Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

20 de novembro de 2025 *

«Reenvio prejudicial — Código Europeu das Comunicações Eletrónicas — Diretiva (UE) 2018/1972 — Medidas corretivas impostas a empresas com poder de mercado significativo — Artigo 72.º — Obrigações de acesso aos ativos de engenharia civil — Requisitos»

No processo C-327/24 [Lolach] [i],

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha), por Decisão de 2 de maio de 2024, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de maio de 2024, no processo

Telekom Deutschland GmbH

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente de secção, T. von Danwitz, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Primeira Secção, I. Ziemele, A. Kumin e S. Gervasoni (relator), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de março de 2025,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Telekom Deutschland GmbH, por F. Hölscher e J. von Lucius, Rechtsanwälte,

– em representação da Bundesrepublik Deutschland, por C. Mögelin e M. Otremba e J. Schölzel,

* Língua do processo: alemão.

[i] O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

– em representação do Governo Helénico, por K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou e D. Tsagkaraki, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por G. Conte, O. Gariazzo e G. Meeßen, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de maio de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 72.º e 73.º da Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO 2018, L 321, p. 36).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Telekom Deutschland GmbH à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha), representada pela Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agência Federal das Redes de Eletricidade, Gás, Telecomunicações, Correios e Caminhos de Ferro, Alemanha) (a seguir «Agência Federal das Redes»), a respeito de uma obrigação de acesso aos ativos de engenharia civil no setor das telecomunicações.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O considerando 29 da Diretiva 2018/1972 dispõe:

«A presente diretiva tem como objetivo reduzir progressivamente a regulação *ex ante* específica do setor para acompanhar a evolução da concorrência nos mercados e, em última análise, para assegurar que as comunicações eletrónicas sejam regidas exclusivamente pela lei da concorrência. Considerando que, nos últimos anos, os mercados das comunicações eletrónicas revelaram uma forte dinâmica competitiva, é essencial que apenas sejam impostas obrigações regulatórias *ex ante* nos casos em que não exista uma concorrência efetiva e sustentável nos mercados em causa. O objetivo de qualquer intervenção regulamentar *ex ante* consiste em produzir benefícios para os utilizadores finais, tornando os mercados retalhistas efetivamente concorrenciais numa base sustentável. Deverão ser impostas obrigações ao nível grossista se não for provável que, na ausência dessas obrigações, um ou vários mercados retalhistas se tornem efetivamente concorrenciais. É provável que as autoridades reguladoras nacionais, através de um processo de análise de mercado, venham gradualmente a considerar que os mercados retalhistas são concorrenciais, mesmo na ausência de regulação grossista, especialmente tendo em conta as melhorias esperadas a nível da inovação e da concorrência. Nesse caso, a autoridade reguladora nacional deverá concluir que a regulação deixou de ser necessária ao nível grossista e avaliar o mercado grossista pertinente correspondente, a fim de revogar a regulação *ex ante*. […]»

4 O considerando 187 desta diretiva enuncia:

«Os ativos de engenharia civil que podem acolher uma rede de comunicações eletrónicas são essenciais para o êxito da implantação de novas redes devido ao elevado custo de os duplicar e as poupanças significativas que podem ser feitas com a sua reutilização. Por conseguinte, para além das regras em infraestruturas físicas, previstas na Diretiva 2014/61/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito (JO 2014, L 155, p. 1)], é necessária uma solução específica nas circunstâncias em que os ativos de engenharia civil são detidos por uma empresa designada como tendo poder de mercado significativo. Sempre que os ativos de engenharia civil estão disponíveis e são reutilizáveis, o efeito positivo de permitir um acesso eficaz a essas mesmas partes mediante a implantação de infraestruturas concorrentes é muito elevado, sendo, por conseguinte, necessário garantir que o acesso a tais ativos pode ser utilizado como recurso para a melhoria da implantação competitiva e dinâmica em todo o mercado a jusante, a considerar antes de avaliar a necessidade de impor quaisquer outras soluções, e não apenas como solução auxiliar para outro tipo de produtos ou de serviços ou como uma solução limitada unicamente às empresas que beneficiam, elas próprias, desses outros produtos ou serviços. […]»

5 Nos termos do artigo 3.º, sob a epígrafe «Objetivos gerais», da referida diretiva:

«1. Os Estados—Membros asseguram que, no desempenho das funções de regulação especificadas na presente diretiva, as autoridades reguladoras nacionais e outras autoridades competentes tomem todas as medidas razoáveis para atingir os objetivos fixados no n.º 2. […]

[…]

