

**Mål C-233/23**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

13 april 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

7 april 2023

**Klagande:**

Alphabet Inc.

Google LLC

Google Italy Srl

**Motpart:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Ytterligare deltagare i rättegången:**

Enel X Italia Srl och Enel X Way Srl

---

**Saken i det nationella målet**

Överklagande som har inletts av Alphabet Inc., Google LLC och Google Italy Srl (nedan tillsammans kallade Google) mot den dom varigenom Tribunale amministrativo regionale del Lazio ogillade Googles överklagande av ett beslut fattat av Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (den italienska konkurrensmyndigheten) (nedan kallad myndigheten). Nämnda myndighet ansåg att Google hade gjort sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF, eftersom Google inte hade gjort sin app Android Auto kompatibel med en app som Enel X Italia Srl (nedan kallat Enel X Italia) hade utvecklat för tjänster kopplade till elbilsladdning. Myndigheten ålade

därför Google att upphöra med det aktuella missbruket, att uppfylla specifika skyldigheter angående de aktuella apparna och att betala böter.

### **Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Genom förevarande begäran om förhandsavgörande – som Consiglio di Stato, som är domstol i sista instans, har framställt med stöd av artikel 267 FEUF – ombeds EU-domstolen att göra en tolkning av begreppet missbruk av dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF, i synnerhet vad gäller fastställandet av de relevanta marknaderna och de eventuella skyldigheterna för ett företag som har en dominerande ställning på en eller flera digitala marknader.

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

- 1) Ska kravet på oundgänglighet av den produkt som ett företag vägrar att leverera, med avseende på artikel 102 FEUF, tolkas på så sätt att tillgången till denna produkt måste vara oundgänglig för att driva en viss verksamhet på en angränsande marknad, eller räcker det att tillgången till denna produkt är oundgänglig för en mer kostnadseffektiv användning av de produkter eller tjänster som erbjuds av det företag som har gjort en framställan om tillgång, i synnerhet för det fall huvudsyftet med den produkt som leveransvägran avser är att göra befintliga produkter eller tjänster enklare och mer kostnadseffektiva att använda?
- 2) Kan det, i händelse av ett ågerande som kvalificeras som leveransvägran, anses föreligga ett missbruk i den mening som avses i artikel 102 FEUF i en kontext där, oaktat det faktum att tillgång inte getts till den berörda produkten, (i) det företag som har gjort en framställan om tillgång redan drev verksamhet på marknaden och fortsatte att växa på samma marknad under hela perioden för det påstådda missbruket och (ii) andra konkurrenter till det företag som har gjort framställan om tillgång till fortsatte att driva verksamhet på marknaden?
- 3) Ska artikel 102 FEUF, i ett fall avseende missbruk bestående i vägran att ge tillgång till en produkt eller en tjänst som påstås vara oundgänglig, tolkas på så sätt att den omständigheten att produkten eller tjänsten inte fanns vid tidpunkten för framställan om leverans ska beaktas som ett sakligt skäl för vägran, eller är en konkurrensmyndighet åtminstone skyldig att på grundval av objektiva uppgifter göra en analys av den tid som ett dominerande företag behöver för att utveckla den produkt eller den tjänst som framställan om tillgång avser, eller måste det dominerande företaget, med hänsyn till det ansvar som detta företag har på marknaden, ge det företag som har gjort framställan om tillgång besked om tidsåtgången för att utveckla produkten?
- 4) Ska artikel 102 FEUF tolkas på så sätt att ett dominerande företag som har kontroll över en digital plattform kan vara skyldigt att ändra sina produkter, eller att utveckla nya produkter, för att företag som gör en framställan härom ska kunna

få tillgång till dessa produkter? Ska ett dominerande företag i så fall beakta de krav som gäller generellt på marknaden eller de krav som framställs av det enskilda företag som har gjort en framställan om att få tillgång till en produkt eller tjänst som påstås vara oumbärlig, eller ska det dominerande företaget åtminstone, med hänsyn till sitt särskilda ansvar på marknaden, i förväg fastställa objektiva kriterier för bedömningen av eventuella framställningar om tillgång och för den prioritetsordning i vilken företaget kommer att rangordna dessa framställningar?

5) Ska artikel 102 FEUF, i händelse av ett missbruk bestående i vägran att ge tillgång till en produkt eller en tjänst som påstås vara oumbärlig, tolkas på så sätt att en konkurrensmyndighet i förväg ska definiera och avgränsa den relevanta marknad i efterföljande led som är föremål för missbruket, och räcker det att en potentiell marknad avgränsas?

