Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 20 november 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Europeisk kodex för elektronisk kommunikation – Direktiv (EU) 2018/1972 – Korrigeringsåtgärder avseende tillträde för företag med betydande inflytande på marknaden – Artikel 72 – Skyldigheter att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur – Villkor”

I mål C-327/24 [Lolach] [i],

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) genom beslut av den 2 maj 2024, som inkom till domstolen den 3 maj 2024, i målet

Telekom Deutschland GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen, domstolens vice ordförande T. von Danwitz, tillika förordnad domare på första avdelningen, samt domarna I. Ziemele, A. Kumin och S. Gervasoni (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 mars 2025,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Telekom Deutschland GmbH, genom F. Hölscher och J. von Lucius, Rechtsanwälte,

– Bundesrepublik Deutschland, genom C. Mögelin, M. Otremba och J. Schölzel,

* Rättegångsspråk: tyska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

– Greklands regering, genom K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou och D. Tsagkaraki, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom G. Conte, O. Gariazzo och G. Meeßen, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 maj 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 72 och 73 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 321, 2018, s. 36, och rättelser i EUT L 419, 2020, s. 36, samt EUT L 334, 2019, s. 164).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Telekom Deutschland GmbH och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (den federala regleringsmyndigheten för el, gas, telekommunikation, post och järnväg, Tyskland) (nedan kallad den federala regleringsmyndigheten), angående en skyldighet att ge tillträde till anläggningsinfrastruktur inom telekommunikationssektorn.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skäl 29 i direktiv 2018/1972 har följande lydelse:

”Detta direktiv syftar till att successivt minska den sektorsspecifika förhandsregleringen i takt med att konkurrensen utvecklas på marknaderna och på sikt att säkerställa att elektronisk kommunikation ska regleras enbart genom konkurrensrätt. Med tanke på att marknaderna för elektronisk kommunikation har visat en stark konkurrensdynamik under de senaste åren är det av väsentlig betydelse att skyldigheter i form av förhandsreglering endast införs där konkurrensen på de berörda marknaderna inte är effektiv och hållbar. Målet med förhandsreglering är att skapa fördelar för slutanvändarna genom att göra slutkundsmarknaderna effektivt konkurrensutsatta på hållbar basis. Skyldigheter på grossistnivå bör införas om konkurrensen på en eller flera slutkundsmarknader sannolikt inte skulle bli effektiv om dessa skyldigheter inte fanns. Det är sannolikt att de nationella regleringsmyndigheterna, med hjälp av marknadsundersökningar, gradvis kommer fram till att konkurrensen på slutkundsmarknaderna fungerar även utan reglering i grossistledet, särskilt med beaktande av förväntade förbättringar vad gäller innovation och konkurrens. I sådana fall bör en nationell regleringsmyndighet sluta sig till att det inte längre behövs någon reglering i grossistledet och göra en bedömning av den motsvarande relevanta grossistmarknaden för att avskaffa förhandsregleringen av den. …”

4 Skäl 187 i direktivet har följande lydelse:

”Tillgångar i anläggningsinfrastruktur som kan användas för ett elektroniskt kommunikationsnät har stor betydelse för en framgångsrik utbyggnad av nya nät, med tanke på de höga kostnaderna för att dubblera dem och de betydande besparingar som kan göras om de kan återanvändas. Vid sidan av de bestämmelser om fysisk infrastruktur som fastställs i [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2014/61/EU [av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (EUT L 155, 2014, s. 1)] behövs därför en specifik korrigeringsåtgärd i de fall då sådana tillgångar ägs av ett företag som anses ha ett betydande inflytande på marknaden. När det finns tillgångar i anläggningsinfrastruktur som kan återanvändas har det stora positiva effekter om man kan uppnå effektivt tillträde till dem för utbyggnad av konkurrerande infrastruktur, och det bör därför säkerställas att tillträdet till sådana tillgångar kan användas som en självständig korrigeringsåtgärd för att förbättra dynamiken i konkurrensen och anläggningen på marknader i efterföljande led, vilket bör analyseras innan man gör en bedömning av behovet av andra potentiella korrigeringsåtgärder, och inte bara som en kompletterande korrigeringsåtgärd till andra produkter eller tjänster i grossistledet eller som en korrigeringsåtgärd som begränsas till företag som själva utnyttjar sådana andra produkter eller tjänster. …”

5 I artikel 3, med rubriken ”Allmänna mål”, anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna och andra behöriga myndigheter, i samband med att de fullgör de regleringsuppgifter som anges i detta direktiv, vidtar alla rimliga åtgärder som är nödvändiga och proportionella för att uppnå de mål som framgår av punkt 2. …