2. No âmbito da presente diretiva, as autoridades reguladoras nacionais e outras autoridades competentes, bem como o [Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE)], a Comissão e os Estados-Membros procuram atingir todos os objetivos gerais a seguir enumerados, os quais não se encontram ordenados por ordem de prioridade:

a) Promover a conectividade e o acesso e a utilização de redes de capacidade muito elevada, incluindo redes fixas, móveis e sem fios, por todos os cidadãos e empresas da União;

b) Promover a concorrência na oferta de redes de comunicações eletrónicas e recursos conexos, assim como a concorrência eficiente a nível das infraestruturas, inclusive na prestação de serviços de comunicações eletrónicas e serviços conexos;

c) Contribuir para o desenvolvimento do mercado interno eliminando os obstáculos ainda existentes e facilitando a convergência, o investimento e as condições de oferta de redes de comunicações eletrónicas, de serviços de comunicações eletrónicas, de recursos conexos e serviços conexos, em toda a União, mediante o desenvolvimento de normas comuns e de abordagens de regulação previsível, favorecendo a utilização eficaz, eficiente e coordenada do espetro de radiofrequências, a inovação aberta, a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias, o fornecimento, a disponibilidade e a interoperabilidade dos serviços pan-europeus e a conectividade extremo a extremo;

d) Promover os interesses dos cidadãos da União, assegurando a conectividade e a disponibilidade e utilização generalizadas de redes de capacidade muito elevada, incluindo redes fixas, móveis e sem fios, e de serviços de comunicações eletrónicas, permitindo o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade com base numa concorrência efetiva, mantendo a segurança das redes e dos serviços, garantindo um nível elevado e comum de proteção para os utilizadores finais através das necessárias regras setoriais e dando resposta às necessidades, como, por exemplo, preços acessíveis para grupos sociais específicos, em particular utilizadores finais com deficiência, utilizadores finais idosos ou utilizadores finais com necessidades sociais especiais, e escolha e acesso equivalente para os utilizadores finais com deficiência.

[…]»

6 O artigo 67.º da Diretiva 2018/1972, sob a epígrafe «Procedimento de análise de mercado», prevê:

«1. As autoridades reguladoras nacionais determinam se um mercado relevante definido nos termos do artigo 64.º, n.º 3, possui características suscetíveis de justificar a imposição das obrigações regulatórias previstas na presente diretiva. […]

Um mercado pode ser considerado passível de justificar a imposição das obrigações regulatórias previstas na presente diretiva se estiverem preenchidos todos os seguintes critérios:

a) Presença de obstáculos significativos e não transitórios, estruturais, legais ou regulatórios à entrada no mercado;

b) Existência de uma estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente, tendo em conta a situação da concorrência baseada nas infraestruturas e outras fontes de concorrência por detrás dos obstáculos à entrada;

c) O direito da concorrência seja insuficiente, por si só, para colmatar devidamente as falhas do mercado identificadas.

[…]

3. Caso a autoridade reguladora nacional conclua que um mercado relevante não possui características suscetíveis de justificar a imposição das obrigações regulatórias nos termos do procedimento previsto no n.º 1 e no n.º 2 do presente artigo, ou que não se encontram preenchidas as condições enumeradas no n.º 4, não pode impor nem manter quaisquer obrigações regulatórias específicas nos termos do artigo 68.º […]

[…]

4. Caso uma autoridade reguladora nacional determine que num mercado relevante se justifica a imposição de obrigações regulatórias nos termos do n.º 1 e do n.º 2 do presente artigo, identifica as empresas que, individualmente ou em conjunto detenham poder significativo nesse mercado relevante, nos termos do artigo 63.º A autoridade reguladora nacional impõe-lhes as obrigações regulatórias específicas adequadas nos termos do artigo 68.º ou mantém ou modifica essas obrigações, caso já existam, se considerar que o resultado para os utilizadores finais não seria efetivamente concorrencial se tais obrigações não fossem impostas.

[…]»

7 O artigo 68.º desta diretiva, sob a epígrafe «Imposição, alteração ou supressão de obrigações», enuncia:

«1. Os Estados—Membros asseguram que as autoridades reguladoras nacionais tenham poderes para impor as obrigações enunciadas nos artigos 69.º a 74.º e 76.º a 81.º

2. Caso uma empresa seja designada como tendo poder de mercado significativo num mercado específico, na sequência de uma análise do mercado efetuada nos termos do artigo 67.º, as autoridades reguladoras nacionais devem impor qualquer das obrigações previstas nos artigos 69.º a 74.º e nos artigos 76.º e 80.º da presente diretiva, consoante adequado. De acordo com o princípio da proporcionalidade, as autoridades reguladoras nacionais devem escolher a forma menos intrusiva de resolver os problemas identificados na análise do mercado.

