegang tot civieltechnische voorzieningen") van die richtlijn staat het volgende te lezen:

„1. Een nationale regelgevende instantie kan overeenkomstig artikel 68 aan ondernemingen verplichtingen opleggen om in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot en gebruik van civieltechnische voorzieningen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, gebouwen of toegangen tot gebouwen, kabels in gebouwen inclusief bedrading, antennes, torens en andere ondersteuningsgebouwen, palen, masten, kabelgaten, leidingen, inspectieputten, mangaten en straatkasten, wanneer de nationale regelgevende instantie op basis van de marktanalyse concludeert dat het weigeren van toegang of verlening van toegang onder onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt zou belemmeren en niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn.

2. De nationale regelgevende instanties mogen aan een onderneming verplichtingen opleggen om toegang te verlenen overeenkomstig dit artikel, ongeacht of de activa die door de verplichtingen worden beïnvloed deel uitmaken van de betrokken markt in overeenstemming met de marktanalyse, mits de verplichting noodzakelijk en evenredig is met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 3."

9 Artikel 73 („Verplichtingen inzake toegang tot en gebruik van specifieke netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten") van die richtlijn bepaalt:

„1. Nationale regelgevende instanties kunnen ondernemingen overeenkomstig artikel 68 de verplichting opleggen in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot en gebruik van specifieke netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten, onder andere wanneer de nationale regelgevende instanties van mening zijn dat het weigeren van toegang of het opleggen van onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte retailmarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn.

[...]

2. [...]

Indien een nationale regelgevende instantie overeenkomstig artikel 68 de oplegging van verplichtingen op grond van artikel 72 of van dit artikel in overweging neemt, onderzoekt zij of de loutere oplegging van verplichtingen overeenkomstig artikel 72 een evenredig middel is om de concurrentie en de belangen van de eindgebruiker te bevorderen.

[...]”

10 Overweging 28 van aanbeveling (EU) 2020/2245 van de Commissie van 18 december 2020 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig [richtlijn 2018/1972] (PB 2020, L 439, blz. 23) luidt als volgt:

„Bovendien biedt artikel 72 van het wetboek de nationale regelgevende instanties de mogelijkheid, als opzichzelfstaande oplossing, om elke relevante wholesalemarkt te verplichten toegang tot civieltechnische voorzieningen te verlenen. Een dergelijke verplichting om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen kan gerechtvaardigd zijn, ongeacht of de fysieke infrastructuur waartoe toegang wordt verleend deel uitmaakt van de gereguleerde relevante markt, en moet door de nationale regelgevende instanties worden overwogen voordat andere toegangsverplichtingen stroomafwaarts worden opgelegd, indien dit evenredig en toereikend is om de mededinging te bevorderen ten voordele van de eindgebruikers.”

Duits recht

11 § 26 van het Telekommunikationsgesetz (telecommunicatiewet) van 23 juni 2021 (BGBl. 2021 I, blz. 1858), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „TKG”), waarbij de artikelen 72 en 73 van richtlijn 2018/1972 in Duits recht zijn omgezet, bepaalt het volgende:

„Toegangsverplichtingen

(1) De Bundesnetzagentur kan een onderneming met aanmerkelijke marktmacht verplichten toegang te verlenen aan andere ondernemingen indien anders de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte retailmarkt zou worden belemmerd en het belang van de eindgebruiker zou worden aangetast.

(2) Bij het onderzoek of en welke toegangsverplichtingen gerechtvaardigd zijn overeenkomstig lid 1 en of deze evenredig zijn met de doelstellingen van § 2 van deze wet, onderzoekt de Bundesnetzagentur of

1. verplichtingen die reeds zijn opgelegd of naar verwachting zullen worden opgelegd uit hoofde van dit deel, of commerciële toegangsovereenkomsten die reeds zijn gesloten of aangeboden op de betrokken wholesalemarkt of op een verwante wholesalemarkt, en

2. de loutere oplegging van verplichtingen uit hoofde van lid 3, punt 10,

voldoende zijn om de in § 2 genoemde doelstellingen te waarborgen.