### **Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen**

Artikel 102 FEUF

Tribunalens dom av den 17 september 2007, Microsoft, T-201/04

Domstolens dom av den 26 november 1998, Bronner, C-7/97

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Google Italy Srl är ett italienskt dotterbolag till Google LLC, som i sin tur ägs av Alphabet Inc., och vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster till andra företag inom Google-koncernen.
- 2 Google har utvecklat open source-operativsystemet för mobila Android-enheter, som vem som helst kan erholda gratis och ändra utan krav på tillstånd. Google har även utvecklat Android Automotive OS, som är ett integrerat operativsystem för bilar infotainmentsystem. Även detta tillhandahålls gratis med open source-licens.
- 3 Google lanserade år 2015 Android Auto, som är en app för mobila enheter med operativsystemet Android. Med denna app kan användarna få tillgång till vissa appar i sin smarttelefon genom bilens integrerade skärm.
- 4 Mot bakgrund av tidsåtgången och kostnaderna för att säkra kompatibiliteten mellan varje enskild app och Android Auto utvecklar Google lösningar för hela appkategorier i form av mallar som ger tredjepartsutvecklare möjlighet att skapa versioner av sina appar som är kompatibla med Android Auto. I vissa fall har Google gjort det möjligt för utvecklarna att skapa skraddarsydda appar som är utformade för att vara kompatibla med Android Auto utan någon förhandsbestämd mall.

- 5 Vid slutet av år 2018 var ovannämnda mallar enbart tillgängliga för sociala medieappar och meddelandeappar. Google har även utvecklat versioner av sina kart- och navigationsappar (det vill säga Google Maps och Waze) som är kompatibla med Android Auto.
- 6 Enel X Italia tillhandahåller tjänster för elbilsladdning. Enel-koncernen sköter mer än 60 procent av de laddningsstolpar som finns i Italien.
- 7 I maj 2018 lanserade Enel X Italia appen JuicePass som erbjuder en rad funktioner för elbilsladdning, bland annat sökning efter och bokning av laddningsstolpar på en karta, överföring av uppgifterna till Google Maps eller Apple Maps för att möjliggöra navigering till vald laddningsstolpe samt start, stopp och övervakning av laddningssessionen och betalning av denna. JuicePass finns för användare av Android-smarttelefoner och kan laddas ned från Google Play.
- 8 Enel X Italia begärde i september 2018 och under efterföljande månader att Google skulle göra JuicePass kompatibel med Android Auto. Google avlog begäran och meddelade att sociala medieappar och meddelandeappar var de enda tredjepartsappar som var kompatibla med Android Auto och att det inte var möjligt att publicera JuicePass på Android Auto av säkerhetsskäl och mot bakgrund av behovet av en rationell fördelning av de resurser som skulle krävas för den begärda utvecklingen.
- 9 Den 12 februari 2019 gjorde Enel X Italia en anmälan till myndigheten och hävdade att Googles agerande, bestående i en omotiverad vägran att låta JuicePass fungera ihop med Android Auto, utgjorde en överträdelse av artikel 102 FEUF.
- 10 Efter det att myndigheten hade inlett förfarandet lanserade Google den 15 oktober 2020 en version av mallen för utveckling av betaversioner av appar för elbilsladdning som var kompatibla med Android Auto.
- 11 Genom beslut av den 27 april 2021 slog myndigheten fast att Googles agerande, bestående i att förhindra och försena publiceringen av Enel X Italias app JuicePass på plattformen Android Auto, utgjorde ett missbruk av dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF. Myndigheten ålade Google bland annat att i) upphöra med den aktuella snedvridningen av konkurrensen och inte upprepa den i framtiden, ii) att lansera den slutliga versionen av mallen för utvecklingen av appar för elbilsladdning och iii) att utveckla de funktioner som eventuellt saknades hos den slutliga mallen och som enligt Enel X Italia var fullständigt oumbärliga. Myndigheten påförde dessutom bolagen Alphabet Inc., Google LLC och Google Italy Srl administrativa böter på sammanlagt 102 084 433,91 euro för vilka bolagen är solidariskt betalningsansvariga.
- 12 Bolagen ingav överklagande mot detta beslut till Tribunale amministrativo regionale del Lazio, som lämnade det utan bifall.
- 13 Bolagen har överklagat det sistnämnda avgörandet.