3. As autoridades reguladoras nacionais só impõem as obrigações previstas nos artigos 69.º a 74.º e nos artigos 76.º e 80.º às empresas que tenham sido designadas como tendo poder de mercado significativo nos termos do n.º 2 do presente artigo, sem prejuízo:

a) Dos artigos 61.º e 62.º;

b) Dos artigos 44.º e 17.º da presente diretiva, da condição 7 do anexo I, parte D, tal como aplicado por força do artigo 13.º, n.º 1, da presente diretiva, e dos artigos 97.º e 106.º da presente diretiva ou das disposições relevantes da Diretiva 2002/58/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas (Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas) (JO 2002, L 201, p. 37)], que contêm obrigações relativas a empresas não designadas como detendo poder de mercado significativo; ou

c) Da necessidade de respeitar os compromissos internacionais.

[…]

4. As obrigações impostas nos termos do presente artigo:

a) Baseiam-se na natureza do problema identificado por uma autoridade reguladora nacional na sua análise de mercado e, sempre que for caso disso, tendo em conta a identificação da procura transnacional nos termos do artigo 66.º;

b) São proporcionadas, tendo em conta, sempre que possível, os custos e benefícios;

c) São justificadas à luz dos objetivos estabelecidos no artigo 3.º; […]

[…]»

8 O artigo 72.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Acesso aos ativos de engenharia civil», prevê:

«1. As autoridades reguladoras nacionais podem, nos termos do disposto no artigo 68.º, impor às empresas a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de ativos de engenharia civil incluindo, mas não exclusivamente, edifícios ou entradas de edifícios, cablagem

dos edifícios, antenas, torres e outras estruturas de suporte, postes, mastros, condutas, tubagens, caixas e câmaras de visita, e armários, nas situações em que, tendo considerado a análise de mercado, a autoridade reguladora nacional conclua que a recusa de acesso ou a fixação de condições não razoáveis com efeitos similares prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável e não seriam do interesse do utilizador final.

2. As autoridades reguladoras nacionais podem impor às empresas a obrigação de facultar acesso nos termos do presente artigo, independentemente de os ativos afetados pela obrigação fazerem parte do mercado relevante segundo a análise de mercado, desde que a obrigação seja necessária e proporcionada para atingir os objetivos enunciados no artigo 3.º»

9 O artigo 73.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Obrigações de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos», tem a seguinte redação:

«1. As autoridades reguladoras nacionais podem, nos termos do artigo 68.º, impor às empresas a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos, em situações em que considerem que a recusa de acesso ou a fixação de condições não razoáveis prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista, e não seriam do interesse do utilizador final.

[…]

2. […]

Caso ponderem, nos termos do artigo 68.º, impor obrigações com base no artigo 72.º ou no presente artigo, as autoridades reguladoras nacionais avaliam se a imposição de obrigações nos termos do artigo 72.º seria um meio proporcionado de promover a concorrência e o interesse do utilizador final.

[…]»

10 O considerando 28 da Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão, de 18 de dezembro de 2020, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante* em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO 2020, L 439, p. 23), menciona:

«Além disso, o artigo 72.º do código permite que as autoridades reguladoras nacionais imponham o acesso a ativos de engenharia civil como medida corretiva autónoma em qualquer mercado grossista relevante. A obrigação de facultar acesso a ativos [de] engenharia civil poderá justificar-se independentemente de a infraestrutura física a que é concedido acesso fazer ou não parte do mercado relevante regulado, e deve ser tida em conta pelas autoridades reguladoras nacionais antes de serem impostas outras obrigações de acesso a jusante, se for proporcionada e suficiente para promover a concorrência em benefício dos utilizadores finais.»

Direito alemão

11 O § 26 da Telekommunikationsgesetz (Lei relativa às Telecomunicações), de 23 de junho de 2021 (BGBl. 2021 I, p. 1858), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «TKG»), que transpõe os artigos 72.º e 73.º da Diretiva 2018/1972 para o direito alemão, dispõe:

«Obrigações de acesso

(1) A Agência Federal das Redes pode impor a uma empresa com poder de mercado significativo a obrigação de conceder o acesso a outras empresas se, de outra forma, fosse prejudicada a emergência de um mercado retalhista concorrencial e sustentável e os interesses dos utilizadores finais.