[...]

(3) De Bundesnetzagentur kan, met inachtneming van lid 1, ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht onder meer de volgende verplichtingen opleggen:

[...]

10. toegang verlenen tot civieltechnische voorzieningen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, gebouwen of toegangen tot gebouwen, kabels in gebouwen inclusief bedrading, antennes, torens en andere ondersteuningsgebouwen, palen, masten, kabelgaten, leidingen, inspectieputten, mangaten en straatkasten, ook wanneer deze geen deel uitmaken van de betrokken productmarkt als bedoeld in § 10, voor zover de toegangsverplichting noodzakelijk en evenredig is met het oog op het probleem dat bij de in § 11 bedoelde marktanalyse is vastgesteld.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

12 Telekom Deutschland is een telecommunicatieonderneming die in het kader van een marktanalyse van 10 oktober 2019 is aangewezen als een onderneming met een aanmerkelijke marktmacht op de markt voor via een vaste locatie geleverde lokale toegang op wholesaleniveau.

13 Bij besluit van 21 juli 2022 heeft de Bundesnetzagentur Telekom Deutschland verschillende toegangsverplichtingen opgelegd. Twee van die verplichtingen zijn als volgt verwoord:

„1.1. Andere ondernemingen toegang verlenen tot kabelgoten, masten en ondersteuningssystemen van bovengrondse leidingen die bestaan op het moment van het verzoek, met het oog op de aanleg en exploitatie van netwerken met zeer hoge capaciteit op vaste locaties of voor toegang tot het aansluitnetwerk bij het subnet of Multi Service Access Node (MSAN) (punten 1.2 of 1.3) binnen de grenzen van de beschikbare capaciteit, waarbij [Telekom Deutschland] over een passende exploitatiereserve kan beschikken en bij voorrang aan haar eigen behoeften mag voldoen. [...]

1.2. Aan andere ondernemingen de ontbundelde fysieke toegang tot het koperaansluitnetwerk bij de hoofdverdeler of op een punt dichter bij de aansluitinrichting dan de hoofdverdeler (met name kabelaftakkasten of eindaftakkasten – ISRA) verlenen, voor zover zij de toegang niet overeenkomstig de bepalingen van bijlage 1 – weigering van toegang tot het aansluitnetwerk buiten de onmiddellijke nabijheid van de hoofdverdeler – en bijlage 2 – weigering van toegang tot het aansluitnetwerk in de onmiddellijke nabijheid van de hoofdverdeler – bij dit punt kan of moet weigeren [...]."

14 Ter rechtvaardiging van haar besluit heeft de Bundesnetzagentur erop gewezen dat zij krachtens § 26, lid 1, eerste zin, TKG exploitanten van openbare telecommunicatienetwerken met marktmacht kan verplichten andere ondernemingen toegang te verlenen, met inbegrip van vraaggerichte ontbundeling, met name wanneer de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte downstreammarkt voor eindgebruikers anders zou worden belemmerd of de belangen van de eindgebruiker zouden worden aangetast. Zij heeft daaraan toegevoegd dat uit § 26 TKG en de verwijzing daarin naar de in § 2 TKG genoemde doelstellingen van de regelgeving volgt dat de opgelegde maatregelen moeten voldoen aan een alomvattend geheel van doelstellingen en tegelijkertijd aan bepaalde voorafgaande voorwaarden.

15 Volgens de Bundesnetzagentur omvat dit geheel vier fundamentele doelstellingen: ten eerste, het waarborgen van connectiviteit en het bevorderen van de toegang tot netwerken met zeer hoge capaciteit voor alle burgers en ondernemingen; ten tweede, de bevordering van de mededinging,

in het bijzonder die op de eindgebruikersmarkt; ten derde, de bescherming van de belangen van de gebruikers, met name consumenten, en ten vierde, het bevorderen van de ontwikkeling van de interne markt van de Unie.