…

2. De nationella regleringsmyndigheterna och andra behöriga myndigheter samt [organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec)], kommissionen och medlemsstaterna ska inom ramen för detta direktiv eftersträva vart och ett av följande allmänna mål, vilka inte är listade i prioritetsordning:

a) Främja konnektivitet och tillträde till och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet, inbegripet fasta, mobila och trådlösa nät, för alla medborgare och företag i unionen.

b) Främja konkurrens i tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter, inbegripet effektiv infrastrukturbaserad konkurrens, och i tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster och tillhörande tjänster.

c) Bidra till utvecklingen av den inre marknaden genom att avlägsna återstående hinder för, och främja konvergens i villkoren för, investering i och tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät, elektroniska kommunikationstjänster, tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster i hela unionen, genom att utveckla gemensamma regler och förutsebara regleringsstrategier, genom att understödja ändamålsenlig, effektiv och samordnad användning av radiospektrum, öppen innovation, upprättande och utveckling av transeuropeiska nät, tillhandahållande av, tillgång till och interoperabilitet för alleuropeiska tjänster, och slutanvändares möjlighet att nå varandra.

d) Främja unionsmedborgarnas intressen genom att säkerställa konnektivitet och utbredd tillgång till och utbrett utnyttjande av nät med mycket hög kapacitet, inbegripet fasta, mobila och trådlösa nät, och av elektroniska kommunikationstjänster, genom att möjliggöra maximalt utbyte när det gäller urval, pris och kvalitet på grundval av effektiv konkurrens, genom att upprätthålla säkerheten för nät och tjänster, genom att säkerställa en hög och gemensam skyddsnivå för slutanvändare med hjälp av erforderliga sektorsspecifika regler och genom att tillgodose behoven, exempelvis av överkomliga priser, hos särskilda samhällsgrupper, i synnerhet slutanvändare med funktionsnedsättning, äldre slutanvändare och slutanvändare med särskilda sociala behov samt av valmöjligheter och likvärdig tillgång för slutanvändare med funktionsnedsättning.

…”

6 I artikel 67 i direktiv 2018/1972, med rubriken ”Förfarande för marknadsanalys”, föreskrivs följande:

”1. De nationella regleringsmyndigheterna ska avgöra om en relevant marknad som definierats i enlighet med artikel 64.3 är sådan att den kan motivera införandet av de regleringsskyldigheter som anges i detta direktiv. …

En marknad kan anses motivera införandet av regleringsskyldigheter som anges i detta direktiv om samtliga följande kriterier är uppfyllda:

a) Det finns stora och icke tillfälliga strukturella, rättsliga eller regulatoriska hinder för marknadsinträde.

b) Det finns en marknadsstruktur som inte tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens inom den tillämpliga tidshorisonten, med beaktande av situationen i fråga om infrastrukturbaserad konkurrens och andra förutsättningar för konkurrens bakom hindren för marknadsinträde.

c) Enbart konkurrensrätt kan inte i tillräcklig grad avhjälpa det eller de aktuella marknadsmisslyckandena.

…

3. I de fall då en nationell regleringsmyndighet konstaterar att en relevant marknad inte motiverar införandet av regleringsskyldigheter i enlighet med förfarandet i punkterna 1 och 2 i denna artikel, eller om villkoren i punkt 4 i denna artikel inte är uppfyllda, får den inte införa eller bibehålla någon specifik regleringsskyldighet i enlighet med artikel 68. …

…

4. Om en nationell regleringsmyndighet fastslår att införandet av regleringsskyldigheter i enlighet med punkterna 1 och 2 i denna artikel är motiverat på en relevant marknad, ska den identifiera alla företag som enskilt eller tillsammans med andra har ett betydande inflytande på den relevanta marknaden i enlighet med artikel 63. Den nationella regleringsmyndigheten ska ålägga dessa företag lämpliga specifika regleringsskyldigheter i enlighet med artikel 68 eller bibehålla eller ändra sådana skyldigheter om de redan existerar om den anser att utfallet för slutanvändarna inte i tillräcklig grad skulle stå sig i konkurrens utan sådana skyldigheter.

…”

7 I artikel 68 i detta direktiv, med rubriken ”Införande, ändring eller upphävande av skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har befogenhet att införa de skyldigheter som anges i artiklarna 69–74 och 76–81.

2. Om ett företag efter en marknadsanalys som utförts i enlighet med artikel 67 anses ha betydande inflytande på en specifik marknad, ska de nationella regleringsmyndigheterna, beroende på vad som är lämpligt, införa någon av de skyldigheter som anges i artiklarna 69–74, 76 och 80. I enlighet med proportionalitetsprincipen ska en nationell regleringsmyndighet välja det minst ingripande sättet att åtgärda de problem som identifierats i marknadsanalysen.