(2) No âmbito da análise sobre se e quais as obrigações de acesso previstas no n.º 1 são justificadas, e se as mesmas são adequadas aos objetivos estabelecidos no § 2, a Agência Federal das Redes deve verificar se:

1. as obrigações já impostas ou expectáveis ao abrigo desta parte ou os acordos comerciais em matéria de acesso já celebrados ou propostos no mercado grossista em causa ou num mercado grossista conexo, e

2. a simples imposição de obrigações previstas no n.º 3, ponto 10,

são suficientes para assegurar os objetivos referidos no § 2.

[…]

(3) A Agência Federal das Redes pode, ao abrigo do n.º 1, impor às empresas com poder de mercado significativo, nomeadamente, as seguintes obrigações:

[…]

10. Conceder acesso aos ativos de engenharia civil incluindo, nomeadamente, edifícios ou entradas de edifícios, cablagem dos edifícios, antenas, torres e outras estruturas de suporte, postes, mastros, condutas, tubagens, caixas e câmaras de visita, e armários, ainda que estes não façam parte do mercado relevante ao abrigo do § 10, desde que a obrigação de acesso seja necessária e adequada ao problema identificado na análise de mercado ao abrigo do § 11.

[…]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

12 A Telekom Deutschland é uma empresa de telecomunicações que foi designada, no âmbito de uma análise de mercado de 10 de outubro de 2019, como tendo poder de mercado significativo no mercado de acesso local grossista num local fixo.

13 Por Decisão de 21 de julho de 2022, a Agência Federal das Redes impôs à Telekom Deutschland várias obrigações de acesso, das quais duas têm a seguinte redação:

«1.1. Conceder a outras empresas o acesso a sistemas de calhas de cabos, bem como a postes e estruturas de apoio de linhas aéreas existentes no momento do pedido, para efeitos de implantação e exploração de redes de capacidade muito elevada em locais fixos ou para acesso desagregado ao lacete local ou ao MultiService Access Node (MSAN) (secção 1.2 ou 1.3) no âmbito das capacidades existentes, podendo [a Telekom Deutschland] manter uma reserva operacional adequada e dar prioridade à realização das suas próprias necessidades. […]

1.2. Conceder a outras empresas o acesso físico desagregado ao lacete local em cobre no repartidor principal ou num ponto mais próximo da unidade de lacete local do que o repartidor principal (em especial, repartidor de cabos ou repartidor final — *Advanced Physical Layer*, "APL"), salvo se as disposições dos anexos 1 e 2 ao presente ponto do dispositivo — respetivamente, recusa de acesso ao lacete local fora da zona de proximidade do repartidor principal e recusa de acesso ao lacete local dentro da zona de proximidade do repartidor principal — lhe permitirem ou obrigarem a recusar o acesso […]»

14 Para justificar a sua decisão, a Agência Federal das Redes indicou que, em conformidade com o § 26, n.º 1, primeiro período, da TKG, podia obrigar os operadores de redes públicas de telecomunicações com poder de mercado significativo a conceder o acesso a outras empresas, incluindo o acesso desagregado em função da procura, em especial quando a recusa de acesso prejudicasse a emergência, a jusante, de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista ou não fosse do interesse do utilizador final. Acrescentou que resulta do § 26 da TKG e da sua remissão para os objetivos de regulação referidos no § 2 da TKG que as medidas impostas se deviam inscrever num vasto conjunto de objetivos e, ao mesmo tempo, respeitar determinados requisitos prévios.

15 A Agência Federal das Redes considerou que este conjunto incluía quatro objetivos fundamentais: primeiro, assegurar a conectividade e promover o acesso por todos os cidadãos e empresas a redes de capacidade muito elevada, segundo, promover a concorrência, em especial no mercado retalhista, terceiro, proteger os interesses dos utilizadores, nomeadamente dos consumidores, quarto, promover o desenvolvimento do mercado interno da União.

16 A Agência Federal das Redes indicou que, para alcançar esses objetivos, devem ser cumpridos determinados requisitos prévios. Assim, a apreciação do requisito relativo à necessidade da medida deve, nomeadamente, incidir sobre a questão de saber se a simples imposição de obrigações de acesso no que respeita a sistemas de calhas de cabos, aos postes e às estruturas de apoio de linhas aéreas é suficiente para garantir os objetivos de regulação mencionados no § 2 da TKG.

17 Em 19 de agosto de 2022, a Telekom Deutschland intentou uma ação contra a Decisão de 21 de julho de 2022 da Agência Federal das Redes no Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

18 A Telekom Deutschland pediu ao referido órgão jurisdicional que anulasse parcialmente essa decisão, na parte em que a obriga, no ponto 1.1 do dispositivo, a conceder a outras empresas o acesso a sistemas de calhas de cabos, a postes e a estruturas de apoio de linhas aéreas existentes, para efeitos de implantação e exploração de redes de capacidade muito elevada em locais fixos.