16 De Bundesnetzagentur heeft aangegeven dat bepaalde voorafgaande voorwaarden moeten worden nageleefd om die doelstellingen te bereiken. De beoordeling van de voorwaarde in verband met de noodzakelijkheid van de maatregel moet met name betrekking hebben op de vraag of de loutere oplegging van toegangsverplichtingen met betrekking tot kabelgoten, masten en ondersteuningssystemen van bovengrondse leidingen volstaat om de in § 2 TKG genoemde doelstellingen van de regelgeving te waarborgen.

17 Op 19 augustus 2022 heeft Telekom Deutschland beroep ingesteld tegen het besluit van de Bundesnetzagentur van 21 juli 2022 bij het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland), de verwijzende rechter.

18 Zij heeft die rechter verzocht dat besluit gedeeltelijk nietig te verklaren, voor zover haar daarbij in punt 1.1. van het dispositief de verplichting wordt opgelegd om andere ondernemingen toegang te verlenen tot kabelgoten, masten en ondersteuningssystemen van bovengrondse leidingen met het oog op de aanleg en exploitatie van netwerken met zeer hoge capaciteit op vaste locaties.

19 Volgens de verwijzende rechter is de draagwijdte van de relevante nationale bepalingen onduidelijk. Bepaalde elementen pleiten namelijk voor een lezing van § 26 TKG in die zin dat de Bundesnetzagentur „vooraf” een onderzoek had moeten voeren waarbij enkel werd nagegaan of was voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van § 26, lid 1, TKG, namelijk dat het weigeren van toegang de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte retailmarkt zou belemmeren en het belang van de eindgebruiker zou worden aangetast. Andere elementen suggereren daarentegen dat die instantie de noodzaak om toegangsverplichtingen op te leggen moet beoordelen in het licht van een ruimer „geheel van doelstellingen”. Die rechter voegt daaraan toe dat de uitlegging van § 26 TKG, waarbij de artikelen 72 en 73 van richtlijn 2018/1972 in Duits recht zijn omgezet, in overeenstemming moet zijn met die artikelen.

20 De verwijzende rechter is van oordeel dat de beslechting van het hoofdgeding afhangt van het antwoord op de vraag of een nationale regelgevende instantie die overweegt om op grond van de artikelen 72 en 73 van richtlijn 2018/1972 een maatregel inzake de toegang tot civieltechnische voorzieningen op te leggen, uitsluitend de in artikel 72, lid 1, van die richtlijn genoemde doelstellingen moet onderzoeken dan wel in dit verband mag verwijzen naar een ruimer „geheel van doelstellingen”, dat onder meer de in artikel 3 van die richtlijn genoemde doelstellingen omvat.

21 Volgens de verwijzende rechter kan de gestelde vraag niet worden beantwoord in het kader van de „acte clair”-theorie. In het bijzonder kan op grond van artikel 73, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2018/1972 niet rechtstreeks op die vraag worden geantwoord, aangezien artikel 72 ervan enkel relevant is met betrekking tot het opleggen van een verplichting om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen. Artikel 72, lid 2, van richtlijn 2018/1972 is bovendien slechts schijnbaar duidelijk, aangezien niet duidelijk is hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 72, lid 1, ervan.

22 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Köln de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de artikelen 72 en 73 van richtlijn [2018/1972] aldus worden uitgelegd dat de nationale regelgevende instanties bij het onderzoek van de vraag of een verplichting moet worden opgelegd om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen die in overeenstemming met de marktanalyse geen deel uitmaken van de betrokken markt,

uitsluitend moeten onderzoeken of het niet-opleggen van een dergelijke verplichting de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn;

of

dat in het kader van het onderzoek naar het opleggen van een verplichting om toegang te verlenen tot dergelijke voorzieningen, naast de bovengenoemde voorwaarden, ook, en *met dezelfde rang*, de andere doelstellingen van artikel 3 van richtlijn [2018/1972] en in voorkomend geval verdere doelstellingen in een ‚geheel van doelstellingen' mogen worden opgenomen?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

23 De verwijzende rechter verzoekt het Hof om verduidelijking van de aard van het onderzoek dat de nationale regelgevende instanties moeten verrichten wanneer zij overwegen om een onderneming die is aangewezen als onderneming met aanmerkelijke macht op een specifieke markt een verplichting op te leggen om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen die in overeenstemming met de marktanalyse geen deel uitmaken van de betrokken markt. In zijn vraag aan het Hof refereert de verwijzende rechter aan zowel artikel 72 als artikel 73 van richtlijn 2018/1972.