3. Nationella regleringsmyndigheter ska införa de skyldigheter som anges i artiklarna 69–74, 76 och 80 enbart för företag som anses ha betydande inflytande på marknaden i enlighet med punkt 2 i denna artikel, utan att detta påverkar tillämpningen av

a) artiklarna 61 och 62,

b) artiklarna 44 och 17 i detta direktiv, villkor 7 i del D i bilaga I såsom de ska tillämpas enligt artikel 13.1 i detta direktiv, artiklarna 97 och 106 i detta direktiv och de relevanta bestämmelserna i [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2002/58/EG [av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37)] som innehåller skyldigheter för andra företag än sådana som anses ha ett betydande inflytande på marknaden, eller

c) behovet av att fullfölja internationella åtaganden,

…

4. Skyldigheter som införs i enlighet med denna artikel ska

a) grundas på arten av det problem som en nationell regleringsmyndighet har identifierat i sin marknadsanalys, om lämpligt med beaktande av gränsöverskridande efterfrågan som identifierats enligt artikel 66,

b) vara proportionella, om möjligt med beaktande av kostnader och fördelar,

c) vara motiverade mot bakgrund av målen i artikel 3, …

…”

8 I artikel 72 i nämnda direktiv, med rubriken ”Tillträde till anläggningsinfrastruktur”, föreskrivs följande:

”1. En nationell regleringsmyndighet får i enlighet med artikel 68 införa skyldigheter för företag att tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till och användning av anläggningsinfrastruktur,

inbegripet, men inte begränsat till, byggnader eller ingångar till byggnader, ledningar i byggnader inklusive fastighetsnät, antenner, torn och andra stödkonstruktioner, stolpar, master, kanalisation, rör, tillsynsbrunnar, inspektionsbrunnar och kopplingsskåp, i situationer där den nationella regleringsmyndigheten efter att ha beaktat marknadsanalysen kommer fram till att nekat tillträde, eller tillträde som ges på orimliga villkor som ger en liknande verkan, skulle hindra uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens och att det inte skulle ligga i slutanvändarnas intresse.

2. Nationella regleringsmyndigheter får införa skyldigheter för ett företag att tillhandahålla tillträde i enlighet med denna artikel, oberoende av om de tillgångar som påverkas av skyldigheten utgör en del av den relevanta marknaden enligt marknadsanalysen, förutsatt att skyldigheten är nödvändig för att uppnå, och står i proportion till, målen i artikel 3.”

9 Artikel 73 i samma direktiv (”Skyldigheter avseende tillträde till och användning av specifika nätelement och tillhörande faciliteter”) har följande lydelse:

”1. Nationella regleringsmyndigheter får, i enlighet med artikel 68, införa skyldigheter för företag att tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till och användning av specifika nätelement och tillhörande faciliteter, i situationer då de nationella regleringsmyndigheterna anser att ett nekat tillträde eller orimliga villkor som ger liknande verkan skulle hindra uppkomsten av en hållbar konkurrens på slutkundsmarknaden och att det inte skulle ligga i slutanvändarnas intresse.

…

2. …

Om en nationell regleringsmyndighet i enlighet med artikel 68 överväger att införa skyldigheter på grundval av artikel 72 eller den här artikeln, ska den undersöka om införande av skyldigheter enbart i enlighet med artikel 72 skulle vara ett proportionellt sätt att främja konkurrens och slutanvändarens intressen.

…”

10 I skäl 28 i kommissionens rekommendation (EU) 2020/2245 av den 18 december om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom sektorn för elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 439, 2020, s. 23) anges följande:

”Enligt artikel 72 i kodexen får de nationella regleringsmyndigheterna dessutom föreskriva om tillträde till anläggningsinfrastruktur som en separat åtgärd på alla relevanta grossistmarknader. En sådan skyldighet att tillhandahålla tillträde till anläggningsinfrastruktur kan vara motiverad oavsett om den fysiska infrastruktur till vilken tillträde beviljas är en del av den reglerade relevanta marknaden och bör övervägas av de nationella regleringsmyndigheterna innan andra tillträdesskyldigheter införs i efterföljande led, om detta är proportionerligt och tillräckligt för att främja konkurrens till förmån för slutanvändarna.”