19 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o alcance das disposições nacionais aplicáveis é equívoco. Com efeito, determinados elementos militam a favor de uma leitura do § 26 da TKG de acordo com a qual a Agência Federal das Redes deveria ter procedido «a título preliminar» a um exame limitado ao preenchimento dos requisitos de aplicação do § 26, n.º 1, da TKG, a saber, que uma recusa de acesso, por um lado, prejudicaria a emergência de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista e, por outro, prejudicaria os interesses do utilizador final. Em contrapartida, outros elementos sugerem que essa autoridade deve apreciar a necessidade de impor obrigações de acesso à luz de um «conjunto de objetivos» mais amplo. Esse órgão jurisdicional acrescenta que a interpretação do § 26 da TKG, que transpõe para o direito alemão os artigos 72.º e 73.º da Diretiva 2018/1972, deve ser conforme com os seus artigos.

20 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a resolução do litígio no processo principal depende da resposta à questão de saber se uma autoridade reguladora nacional que pretende impor uma medida de acesso aos ativos de engenharia civil com fundamento nos artigos 72.º e 73.º da Diretiva 2018/1972 deve proceder apenas a uma análise dos objetivos enunciados no artigo 72.º, n.º 1, desta diretiva ou se pode remeter, a este respeito, para um «conjunto de objetivos» mais amplo que inclui, nomeadamente, os objetivos enunciados no artigo 3.º da referida diretiva.

21 O órgão jurisdicional de reenvio considera que não está em condições de resolver a questão através da aplicação da teoria do «*acte clair*». Em especial, o artigo 73.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2018/1972 não permite responder diretamente a esta questão, uma vez que o artigo 72.º desta diretiva é o único pertinente no que respeita à imposição de uma obrigação de acesso aos ativos de engenharia civil. Além disso, o artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2018/1972 apenas aparenta ser claro, uma vez que a forma como esta disposição se articula com o artigo 72.º, n.º 1, desta diretiva não é evidente.

22 Nestas condições, o Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 72.º e 73.º da Diretiva [2018/1972] ser interpretados no sentido de que, no âmbito da análise sobre "se" deve ser imposta uma obrigação de acesso a ativos de engenharia civil que, segundo a análise de mercado, não fazem parte do mercado relevante, as autoridades reguladoras nacionais

devem analisar *unicamente* se a não imposição desta obrigação prejudicaria a emergência de um mercado concorrencial sustentável ou não seria do interesse do utilizador final

ou

no âmbito da análise sobre a imposição de uma obrigação de acesso aos referidos ativos, deve, para além das mencionadas condições, ser considerado, *no mesmo nível*, um "conjunto de objetivos" que inclui os demais objetivos enunciados no artigo 3.º da Diretiva [2018/1972], e, eventualmente, outros objetivos[?]»

Quanto à questão prejudicial

23 O órgão jurisdicional de reenvio convida o Tribunal de Justiça a esclarecer a natureza da análise que as autoridades reguladoras nacionais devem efetuar quando pretendem impor a uma empresa, designada como tendo poder de mercado significativo num determinado mercado, uma obrigação de acesso aos ativos de engenharia civil que, segundo a análise de mercado, não fazem parte do mercado relevante. Na sua questão submetida ao Tribunal de Justiça, este órgão jurisdicional faz referência tanto ao artigo 72.º como ao artigo 73.º da Diretiva 2018/1972.

24 A este respeito, há que salientar que o artigo 72.º da Diretiva 2018/1972 permite impor o acesso aos ativos de engenharia civil como «medida corretiva autónoma», no sentido de que permite impor apenas o acesso aos ativos de engenharia civil, ao passo que o artigo 73.º desta diretiva permite impor o acesso aos ativos de engenharia civil como «solução auxiliar», visando o acesso a elementos de ativos de engenharia civil associados ao acesso a uma rede ou a um serviço de comunicações eletrónicas.

25 Embora a redação da questão prejudicial vise simultaneamente os artigos 72.º e 73.º da Diretiva 2018/1972, resulta da decisão de reenvio e, aliás, como todos os participantes na audiência no Tribunal de Justiça concordaram, que apenas a interpretação do artigo 72.º é útil para a resolução do litígio no processo principal.