24 In dat verband zij opgemerkt dat artikel 72 van richtlijn 2018/1972 het mogelijk maakt om toegang tot civieltechnische voorzieningen op te leggen als een „opzichzelfstaande corrigerende maatregel" in de zin dat dit artikel het alleen mogelijk maakt om toegang tot civieltechnische voorzieningen op te leggen, terwijl artikel 73 van die richtlijn het mogelijk maakt om toegang tot civieltechnische infrastructuur op te leggen als een „aanvullende corrigerende maatregel" die betrekking heeft op de toegang tot elementen van civieltechnische voorzieningen die verband houden met de toegang tot een elektronischecommunicatienetwerk of -dienst.

25 Hoewel de prejudiciële vraag betrekking heeft op de artikelen 72 en 73 van richtlijn 2018/1972, volgt uit de verwijzingsbeslissing, zoals overigens door alle deelnemers aan de terechtzitting voor het Hof is erkend, dat enkel de uitlegging van artikel 72 nuttig is voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding.

26 In die omstandigheden moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn vraag in essentie wenst te vernemen of artikel 72 van richtlijn 2018/1972 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een nationale regelgevende instantie beoordeelt of een onderneming die is aangewezen als onderneming met aanmerkelijke macht op een specifieke markt moet worden verplicht om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen, ongeacht of die voorzieningen in overeenstemming met de marktanalyse deel uitmaken van de betrokken markt, zij uitsluitend moet onderzoeken of het niet-opleggen van die verplichting de ontwikkeling van

een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn, dan wel daarbij naast die twee elementen ook, en met dezelfde rang, rekening kan houden met de andere doelstellingen van artikel 3 van richtlijn 2018/1972.

27 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 91).

28 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 72 van richtlijn 2018/1972 betreft, zij opgemerkt dat dit artikel de oplegging van een opzichzelfstaande corrigerende maatregel op het gebied van toegang tot civieltechnische voorzieningen in lid 1 afhankelijk stelt van de voorwaarde dat het weigeren van toegang of verlening van toegang onder onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt zou belemmeren en niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn.

29 Er zij op gewezen dat, anders dan in verschillende taalversies, met name de Spaanse, de Engelse, de Franse, de Italiaanse en de Hongaarse taalversie van die bepaling, waarin de criteria voor het opleggen van een toegangsverplichting inzake de „ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt” en het „belang van de eindgebruiker” zijn verbonden middels het voegwoord „en”, deze criteria in de Duitse taalversie zijn verbonden middels het voegwoord „of”. In dat verband kan volgens vaste rechtspraak de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie arresten van 27 maart 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, punten 18 en 19, en 4 september 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, punt 34).

30 Voorts bepaalt artikel 72, lid 2, van die richtlijn dat de nationale regelgevende instanties aan een onderneming verplichtingen mogen opleggen om toegang te verlenen overeenkomstig dit artikel, ongeacht of de activa die door de verplichtingen worden beïnvloed deel uitmaken van de betrokken markt in overeenstemming met de marktanalyse, mits de verplichting noodzakelijk en evenredig is met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 3.

31 Die doelstellingen van artikel 3 bestaan in het bevorderen van, ten eerste, de connectiviteit met en de toegang tot, alsmede de benutting van netwerken met een zeer hoge capaciteit voor alle burgers en bedrijven, ten tweede, de mededinging bij het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, ten derde, het bijdragen tot de ontwikkeling van de interne markt, en ten vierde, het bevorderen van de belangen van de burgers van de Unie, door erop toe te zien dat zij optimaal kunnen profiteren wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

32 Die algemene doelstellingen omvatten dus die welke waarnaar artikel 72, lid 1, van richtlijn 2018/1972 in de formulering van de twee criteria voor het opleggen van een toegangsverplichting verwijst, maar ook andere doelstellingen, zoals de doelstelling van het bevorderen van de connectiviteit met en de toegang tot, alsmede de benutting van netwerken met een zeer hoge capaciteit.