Tysk rätt

11 I 26 § i Telekommunikationsgesetz (telekommunikationslagen) av den 23 juni 2021 (BGBl. I 2021 I, s. 1858), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad TKG), genom vilken artiklarna 72 och 73 i direktiv 2018/1972 införlivas med tysk rätt, föreskrivs följande:

”Tillträdesskyldigheter

1) Den federala regleringsmyndigheten kan ålägga företag med betydande inflytande på marknaden att bevilja andra företag tillträde om uppkomsten av en slutkundsmarknad med hållbar konkurrens hindras och slutanvändarnas intressen påverkas negativt.

2) Vid prövningen om tillträdesskyldigheter enligt punkt 1 är motiverade och i så fall vilka samt huruvida dessa skyldigheter är proportionella i förhållande till målen i 2 § ska den federala regleringsmyndigheten pröva huruvida

1. befintliga eller planerade skyldigheter enligt denna del eller kommersiella tillträdesavtal som redan ingåtts eller erbjudits på samma marknad eller på en besläktad grossistmarknad och

2. införande av skyldigheter enbart i enlighet med punkt 3 led 10

kan vara tillräckliga för att uppnå de mål som anges i 2 §.

…

3) Den federala regleringsmyndigheten kan med beaktande av punkt 1 bland annat ålägga företag som har betydande inflytande på marknaden följande skyldigheter:

…

10. Ge tillträde till anläggningsinfrastruktur, inbegripet, utan begränsning, byggnader eller tillträde till byggnader, ledningar i byggnader inklusive fastighetsnät, antenner, torn och andra stödkonstruktioner, stolpar, master, kanalisation, rör, tillsynsbrunnar, inspektionsbrunnar och kopplingsskåp, även om dessa tillgångar inte är en del av den relevanta marknaden enligt 10 §, såvida tillträdesskyldigheten är nödvändig och står i proportion till det problem som identifierats i marknadsanalysen enligt 11 §.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

12 Telekom Deutschland är ett telekommunikationsföretag som, inom ramen för en marknadsanalys av den 10 oktober 2019, har klassificerats som företag med betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde i grossistledet via en fast anslutningspunkt.

13 Genom beslut av den 21 juli 2022 ålade den federala regleringsmyndigheten Telekom Deutschland flera tillträdesskyldigheter, varav två hade följande lydelse:

”1.1 Ge andra företag tillträde till vid tidpunkten för begäran befintliga kabelkanalsystem samt master och stödsystem för luftledningar för utbyggnad och drift av nät med mycket hög kapacitet på fasta platser eller för tillträde till accessnät vid delaccessnät respektive MultiService Access Node (MSAN) (punkterna 1.2 eller 1.3) inom ramen för den befintliga kapaciteten, varvid [Telekom Deutschland] får behålla en rimlig driftsreserv och i första hand får tillgodose sina egna behov. …

1.2 Ge andra företag separat fysiskt tillträde till kopparaccessnätet vid korskopplingen eller vid en annan punkt som befinner sig närmare accessnätet än huvudfördelningspunkten (särskilt delaccessnät eller avslutningsbox – gränspunkten), såvida bolaget inte kan eller måste neka tillträde enligt bestämmelserna i bilaga 1 – Nekat tillträde till accessnät som inte befinner sig nära korskopplingen – och bilaga 2 – Nekat tillträde till accessnät som befinner sig nära korskopplingen – i denna punkt i beslutsdelen …”

14 Till stöd för sitt beslut angav den federala regleringsmyndigheten att den med stöd av 26 § punkt 1 första meningen TKG kan ålägga leverantörer av allmänna kommunikationsnät med betydande inflytande på marknaden att ge tillträde inklusive frigörande i enlighet med begäran, särskilt när uppkomsten av en slutkundsmarknad med hållbar konkurrens annars skulle hindras i efterföljande led eller inte skulle ligga i slutanvändarnas intresse. Den federala regleringsmyndigheten tillade att det framgår av 26 § TKG och av dess hänvisning till de regleringsmål som avses i 2 § TKG att de åtgärder som införs är tänkta att ingå i ett brett spektrum av målsättningar och samtidigt iaktta vissa förutsättningar.

15 Den federala regleringsmyndigheten har angett att detta spektrum omfattar fyra grundläggande mål, nämligen att säkerställande av konnektiviteten samt främjande av tillträde till och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet för alla medborgare och företag, främjande av konkurrensen, främst konkurrensen på slutkundsmarknaden, skyddande av användare, särskilt konsumenter, och slutligen främjande av utvecklingen av unionens inre marknad.