### Parternas huvudargument

- 14 Myndigheten är av den uppfattningen att Googles agerande är relevant i fråga om skyddet av konkurrensen och marknadsdynamiken till följd av Googles dominerande ställning. Google spelar en central roll när professionella användare (utvecklare i förevarande fall) ska ges möjlighet att nå ut till slutanvändarna av appar. Typerna av appar och de specifika egenskaperna hos de appar som kan publiceras på Android Auto samt tiden för att definiera och göra de nödvändiga programmeringsverktygen tillgängliga är i själva verket helt beroende av Google.
- 15 Enligt myndigheten finns det ett konkurrensutrymme som omfattar såväl Google Maps (och andra navigationsappar) som Enel X Italias app (och andra appar för tjänster för elbilsladdning), i och med att båda apparna erbjuder sök- och navigationstjänster för laddningsstolpar (effektiv konkurrens). Dessutom erbjuder Enel X Italias app funktioner som är nya, men som i framtiden kan komma att integreras i Google Maps (potentiell konkurrens). Vidare konkurrerar Enel X Italias app och Google Maps med varandra om användare och användargenererat innehåll.
- 16 Av dessa skäl anser myndigheten att Googles agerande, vilket omotiverat förhindrade och försenade tillgängligheten till Enel X Italias app på Android Auto, kunde kvalificeras som en vägran att möjliggöra interoperabiliteten (vägran att ingå avtal) och gav upphov till ett åsidosättande av principen om lika villkor ("level playing field"), som tog uttryck i en omotiverad fördel för Googles app till skada för konkurrenten Enel X Italias app.
- 17 Google har för det första bestritt att det har den leveransskyldighet som framgår av den överklagade domen och av myndighetens beslut. I synnerhet föreligger inte de kumulativa villkor som framgår av tribunalens dom av den 17 september 2007, T-201/04, Microsoft, det vill säga i) att leveransskyldigheten avser en produkt eller en tjänst som är oundgänglig för utövandet av en viss verksamhet på en angränsande marknad, ii) att leveransvägran kan leda till att all konkurrens från en angränsande marknad utestängs och iii) att vägran förhindrar tillkomsten av en ny produkt.
- 18 Bland annat gjorde myndigheten ingen analys angående oundgängligheten. Vidare har den nekade tillgången till Android Auto varken varit till hinder för att använda appen JuicePass (som under alla omständigheter kan användas på en smarttelefon som sätts fast i bilen med hjälp av en exempelvis en sugkopp) eller för en effektiv konkurrens i branschen för appar för elbilsladdning, vilket framgår av den betydande tillväxt som JuicePass har haft och förekomsten av andra liknande appar i Italien.
- 19 För det andra har Google gjort gällande att dess agerande var korrekt och motiverat mot bakgrund av att i) det var nödvändigt att utveckla en ny mall för att ge tillgång till Android Auto som uppfyllde de tillämpliga kraven på körsäkerhet (denna mall fanns inte vid tidpunkten för begäran) och det faktiskt var omöjligt att

utveckla en app som var skraddarsydd för detta, ii) Google sedermera utvecklade mallen inom rimlig tid, trots komplexiteten och svårigheterna med anledning av covid-19-pandemin, och iii) myndigheten inte ansåg att den tid som Google använde för denna utveckling var orimlig.