26 Nestas condições, há que considerar que, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 72.º da Diretiva 2018/1972 deve ser interpretado no sentido de que quando uma autoridade reguladora nacional aprecia se há que impor a uma empresa designada como tendo poder de mercado significativo num determinado mercado uma obrigação de acesso aos ativos de engenharia civil, independentemente de esses ativos, segundo a análise de mercado, fazerem ou não parte do mercado relevante, essa autoridade deve analisar unicamente se a não imposição desta obrigação prejudicaria a emergência de um mercado concorrencial sustentável ou não seria do interesse do utilizador final, ou se, para esse efeito, pode ter em conta, além destes dois elementos e no mesmo nível, os outros objetivos enunciados no artigo 3.º da Diretiva 2018/1972.

27 Em conformidade com jurisprudência constante, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os termos desta disposição, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v. Acórdãos de 17 de novembro de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, n.º 12, e de 1 de agosto de 2025, Alace e Canpelli, C-758/24 e C-759/24, EU:C:2025:591, n.º 91).

28 Em primeiro lugar, no que respeita à redação do artigo 72.º da Diretiva 2018/1972, este artigo subordina, no seu n.º 1, a imposição de uma medida corretiva autónoma em matéria de acesso aos ativos de engenharia civil à condição de que a recusa de acesso ou a fixação de condições não razoáveis com efeitos similares prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável e não seriam do interesse do utilizador final.

29 Importa salientar que, ao contrário de várias versões linguísticas, nomeadamente as versões em língua espanhola, inglesa, francesa, italiana e húngara, desta disposição, nas quais os critérios de imposição de uma obrigação de acesso relativos à «emergência de um mercado concorrencial sustentável» e ao «interesse do utilizador final» estão ligados pela conjunção «e», na versão em língua alemã dessa disposição, estes critérios estão ligados pela conjunção «ou». A este respeito, resulta de jurisprudência constante que a formulação utilizada numa das versões linguísticas de

uma disposição do direito da União não pode servir de base única à interpretação dessa disposição ou ter caráter prioritário em relação a outras versões linguísticas. Em caso de divergência entre as versões linguísticas, a disposição em causa deve ser interpretada em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (v. Acórdãos de 27 de março de 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, n.os 18 e 19, e de 4 de setembro de 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, n.º 34).

30 Além disso, o artigo 72.º desta diretiva prevê, no n.º 2, que as autoridades reguladoras nacionais podem impor às empresas a obrigação de facultar acesso nos termos deste artigo, independentemente de os ativos afetados por essa obrigação fazerem parte do mercado relevante segundo a análise de mercado, desde que a obrigação seja necessária e proporcionada para atingir os objetivos enunciados no artigo 3.º da referida diretiva.

31 Os objetivos enunciados no referido artigo 3.º consistem em promover, primeiro, a conectividade e o acesso e a utilização de redes de capacidade muito elevada, por todos os cidadãos e empresa, bem como, segundo, a concorrência na oferta de redes de comunicações eletrónicas e recursos conexos, terceiro, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno e, quarto, promover os interesses dos cidadãos da União, nomeadamente proporcionando-lhes o máximo de benefícios em termos de escolha, preço e qualidade.

32 Os referidos objetivos gerais incluem, assim, aqueles a que o artigo 72.º, n.º 1, da Diretiva 2018/1972 se refere ao estabelecer os dois critérios para a imposição de uma obrigação de acesso, mas também outros objetivos, como o de promover a conectividade e o acesso e a utilização de redes de capacidade muito elevada.

33 Em segundo lugar, no que respeita ao contexto em que o artigo 72.º desta diretiva se insere, há que salientar, primeiro, que esta última estabelece o código europeu das comunicações eletrónicas. Esta diretiva reformula várias diretivas e institui um quadro harmonizado e simplificado para, nomeadamente, a regulamentação das redes de comunicações eletrónicas, dos serviços de comunicações eletrónicas e dos recursos e serviços conexos. A Diretiva 2018/1972 não se limita a codificar os atos do direito da União que altera ou substitui, mas introduz alterações ao quadro regulamentar em vigor antes da sua adoção, a fim de ter em conta a evolução tecnológica e do mercado (Acórdão de 27 de fevereiro de 2025, T — 2, C-562/23, EU:C:2025:126, n.º 37 e jurisprudência referida). A este respeito, o artigo 72.º da Diretiva 2018/1972 constitui, por sua vez, uma nova disposição em relação ao quadro regulamentar anterior.

34 O artigo 68.º da Diretiva 2018/1972, incluído no capítulo IV do título II da parte II desta diretiva, consagrado às medidas corretivas impostas a empresas com poder de mercado significativo, prevê, no primeiro período do n.º 2, que, caso uma empresa seja designada como tendo poder de mercado significativo num determinado mercado, na sequência de uma análise de mercado, as autoridades reguladoras nacionais devem impor qualquer das obrigações previstas nos artigos 69.º a 74.º e nos artigos 76.º e 80.º da referida diretiva, consoante adequado.