16 Den federala regleringsmyndigheten har angett att vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att målen ska kunna uppnås. Bedömningen av villkoret att åtgärden måste vara nödvändig ska således bland annat omfatta frågan huruvida införandet av tillträdesskyldigheter vad gäller kabelkanalsystem, master och stödsystem för luftledningar är tillräckligt för att uppnå de regleringsmål som anges i 2 § TKG.

17 Den 19 augusti 2022 överklagade Telekom Deutschland den federala regleringsmyndighetens beslut av den 21 juli 2022 till Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland), som är hänskjutande domstol i målet.

18 Telekom Deutschland yrkade att denna domstol skulle delvis upphäva beslutet, i den del Telekom Deutschland i punkt 1.1 i beslutsdelen hade ålagts att ge andra företag tillträde till kabelkanalsystem, master och stödsystem för luftledningar för utbyggnad och drift av nät med mycket hög kapacitet på fasta platser.

19 Den hänskjutande domstolen har påpekat att de relevanta nationella bestämmelsernas räckvidd är otydlig. Det finns nämligen vissa omständigheter som talar för att 26 § TKG ska tolkas så, att den federala regleringsmyndigheten borde ha gjort en ”inledande” prövning enbart av huruvida

villkoren för tillämpning av i 26 § punkt 1 TKG är uppfyllda, det vill säga att en vägran att ge tillträde dels skulle hindra uppkomsten av en slutkundsmarknad med hållbar konkurrens, dels skulle ha en negativ inverkan på slutanvändarnas intresse. Däremot föreligger det andra omständigheter som tyder på att denna myndighet ska bedöma huruvida det är nödvändigt att införa tillträdesskyldigheter mot bakgrund av ett bredare ”spektrum av målsättningar”. Den hänskjutande domstolen har tillagt att tolkningen av 26 § TKG, genom vilken artiklarna 72 och 73 i direktiv 2018/1972 införlivas med tysk rätt, måste vara förenlig med dessa bestämmelser.

20 Den hänskjutande domstolen anser att utgången i det nationella målet beror på svaret på frågan huruvida en nationell regleringsmyndighet som överväger att införa en åtgärd för tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur med stöd av artiklarna 72 och 73 i direktiv 2018/1972 endast ska pröva de mål som anges i artikel 72.1 i direktivet eller om den i detta avseende får hänvisa till ett bredare ”spektrum av målsättningar” som bland annat omfattar de mål som anges i artikel 3 i nämnda direktiv.

21 Den hänskjutande domstolen kan inte besvara frågan med tillämpning av doktrinen om *acte clair*. I synnerhet kan frågan inte direkt besvaras med stöd av artikel 73.1 första stycket i direktiv 2018/1972, eftersom artikel 72 i direktivet är den enda bestämmelse som är relevant för införandet av en skyldighet att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur. Dessutom är artikel 72.2 i direktiv 2018/1972 endast till synes tydlig, eftersom det är inte uppenbart hur denna bestämmelse förhåller sig till artikel 72.1 i direktivet.

22 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till EU-domstolen:

”Ska artiklarna 72 och 73 i direktiv [2018/1972] tolkas så, att de nationella regleringsmyndigheterna, vid prövningen av huruvida en tillträdesskyldighet ska införas för tillgångar i anläggningsinfrastruktur som inte är en del av den relevanta marknaden enligt marknadsanalysen,

endast ska pröva huruvida det faktum att en sådan skyldighet inte införs hindrar uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens eller inte ligger i slutanvändarnas intresse,

eller

om införandet av en skyldighet att ge tillträde till sådana tillgångar kan prövas mot bakgrund av ett ’spektrum av målsättningar’ som, utöver de villkor som nämns ovan och *på ett likvärdigt sätt*, omfattar de övriga målen i artikel 3 i direktiv [2018/1972] och, i förekommande fall, till och med ytterligare målsättningar?”

Prövning av tolkningsfrågan

23 Den hänskjutande domstolen har bett EU-domstolen att klargöra vilken typ av prövning de nationella regleringsmyndigheterna ska göra när de överväger att, för ett företag, som anses ha ett betydande inflytande på en viss marknad, införa en skyldighet att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur som inte omfattas av den relevanta marknaden enligt marknadsanalysen. Den hänskjutande domstolen hänvisar i sin fråga till EU-domstolen till såväl artikel 72 som artikel 73 i direktiv 2018/1972.

24 Det bör i detta hänseende påpekas att artikel 72 i direktiv 2018/1972 gör det möjligt att införa en skyldighet att ge tillträde till anläggningsinfrastruktur som en ”självständig korrigeringsåtgärd”, på så sätt att det enligt denna bestämmelse får införas en skyldighet att enbart ge tillträde till anläggningsinfrastruktur, medan artikel 73 i direktivet gör det möjligt att införa en skyldighet att ge tillträde till civil infrastruktur som en ”kompletterande korrigeringsåtgärd”, genom att avse tillträde till infrastruktur i samband med anslutning till ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst.