33 Wat in de tweede plaats de context van artikel 72 van die richtlijn betreft, zij ten eerste opgemerkt dat bij die richtlijn het Europees wetboek voor elektronische communicatie is vastgesteld. De richtlijn herschikt een aantal richtlijnen en voert een geharmoniseerd en vereenvoudigd kader in voor met name de regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, elektronischecommunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en diensten. Richtlijn 2018/1972 is meer dan enkel een codificatie van de Unierechtelijke handelingen die zij wijzigt of vervangt, maar brengt wijzigingen aan in het regelgevingskader dat vóór de vaststelling ervan van kracht was, teneinde rekening te houden met de technologische en marktontwikkelingen (arrest van 27 februari 2025, T-2, C-562/23, EU:C:2025:126, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dat opzicht vormt artikel 72 van richtlijn 2018/1972 een nieuwe bepaling ten aanzien van het vorige regelgevingskader.

34 Artikel 68 van richtlijn 2018/1972, dat is opgenomen in hoofdstuk IV van titel II van deel II van deze richtlijn, heeft betrekking op corrigerende maatregelen inzake toegang jegens ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht en bepaalt in de eerste volzin van lid 2 dat indien naar aanleiding van een marktanalyse een onderneming wordt aangewezen als een onderneming met aanmerkelijke macht op een specifieke markt, de nationale regelgevende instanties haar, waar passend, een of meer van de in de artikelen 69 tot en met 74 en de artikelen 76 en 80 van die richtlijn genoemde verplichtingen kunnen opleggen.

35 Tot de corrigerende maatregelen inzake toegang die in hoofdstuk IV zijn opgenomen behoort om te beginnen artikel 72 van richtlijn 2018/1972. Dat artikel machtigt de nationale regelgevende instanties om ondernemingen met een aanmerkelijke macht op een specifieke markt de specifieke verplichting op te leggen om in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot en gebruik van uitsluitend civieltechnische voorzieningen. Voorts geeft artikel 73 de nationale regelgevende instanties de bevoegdheid om ondernemingen met een aanmerkelijke macht op een specifieke markt de verplichting op te leggen om in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot en gebruik van bepaalde netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten (zie in die zin arrest van 19 juni 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punt 30). Een dergelijke verplichting om toegang tot „bijbehorende faciliteiten” te verlenen kan overeenkomstig artikel 2, punt 10, van die richtlijn de toegang tot fysieke infrastructuur omvatten, op voorwaarde dat die infrastructuur behoort tot een elektronischecommunicatienetwerk of -dienst.

36 Zoals overigens wordt bevestigd door overweging 28 van aanbeveling 2020/2245 en het werkdocument van de diensten van de Commissie bij die aanbeveling, mogen de nationale regelgevende instanties bovendien op grond van artikel 72 van richtlijn 2018/1972 toegangsverplichtingen opleggen, zelfs wanneer de betrokken activa in overeenstemming met de marktanalyse geen deel uitmaken van de betrokken markt.

37 Ten tweede zij opgemerkt dat artikel 68, lid 2, tweede volzin, van richtlijn 2018/1972 bepaalt dat een nationale regelgevende instantie in overeenstemming met het beginsel van evenredigheid voor de minst ingrijpende manier kiest om de in de marktanalyse geconstateerde problemen aan te pakken. Voorts schrijft lid 4 van dat artikel voor dat de overeenkomstig dat artikel opgelegde verplichtingen met name worden gebaseerd op de aard van het door een nationale regelgevende instantie in haar marktanalyse geconstateerde probleem, proportioneel zijn, indien mogelijk rekening houdend met de kosten en baten, en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen vervat in artikel 3 van die richtlijn.