- 20 För det tredje har Google angripit myndighetens fastställande av två marknader i tidigare led där Google anses ha en dominerande ställning. Det rör sig om marknaden för tilldelning av licenser till operativsystem för smarta mobila enheter, där Google utövar verksamhet genom operativsystemet Android, och marknaden med försäljningsportaler för Android-appar (Android app store), där Google utövar verksamhet genom Google Play. Enligt Google borde myndigheten ha fastställt den andra relevanta marknad där Android Auto tillhandahålls och bedömt huruvida appen hade en dominerande ställning på denna marknad.
- 21 För det fjärde har Google anfört att det angripna beslutet vidare inte heller fastställde någon specifik relevant marknad i efterföljande led utan enbart fastställde ett ”konkurrensutrymme” där navigationsappar konkurrerar med appar för elbilsladdning, utan att analysera den förmodade utbytbarheten mellan dessa båda typer av appar på både efterfråge- och utbudssidan.
- 22 Google har för det femte förnekat att Google Maps konkurrerar med JuicePass och i detta hänseende framfört att i) vad gäller effektiv konkurrens ifrågasätts utbytbarheten mellan de båda apparna med avseende på sökfunktionen efter laddningsstolpar, i och med att dessa tjänster inte konkurrerar med varandra utan kompletterar varandra, ii) angående potentiell konkurrens har det inte i enlighet med kriterierna i unionsrättslig praxis styrkts att funktioner för bokning och betalning av laddningssessioner i framtiden kan komma att integreras i Google Maps (på Android Auto) och iii) Google Maps och JuicePass tillhör två olika typer av appar och konkurrerar således inte heller med varandra i fråga om insamling av innehåll genererat av användarna av tjänster för elbilsladdning.
- 23 Google har för det sjätte bestritt beräkningen av de böter som myndigheten påförde i enlighet med den tillämpliga italienska lagstiftningen.
- 24 Myndigheten har i sin svarsskrivelse gjort gällande att målen för skydd av konkurrensen på de digitala marknaderna kräver att dessa marknadens specifika egenskaper och dynamiska karaktär beaktas. I synnerhet ska det tas hänsyn till att i) på vertikalt integrerade digitala plattformar kan en aktör använda sin dominerande ställning på marknader i föregående led för att förstärka sin dominans på marknader i efterföljande led, angränsande marknader eller framväxande marknader, ii) agerandet vid en viss tidpunkt kan påverka utvecklingen och konkurrensdynamiken på den aktuella marknaden och iii) utvidgningen av utbudet från aktörerna på de digitala marknaderna leder till att tjänster och produkter som tidigare ansågs tillhöra olika marknader börjar bli föremål för ett ömsesidigt konkurrenstryck eller att nya funktioner integreras i befintliga produkter som tidigare inte ansågs vara jämförbara, vilket inträffar

desto oftare vad gäller tjänster och produkter som är avsedda för flera grupper av användare av en digital plattform.

- 25 För att säkra ett effektivt skydd av konkurrensen och en större valfrihet för konsumenterna är det därför nödvändigt att beakta de konkurrensutrymmen som uppstår på marknader i snabb utveckling eller i relation till framtida marknader och ge ökad flexibilitet åt de logiska och juridiska kriterier som traditionellt har använts på området.
- 26 Enel X Italia har påpekat att Googles agerande, som myndigheten kvalificerade som vägran att ingå avtal, utvisar andra faktiska särdrag än dem som kännetecknade de fall av vägran att ingå avtal som omfattas av den rättspraxis som Google har anfört. Nämnda rättspraxis avser i själva verket en annan ekonomisk kontext än den digitala.
- 27 I förevarande fall rör det sig inte om att ingå avtal, utan om att säkra den fullständiga interoperabiliteten mellan Enel X Italias produkt och det open source-system som Google har utvecklat och vars framgång i huvudsak hänger samman med konsumenternas möjlighet att få tillgång till de appar som företag utvecklar.
- 28 Eftersom Google konfigurerade sin produkt Android Auto på så sätt att den inte säkrar den fullständiga interoperabiliteten med appar för laddningstjänster åsidosatte Google principen om lika villkor ("level playing field"). Google tillät varken Enel X Italia att utveckla JuicePass för Android Auto med liknande funktioner som dem i Googles egna app Google Maps eller att införa nya och annorlunda funktioner än dem som Google Maps erbjuder. Dessutom försökte Google att framtvunga villkor för användning av JuicePass (på smarttelefonen med avstängd bilmotor och så vidare), vilket har varit missgynnsamt för dess framgång hos konsumenterna.
- 29 Även om Google har rätt att fastställa tider, villkor och förfaranden för lanseringen får denna rätt inte sträcka sig så långt att den på ett varaktigt sätt och utan att det föreligger godtagbara sakliga skäl förhindrar innovation och teknisk utveckling till skada för konsumenterna, med hänsyn tagen till den stora risken för att en vinnande produkt på de digitala marknaderna mycket snabbt lockar till sig en dominerande andel av eller till och med hela marknaden.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 30 Den hänskjutande domstolen noterar att artikel 102 FEUF inte innehåller någon definition av missbruk, som då framstår som ett allmänt juridiskt begrepp. De fall som uppräknas i denna bestämmelse utgör således endast exempel och är ingen uttömmande uppräknings av de sätt att missbruka en dominerande ställning som är förbjudna enligt unionsrätten. Av detta skäl ankommer det på uttolkaren att beakta de särskilda egenskaper som tillskrivs den relevanta ekonomiska kontexten, det vill säga de digitala marknaderna i förevarande fall.