25 Även om frågans lydelse avser såväl artikel 72 som artikel 73 i direktiv 2018/1972, framgår det av beslutet om hänskjutande, och såsom samtliga deltagare i förhandlingen vid EU-domstolen var överens om, att enbart artikel 72 behöver tolkas för att avgöra det nationella målet.

26 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 72 i direktiv 2018/1972 ska tolkas så, att en nationell regleringsmyndighet, när den bedömer huruvida det ska införas en skyldighet för ett företag som anses ha ett betydande inflytande på en viss marknad att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur, oavsett om dessa tillgångar enligt marknadsanalysen är en del av den relevanta marknaden eller inte, endast ska pröva huruvida det faktum att en sådan skyldighet införs hindrar uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens eller inte ligger i slutanvändarnas intressen, eller huruvida den, i detta syfte, utöver båda dessa omständigheter och på ett likvärdigt sätt, kan beakta de övriga mål som anges i artikel 3 i direktiv 2018/1972.

27 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, och dom av den 1 augusti 2025, Alace och Canpelli, C-758/24 och C-759/24, EU:C:2025:591, punkt 91).

28 För det första, vad gäller lydelsen av artikel 72 i direktiv 2018/1972, föreskrivs i punkt 1 att en självständig korrigeringsåtgärd för tillträde till anläggningsinfrastruktur endast får vidtas om ett nekat tillträde eller tillträde som ges på orimliga villkor som ger en liknande verkan hindrar uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens och inte ligger i slutanvändarnas intresse.

29 Domstolen påpekar att, till skillnad från flera språkversioner, särskilt den spanska, den engelska, den franska, den italienska och den ungerska språkversionen av denna bestämmelse, i vilka kriterierna för att införa en tillträdesskyldighet avseende ”uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens” och ”slutanvändarnas intressen” sammanlänkas med konjunktionen ”och”, är dessa kriterier i den tyska språkversionen sammanlänkade med konjunktionen ”eller”. Enligt fast rättspraxis kan den formulering som används i en av språkversionerna av en unionsbestämmelse inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom av den 27 mars 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, punkterna 18 och 19, och dom av den 4 september 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, punkt 34).

30 I artikel 72 i direktivet föreskrivs dessutom i punkt 2 att nationella regleringsmyndigheter får införa skyldigheter för ett företag att tillhandahålla tillträde i enlighet med denna bestämmelse, oberoende av om de tillgångar som påverkas av skyldigheten utgör en del av den relevanta marknaden enligt marknadsanalysen, förutsatt att skyldigheten är nödvändig för att uppnå, och står i proportion till, målen i artikel 3 i direktivet.

31 De mål som anges i nämnda artikel 3 är att, för det första, främja konnektivitet och tillträde till och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet för alla medborgare och företag, för det andra, att främja konkurrensen i tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter, för det tredje, att bidra till utvecklingen av den inre marknaden och, för det fjärde, att främja unionsmedborgarnas intressen genom att bland annat möjliggöra maximalt utbyte när det gäller urval, pris och kvalitet.

32 Dessa allmänna mål innefattar således de mål som det i artikel 72.1 i direktiv 2018/1972 hänvisas till i de två kriterierna för att införa en tillträdesskyldighet, men även andra mål, såsom att främja konnektivitet och tillträde till och nyttjande av nät med mycket hög kapacitet.

33 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket artikel 72 i direktivet ingår, bör det inledningsvis påpekas att den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation inrättades genom detta direktiv. Direktivet innebär en omarbetning av flera direktiv och inför ett harmoniserat och förenklat regelverk bland annat för elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster. Direktiv 2018/1972 begränsar sig inte till att kodifiera de unionsrättsakter som det ändrar eller ersätter, utan ändrar det regelverk som var i kraft innan direktivet antogs för att ta hänsyn till den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden (dom av den 27 februari 2025, T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Artikel 72 i direktiv 2018/1972 utgör en ny bestämmelse jämfört med det tidigare regelverket.

34 I artikel 68 i direktiv 2018/1972, som ingår i del II avdelning II kapitel IV i detta direktiv och som rör korrigeringsåtgärder avseende tillträde för företag med betydande inflytande på marknaden, föreskrivs i punkt 2 första meningen att om ett företag efter en marknadsanalys anses ha betydande inflytande på en specifik marknad, så ska en nationell regleringsmyndighet, beroende på vad som är lämpligt, införa någon av de skyldigheter som anges i artiklarna 69–74, 76 och 80 i nämnda direktiv.