35 Entre as medidas corretivas em matéria de acesso contidas neste capítulo IV figura, por um lado, o artigo 72.º da Diretiva 2018/1972, que habilita as autoridades reguladoras nacionais a impor a uma empresa com poder de mercado significativo num determinado mercado a obrigação específica de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização apenas aos ativos de engenharia civil. Por outro lado, o artigo 73.º desta diretiva confere às autoridades reguladoras nacionais o poder de impor a uma empresa com poder de mercado significativo num determinado mercado a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede

específicos e a recursos conexos (v., neste sentido, Acórdão de 19 de junho de 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, n.º 30). Em conformidade com o artigo 2.º, ponto 10, da referida diretiva, essa obrigação de acesso aos «recursos conexos» pode incluir o acesso a infraestruturas físicas, desde que estes sejam associados a uma rede ou a um serviço de comunicações eletrónicas.

36 Além disso, como confirmam, de resto, o considerando 28 da Recomendação 2020/2245 e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha, as autoridades reguladoras nacionais podem impor obrigações de acesso com base no artigo 72.º da Diretiva 2018/1972, mesmo quando os ativos em causa não fazem parte do mercado relevante segundo a análise de mercado.

37 Segundo, importa salientar que o artigo 68.º, n.º 2, da Diretiva 2018/1972 prevê, no segundo período, que, de acordo com o princípio da proporcionalidade, as autoridades reguladoras nacionais devem escolher a forma menos intrusiva de resolver os problemas identificados na análise do mercado. Além disso, o n.º 4 deste artigo exige que as obrigações impostas nos termos do referido artigo sejam, nomeadamente, baseadas na natureza do problema identificado por uma autoridade reguladora nacional na sua análise de mercado, proporcionadas, tendo em conta, sempre que possível, os custos e benefícios, e justificadas à luz dos objetivos estabelecidos no artigo 3.º desta diretiva.

38 Daqui resulta que uma autoridade reguladora nacional é obrigada, ao considerar a possibilidade de adotar uma medida corretiva autónoma em conformidade com o artigo 72.º da Diretiva 2018/1972, a assegurar que essa medida é proporcionada e justificada à luz de todos os objetivos estabelecidos no artigo 3.º desta diretiva.

39 Terceiro, resulta do artigo 67.º da Diretiva 2018/1972 que uma medida corretiva de acesso só pode ser imposta a uma empresa com poder de mercado significativo depois de se ter verificado, no âmbito de uma análise de mercado, com base nos critérios enunciados no n.º 1, segundo parágrafo, deste artigo, a inexistência de concorrência efetiva e sustentável num determinado mercado. O n.º 4, segundo período, do referido artigo prevê que a autoridade reguladora nacional apenas impõe obrigações nos termos do artigo 68.º desta diretiva se, na ausência de tais obrigações, o resultado para os utilizadores finais não for efetivamente concorrencial.

40 Além disso, nos termos do artigo 73.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2018/1972, caso ponderem, nos termos do artigo 68.º desta diretiva, impor obrigações com base no artigo 72.º ou do artigo 73.º da referida diretiva, as autoridades reguladoras nacionais devem assegurar que a imposição de obrigações nos termos deste artigo 72.º seria um meio proporcionado de promover a concorrência e o interesse do utilizador final.

41 Daqui resulta que, à semelhança dos artigos 67.º e 73.º da Diretiva 2018/1972, que se referem simultaneamente à concorrência e ao utilizador final, os critérios de imposição de uma obrigação de acesso relativos à «emergência de um mercado concorrencial sustentável» e ao «interesse do utilizador final», mencionados no artigo 72.º, n.º 1, desta diretiva, têm caráter cumulativo.

42 Daqui também resulta que o requisito de imposição de uma obrigação de acesso previsto no artigo 72.º, n.º 1, da Diretiva 2018/1972 coincide, em substância, com a exigência, resultante dos artigos 67.º e 73.º desta diretiva, de que essa obrigação seja proporcionada e necessária em relação aos objetivos de promoção da concorrência e dos interesses dos utilizadores finais. Uma vez que estes dois objetivos estão incluídos nos objetivos gerais enunciados no artigo 3.º desta diretiva, deve considerar-se que este requisito está preenchido quando uma obrigação de acesso aos ativos

de engenharia civil, imposta a uma empresa designada como tendo poder de mercado significativo num determinado mercado, baseada na natureza do problema identificado na análise de mercado, em conformidade com o artigo 68.º, n.º 4, da referida diretiva, é proporcionada e necessária à luz de todos os objetivos enunciados nesse artigo 3.º