- 31 Med tanke på de möjliga verkningarna av Googles agerande i den specifika ekonomiska bransch där agerandet äger rum finner den hänskjutande domstolen av följande skäl att detta agerande på ett abstrakt plan kan utgöra en leveransvägran som strider mot artikel 102 FEUF.
- 32 För det första har Google en dominerande ställning på marknaden via Android och Google Play, när det beaktas att Android Auto inte är något annat än en projektion av Android-systemet på bilens infotainmentsystem.
- 33 För det andra tycks tillgång till Android Auto vara ”oumbärlig” för att en aktör såsom Enel X Italia ska kunna erbjuda slutanvändarna appar som kan användas på ett enkelt och säkert sätt när dessa kör bil, eftersom appen (som förenklar elbilsladdning) under alla omständigheter är starkt kopplad till användningen av en bil – oberoende av om bilen står stilla eller är i rörelse – som Android Auto tydligen utgör ett specifikt komplement till, när det beaktas att Android Auto innehåller appar som har utvecklats av fordonstillverkare. Mot bakgrund av Android Autos egenskaper och specifika funktion samt den snabba digitala utvecklingsprocessen borde begreppet oumbärlighet ges en vidare tolkning som innebär att produkter eller tjänster som ursprungligen enbart utvecklades för en mer bekväm användning av befintliga varor kvalificeras som ”oumbärliga”.
- 34 För det tredje är den hänskjutande domstolen av den uppfattningen att Googles agerande potentiellt kan slå ut konkurrenterna på de aktuella digitala marknaderna. Om JuicePass slutgiltigt förhindrades att få tillgång till Android Auto, skulle konsumenterna inte längre ha något intresse av appen. I detta hänseende kan det kritiserade agerandet utgöra ett hinder för användarnas tillgång till en ”bättre” produkt för vilken det finns en potentiell efterfrågan. Ur en annan synvinkel, där kontextens särdrag är av betydelse, går det enligt den hänskjutande domstolen mot bakgrund av rättegångshandlingarna inte att utesluta att en befintlig ”generisk” app, såsom Google Maps, kan inbegripa de ”specifika” funktioner som JuicePass har.
- 35 För det fjärde anser den hänskjutande domstolen att Googles vägran inte understöds av faktiska sakliga skäl, eftersom detta agerande – även om det tas hänsyn till tidsåtgången för att implementera den tekniska lösningen – beror i huvudsak på Googles affärsmässiga val. Det företag som begär att få tillgång till den oumbärliga resurs som enbart Google kan tillhandahålla råder mot bakgrund av dessa val inte över något medel för att skydda sig mot eller interagera med det dominerande företaget. Med hänsyn tagen till branschens egenskaper och Googles marknadsmakt finner den hänskjutande domstolen att det är möjligt att göra en tolkning enligt vilken det dominerande företaget, med hänsyn tagen till sitt särskilda ansvar på marknaden, i förväg ska fastställa objektiva kriterier för bedömningen av en tänkbar begäran och den genomsnittliga tidsåtgången för att tillgodose den.
- 36 För det femte borde ett fastställande av marknaden i efterföljande led inte bortse från den relevanta kontextens särdrag och Android Autos egenskaper. Android



Auto tjänar enbart till att göra användningen av en befintlig produkt enklare och skulle utifrån ett dynamiskt perspektiv kunna inkludera appar såsom Google Maps. Enligt rättspraxis räcker det i själva verket att ”en potentiell marknad, eller till och med en hypotetisk marknad, kan identifieras” i efterföljande led (tribunalens dom av den 17 september 2007, T-201/04, Microsoft, EU:T:2007:289). Ur en annan synvinkel är fastställandet av en marknad i efterföljande led som är avgränsad enligt de traditionella kriterierna – det vill säga ett utrymme där mötet mellan efterfrågan och utbudet fastställer priset på en vara – inte i fullständig harmoni med de aktuella ekonomiska modellernas särdrag, där användaren av varan eller tjänsten inte betalar någon ersättning i form av ett pris. I detta avseende ska det enligt myndigheten även beaktas att det kan förekomma ett konkurrensutrymme med avseende på användare och användargenererat innehåll.

- 37 Mot ovannämnda bakgrund finner den hänskjutande domstolen att den rättspraxis som bolagen har anfört (bland annat EU-domstolens dom av den 26 november 1998, Bronner, C-7/97, EU:C:1998:569), där det uttrycks väletablerade principer angående vägran att ingå avtal, inte är omedelbart tillämplig i förevarande fall som ingår i en ekonomisk kontext som omfattas av de särdrag som kännetecknar de digitala marknadernas funktion. Detta kan motivera att traditionella principer ges en flexibel tolkning i syfte att säkra en konkret tillämpning av artikel 102 FEUF som är i överensstämmelse med dess anda.

ARBETS-DOKUMENT