35 Artikel 72 i direktiv 2018/1972, enligt vilken nationella regleringsmyndigheter får införa skyldigheter för företag med betydande inflytande på en viss marknad att tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till och användning av enbart anläggningsinfrastruktur, ingår bland de korrigeringsåtgärder avseende tillträde som återfinns i kapitel IV till samma direktiv. Vidare får nationella regleringsmyndigheter enligt artikel 73 i direktivet införa skyldigheter för företag med betydande inflytande på en viss marknad att tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till och användning av specifika nätelement och tillhörande faciliteter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punkt 30). Enligt artikel 2 led 10 i nämnda direktiv kan en sådan skyldighet att ge tillträde till ”tillhörande faciliteter” omfatta tillträde till fysisk infrastruktur, förutsatt att denna ingår i ett nät eller i en elektronisk kommunikationstjänst.

36 Såsom bekräftas i skäl 28 i rekommendation 2020/2245 och i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rekommendation, kan nationella regleringsmyndigheter dessutom införa tillträdesskyldigheter med stöd av artikel 72 i direktiv 2018/1972, även om de berörda tillgångarna enligt marknadsanalysen inte är en del av den relevanta marknaden.

37 Vidare ska det noteras att det i artikel 68.2 andra meningen i direktiv 2018/1972 föreskrivs att en nationell regleringsmyndighet, i enlighet med proportionalitetsprincipen, ska välja det minst ingripande sättet att åtgärda de problem som identifierats i marknadsanalysen. I artikel 68.4

föreskrivs dessutom att skyldigheter som införs i enlighet med denna artikel 68 bland annat ska grundas på arten av det problem som en nationell regleringsmyndighet har identifierat i sin marknadsanalys, ska vara proportionella, om möjligt med beaktande av kostnader och fördelar, och motiverade mot bakgrund av målen i artikel 3 i direktivet.

38 Härav följer att en nationell tillsynsmyndighet, när den överväger att vidta en självständig korrigeringsåtgärd i enlighet med artikel 72 i direktiv 2018/1972, är skyldig att säkerställa att åtgärden är proportionerlig och motiverad mot bakgrund av samtliga målen i artikel 3 i direktivet.

39 Slutligen framgår det av artikel 67 i direktiv 2018/1972 att ett företag med betydande inflytande på marknaden endast får åläggas en korrigeringsåtgärd avseende tillträde efter en marknadsanalys på grundval av de kriterier som anges i punkt 1 andra stycket i denna artikel, i vilken det har identifierats att det saknas effektiv och hållbar konkurrens på en viss marknad. I punkt 4 andra meningen i nämnda artikel föreskrivs att den nationella regleringsmyndigheten får införa skyldigheter i enlighet med artikel 68 i direktivet endast om utfallet för slutanvändarna inte i tillräcklig grad står sig i konkurrens utan sådana skyldigheter.

40 Enligt artikel 73.2 andra stycket i direktiv 2018/1972 ska en nationell regleringsmyndighet, om den i enlighet med artikel 68 överväger att införa skyldigheter på grundval av artikel 72 eller artikel 73 i direktivet, undersöka om införande av skyldigheter enbart i enlighet med artikel 72 skulle vara ett proportionellt sätt att främja konkurrens och slutanvändarens intressen.

41 Härav följer att de kriterier för att införa en tillträdesskyldighet som avser ”uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens” eller ”slutanvändarnas intressen”, vilka anges i artikel 72.1 i direktivet, är kumulativa. i likhet med de kriterier som anges i artiklarna 67 och 73 i direktiv 2018/1972, i vilka det hänvisas till både konkurrens och slutanvändare.

42 Härav följer även att det villkor som enligt artikel 72.1 i direktiv 2018/1972 gäller för möjligheten att införa en tillträdesskyldighet i huvudsak sammanfaller med det krav som följer av artiklarna 67 och 73 i direktivet, enligt vilket en sådan skyldighet måste vara proportionerlig och nödvändig i förhållande till målen att främja konkurrensen och slutanvändarnas intressen. Eftersom båda dessa mål ingår bland de allmänna mål som anges i artikel 3 i direktivet, ska detta villkor anses vara uppfyllt när en skyldighet att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur, som åläggs ett företag som anses ha betydande inflytande på en viss marknad och som grundas på arten av det problem som identifierats i marknadsanalysen i enlighet med artikel 68.4 i nämnda direktiv, är proportionerlig och nödvändig med hänsyn till samtliga målen i artikel 3.