43 A interpretação que resulta dos n.ºs 28 a 42 do presente acórdão é, em terceiro lugar, corroborada pelos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Com efeito, como resulta do artigo 68.º, n.º 4, da Diretiva 2018/1972, as medidas corretivas impostas a empresas com poder de mercado significativo prosseguem os objetivos enunciados no artigo 3.º desta diretiva. De acordo com o considerando 29 da referida diretiva, as intervenções *ex ante* visam, nomeadamente, produzir benefícios para os utilizadores finais, tornando os mercados retalhistas efetivamente concorrenciais numa base sustentável. Resulta igualmente deste considerando que um dos objetivos do legislador da União é reduzir progressivamente essas intervenções para acompanhar a evolução da concorrência e, em última análise, para assegurar que as comunicações eletrónicas sejam regidas exclusivamente pela lei da concorrência.

44 O artigo 72.º da Diretiva 2018/1972 visa a realização dos mesmos objetivos. O considerando 187 desta diretiva indica que o acesso efetivo aos ativos de engenharia civil tem por finalidade a melhoria da implantação de redes competitiva e dinâmica em todo o mercado a jusante. Sublinha que esses ativos, que podem acolher uma rede de comunicações eletrónicas, são essenciais para o êxito da implantação de novas redes devido ao elevado custo de os duplicar e as poupanças significativas que podem ser feitas com a sua reutilização.

45 Daqui resulta que uma autoridade reguladora nacional não se pode limitar a declarar que uma medida baseada no artigo 72.º da Diretiva 2018/1972 é proporcionada e necessária para promover a concorrência e os interesses do utilizador final, mas deve apreciar se é esse o caso à luz de todos os objetivos referidos no artigo 3.º desta diretiva (v., por analogia, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Koninklijke KPN e o., C-28/15, EU:C:2016:692, n.º 50).

46 Além disso, há que recordar que os objetivos gerais referidos no artigo 3.º desta diretiva não são enumerados por ordem de prioridade.

47 Por conseguinte, quando uma autoridade reguladora nacional examina se há que impor uma medida com fundamento no artigo 72.º da Diretiva 2018/1972, não é obrigada a apreciar, a título preliminar, se essa medida é proporcionada e necessária para promover a concorrência e o interesse dos utilizadores finais. Pode proceder à análise da proporcionalidade e da necessidade da referida medida começando a sua apreciação por um ou outro dos objetivos enunciados no artigo 3.º desta diretiva.

48 Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se a obrigação de acesso aos ativos de engenharia civil imposta à Telekom Deutschland, em aplicação da legislação nacional que transpõe o artigo 72.º da Diretiva 2018/1972, se baseia na natureza do problema identificado na análise de mercado, em conformidade com o artigo 68.º, n.º 4, desta diretiva e se é proporcionada e necessária à luz de todos os objetivos enunciados, sem ordem de prioridade, no artigo 3.º da referida diretiva.

49 Resulta do exposto que o artigo 72.º da Diretiva 2018/1972 deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade reguladora nacional aprecia se deve impor a uma empresa designada como tendo poder de mercado significativo num determinado mercado uma obrigação de acesso aos ativos de engenharia civil, independentemente de esses ativos, segundo a

análise de mercado, fazerem ou não parte do mercado relevante, essa autoridade deve examinar se a não imposição dessa obrigação prejudicaria a emergência de um mercado concorrencial sustentável e não seria do interesse do utilizador final. Além disso, a referida autoridade também deve assegurar que a referida obrigação se baseia na natureza do problema identificado na análise de mercado e é proporcionada e necessária, à luz de todos os objetivos enunciados, sem ordem de prioridade, no artigo 3.º desta diretiva.

Quanto às despesas

50 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O artigo 72.º da Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas,

deve ser interpretado no sentido de que:

quando uma autoridade reguladora nacional aprecia se deve impor a uma empresa designada como tendo poder de mercado significativo num determinado mercado uma obrigação de acesso aos ativos de engenharia civil, independentemente de esses ativos, segundo a análise de mercado, fazerem ou não parte do mercado relevante, essa autoridade deve examinar se a não imposição dessa obrigação prejudicaria a emergência de um mercado concorrencial sustentável e não seria do interesse do utilizador final. Além disso, a referida autoridade também deve assegurar que a referida obrigação se baseia na natureza do problema identificado na análise de mercado e é proporcionada e necessária, à luz de todos os objetivos enunciados, sem ordem de prioridade, no artigo 3.º desta diretiva.

Assinaturas