38 Hieruit volgt dat een nationale regelgevende instantie, wanneer zij overweegt om overeenkomstig artikel 72 van richtlijn 2018/1972 een opzichzelfstaande corrigerende maatregel vast te stellen, zich ervan moet vergewissen dat die maatregel proportioneel en gerechtvaardigd is in het licht van alle doelstellingen vervat in artikel 3 van die richtlijn.

39 Ten derde blijkt uit artikel 67 van richtlijn 2018/1972 dat een onderneming met een aanmerkelijke marktmacht pas een corrigerende maatregel inzake toegang kan worden opgelegd nadat in het kader van een marktanalyse op basis van de criteria in lid 1, tweede alinea, van dat artikel is geconstateerd dat er op een specifieke markt geen daadwerkelijke en duurzame mededinging is. Artikel 67, lid 4, tweede volzin, bepaalt dat een nationale regelgevende instantie pas verplichtingen op grond van artikel 68 van die richtlijn kan opleggen indien het resultaat voor eindgebruikers niet daadwerkelijk concurrerend zou zijn bij afwezigheid van die verplichtingen.

40 Voorts is in artikel 73, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2018/1972 bepaald dat indien een nationale regelgevende instantie overeenkomstig artikel 68 van die richtlijn de oplegging van verplichtingen op grond van artikel 72 of van artikel 73 overweegt, zij er zich van moet vergewissen dat de oplegging van verplichtingen op de enkele grond van dat artikel 72 een evenredig middel is om de concurrentie en het belang van de eindgebruiker te bevorderen.

41 Hieruit volgt dat, net zoals de artikelen 67 en 73 van richtlijn 2018/1972, die zowel naar de mededinging als naar de eindgebruiker verwijzen, de in artikel 72, lid 1, van deze richtlijn genoemde criteria voor het opleggen van een toegangsverplichting, die verband houden met de „ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt” en het „belang van de eindgebruiker” cumulatief zijn.

42 Daaruit volgt ook dat de voorwaarde voor het opleggen van een toegangsverplichting in artikel 72, lid 1, van richtlijn 2018/1972 in wezen samenvalt met het uit de artikelen 67 en 73 van deze richtlijn voortvloeiende vereiste dat een dergelijke verplichting evenredig en noodzakelijk is in verhouding tot de doelstellingen van bevordering van de mededinging en van de belangen van de eindgebruiker. Aangezien deze twee doelstellingen deel uitmaken van de in artikel 3 van deze richtlijn genoemde algemene doelstellingen, moet aan deze voorwaarde worden geacht te zijn voldaan wanneer een toegangsverplichting tot civieltechnische voorzieningen die wordt opgelegd aan een onderneming die is aangewezen als onderneming met aanmerkelijke marktmacht op een specifieke markt, en gebaseerd is op de aard van het probleem dat overeenkomstig artikel 68, lid 4, van die richtlijn in de marktanalyse is geconstateerd, evenredig en noodzakelijk is in het licht van alle in dat artikel 3 genoemde doelstellingen.

43 In de derde plaats vindt de uitlegging in de punten 28 tot en met 42 van het onderhavige arrest steun in de doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd. Zoals blijkt uit artikel 68, lid 4, van richtlijn 2018/1972, streven de corrigerende maatregelen inzake toegang die worden opgelegd aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht namelijk de in artikel 3 van deze richtlijn genoemde doelstellingen na. Volgens overweging 29 van die richtlijn beogen de interventies ex ante met name voordelen voor de eindgebruikers op te leveren doordat op duurzame wijze daadwerkelijke concurrentie op de retailmarkten tot stand wordt gebracht. Uit die overweging volgt ook dat een van de doelstellingen van de Uniewetgever erin bestaat die interventies steeds meer terug te brengen, naarmate de concurrentie zich ontwikkelt, en ervoor te zorgen dat elektronische communicatie uiteindelijk volledig wordt geregeld door het mededingingsrecht.