43 Den tolkning som framgår av punkterna 28–42 ovan stöds av de mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen. Såsom framgår av artikel 68.4 i direktiv 2018/1972 eftersträvar nämligen korrigeringsåtgärderna avseende tillträde för företag med betydande inflytande på marknaden de mål som anges i artikel 3 i direktivet. Enligt skäl 29 i nämnda direktiv är målet med förhandsreglering bland annat att skapa fördelar för slutanvändarna genom att göra slutkundsmarknaderna effektivt konkurrensutsatta på hållbar basis. Det framgår även av detta skäl att ett av unionslagstiftarens mål är att successivt minska denna förhandsreglering i takt med att konkurrensen utvecklas och på sikt att säkerställa att elektronisk kommunikation ska regleras enbart av konkurrensrätten.

44 Artikel 72 i direktiv 2018/1972 syftar till att uppnå samma mål. I skäl 187 i direktivet anges att det effektiva tillträdet till tillgångar i anläggningsinfrastruktur syftar till att förbättra dynamiken i konkurrensen och nätutbyggnaden på alla marknader i efterföljande led. I samma skäl påpekas

att dessa tillgångar, som kan användas för ett elektroniskt kommunikationsnät, har stor betydelse för en framgångsrik utbyggnad av nya nät, med tanke på de höga kostnaderna för att dubblera dem och de betydande besparingar som kan göras om de kan återanvändas.

45 Härav följer att en nationell regleringsmyndighet inte kan nöja sig med att konstatera att en åtgärd som grundar sig på artikel 72 i direktiv 2018/1972 är proportionerlig och nödvändig för att främja konkurrensen och slutanvändarnas intressen, utan måste bedöma huruvida så är fallet mot bakgrund av samtliga mål som avses i artikel 3 i direktivet (se, analogt, dom av den 15 september 2016, Koninklijke KPN m.fl., C-28/15, EU:C:2016:692, punkt 50).

46 Det ska dessutom erinras om att de allmänna mål som anges i artikel 3 i direktivet inte är listade i prioritetsordning.

47 När en nationell regleringsmyndighet överväger huruvida den ska vidta en åtgärd med stöd av artikel 72 i direktiv 2018/1972, är den således inte skyldig att först bedöma huruvida åtgärden är proportionerlig och nödvändig för att främja konkurrensen och slutanvändarnas intressen. Den nationella regleringsmyndigheten kan pröva huruvida nämnda åtgärd är proportionerlig och nödvändig genom att inleda sin bedömning med valfritt mål som anges i artikel 3 i direktivet.

48 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida den skyldighet att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur som ålagts Telekom Deutschland med tillämpning av den nationella lagstiftning som införlivar artikel 72 i direktiv 2018/1972 grundas på arten av det problem som identifierats i marknadsanalysen i enlighet med artikel 68.4 i direktivet och huruvida den är proportionerlig och nödvändig mot bakgrund av samtliga de mål som, utan prioritetsordning, anges i artikel 3 i nämnda direktiv.

49 Av det ovan anförda följer att artikel 72 i direktiv 2018/1972 ska tolkas så, att en nationell regleringsmyndighet, när den bedömer huruvida den ska införa en skyldighet för ett företag som anses ha betydande inflytande på en viss marknad att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur, oavsett om dessa tillgångar enligt marknadsanalysen är en del av den relevanta marknaden, ska pröva huruvida avsaknaden av en sådan skyldighet skulle hindra uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens och inte skulle ligga i slutanvändarnas intressen. Denna myndighet ska även försäkra sig om att nämnda skyldighet grundas på arten av det problem som identifierats i marknadsanalysen och att den är proportionerlig och nödvändig mot bakgrund av samtliga de mål som, utan prioritetsordning, anges i artikel 3 i direktivet.

Rättegångskostnader

50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 72 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation

ska tolkas så,

att en nationell regleringsmyndighet, när den bedömer huruvida den ska införa en skyldighet för ett företag som anses ha betydande inflytande på en viss marknad att ge tillträde till tillgångar i anläggningsinfrastruktur, oavsett om dessa tillgångar enligt marknadsanalysen är en del av den relevanta marknaden, ska pröva huruvida avsaknaden av en sådan skyldighet skulle hindra uppkomsten av en marknad med hållbar konkurrens och inte skulle ligga i slutanvändarnas intressen. Denna myndighet ska även försäkra sig om att nämnda skyldighet grundas på arten av det problem som identifierats i marknadsanalysen och att den är proportionerlig och nödvändig mot bakgrund av samtliga de mål som, utan prioritetsordning, anges i artikel 3 i direktivet.

Underskrifter