44 Artikel 72 van richtlijn 2018/1972 streeft dezelfde doelstellingen na. In overweging 187 is aangegeven dat de daadwerkelijke toegang tot civieltechnische voorzieningen de concurrentie- en implementatiedynamiek van netwerken op alle downstreammarkten beoogt te verbeteren. In die overweging wordt benadrukt dat civieltechnische activa waarvan een elektronischecommunicatienetwerk gebruikmaakt, van essentieel belang zijn voor de geslaagde uitrol van nieuwe netwerken vanwege de hoge kosten voor het dupliceren van die activa, en de significante besparingen die kunnen worden verwezenlijkt wanneer deze kunnen worden hergebruikt.

45 Hieruit volgt dat een nationale regelgevende instantie zich niet mag beperken tot de vaststelling dat een op artikel 72 van richtlijn 2018/1972 gebaseerde maatregel evenredig en noodzakelijk is om de mededinging en de belangen van de eindgebruiker te bevorderen, maar dat zij moet beoordelen of dit het geval is in het licht van alle in artikel 3 van deze richtlijn genoemde doelstellingen (zie naar analogie arrest van 15 september 2016, Koninklijke KPN e.a., C-28/15, EU:C:2016:692, punt 50).

46 Voorts zij eraan herinnerd dat de vermelding in artikel 3 van die richtlijn van de algemene doelstellingen niet overeenstemt met een volgorde van prioriteit.

47 Wanneer een nationale regelgevende instantie onderzoekt of een maatregel op grond van artikel 72 van richtlijn 2018/1972 dient te worden opgelegd, hoeft zij bijgevolg vooraf niet te beoordelen of die maatregel evenredig en noodzakelijk is om de mededinging en het belang van de eindgebruikers te bevorderen. Zij kan de evenredigheid en de noodzaak van die maatregel onderzoeken door haar analyse te beginnen met een van de in artikel 3 van die richtlijn genoemde doelstellingen.

48 Het staat dus aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de krachtens de nationale regeling tot omzetting van artikel 72 van richtlijn 2018/1972 aan Telekom Deutschland opgelegde verplichting om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen, overeenkomstig artikel 68, lid 4, van deze richtlijn is gebaseerd op de aard van het probleem dat in de marktanalyse is geconstateerd, en of deze verplichting evenredig en noodzakelijk is in het licht van alle doelstellingen die, zonder volgorde van prioriteit, in artikel 3 van die richtlijn zijn genoemd.

49 Gelet op een en ander volgt dat artikel 72 van richtlijn 2018/1972 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een nationale regelgevende instantie beoordeelt of een onderneming die is aangewezen als onderneming met aanmerkelijke macht op een specifieke markt moet worden verplicht om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen, ongeacht of die voorzieningen in overeenstemming met de marktanalyse deel uitmaken van de betrokken markt, zij moet onderzoeken of het niet-opleggen van die verplichting de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt zou belemmeren en niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn. Bovendien moet die instantie zich er ook van vergewissen dat die verplichting is gebaseerd op de aard van het in de marktanalyse geconstateerde probleem en dat zij evenredig en noodzakelijk is in het licht van alle doelstellingen die, zonder volgorde van prioriteit, in artikel 3 van die richtlijn zijn genoemd.

Kosten

50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 72 van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie

moet aldus worden uitgelegd dat,

wanneer een nationale regelgevende instantie beoordeelt of een onderneming die is aangewezen als onderneming met aanmerkelijke macht op een specifieke markt moet worden verplicht om toegang te verlenen tot civieltechnische voorzieningen, ongeacht of die voorzieningen in overeenstemming met de marktanalyse deel uitmaken van de betrokken markt, zij moet onderzoeken of het niet-opleggen van die verplichting de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte markt zou belemmeren en niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn. Bovendien moet die instantie zich er ook van vergewissen dat die verplichting is gebaseerd op de aard van het in de marktanalyse geconstateerde probleem en dat zij evenredig en noodzakelijk is in het licht van alle doelstellingen die, zonder volgorde van prioriteit, in artikel 3 van die richtlijn zijn genoemd.

ondertekeningen