



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

28 de outubro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 1999/62/CE — Diretiva 2006/38/CE — Aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas — Artigo 7.º, n.º 9 — Artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2 — Portagens — Princípio da amortização exclusiva dos custos das infraestruturas — Custos das infraestruturas — Custos de exploração — Custos respeitantes à polícia de trânsito — Ultrapassagem dos custos — Efeito direto — Justificação *a posteriori* de uma taxa de portagem excessiva — Limitação dos efeitos do acórdão no tempo»

No processo C-321/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, Alemanha), por Decisão de 28 de março de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de abril de 2019, no processo

BY,

CZ

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta (relatora), vice-presidente do Tribunal de Justiça, C. Toader, M. Safjan e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: M. Krausenböck, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 4 de março de 2020,

considerando as observações apresentadas:

- em representação de CZ e de BY, por M. Pfnür e A. Winczura, Rechtsanwälte,
- em representação da Bundesrepublik Deutschland, por J. Hilf, F. Montag e M. Schleifenbaum, Rechtsanwälte,
- em representação do Governo alemão, por D. Klebs e J. Möller, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

– em representação da Comissão Europeia, por W. Mölls e N. Yerrell, na qualidade de agentes,
ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 18 de junho de 2020,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º, n.º 9, e do artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas (JO 1999, L 187, p. 42), conforme alterada pela Diretiva 2006/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2006 (JO 2006, L 157, p. 8) (a seguir «Diretiva 1999/62 alterada»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe BY e CZ à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) a respeito do seu pedido de reembolso de montantes pagos em portagens pela utilização das autoestradas federais alemãs.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 2.º da Diretiva 1999/62 alterada enuncia:
«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:
 - a) “Rede rodoviária transeuropeia”, a rede rodoviária definida na secção 2 do anexo I da Decisão n.º 1692/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 1996, [sobre as] orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes [(JO 1996, L 228, p. 1) — decisão com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 1791/2006 do Conselho, de 20 de novembro de 2006 (JO 2006, L 363, p. 1)], tal como ilustrada nos mapas. Os mapas remetem para as secções correspondentes mencionadas no dispositivo e/ou no anexo II a essa decisão;
 - a-A) “Custos de construção”, os custos relacionados com a construção, incluindo, se for caso disso, os custos de financiamento de:
 - novas infraestruturas ou de novas melhorias introduzidas nas infraestruturas (incluindo reparações estruturais significativas); ou
 - infraestruturas ou de melhorias introduzidas nas infraestruturas (incluindo reparações estruturais significativas) que tenham sido concluídas, no máximo, 30 anos antes de 10 de junho de 2008, no caso de em 10 de junho de 2008 se encontrar já em vigor um novo sistema de cobrança de portagens, ou, no máximo, 30 anos antes da instituição de quaisquer novos sistemas de cobrança de portagens introduzidos após 10 de junho de 2008; os custos das infraestruturas ou das melhorias introduzidas nas infraestruturas concluídas antes das referidas datas podem também ser considerados custos de construção, caso:
 - i) o Estado-Membro tenha criado um sistema de cobrança prevendo a amortização desses custos através de um contrato com um operador do sistema de cobrança de portagens, ou outro ato jurídico de efeito equivalente, que entre em vigor antes de 10 de junho de 2008, ou

- ii) o Estado-Membro possa demonstrar que a construção da infraestrutura em causa depende do facto de o seu período de vida predefinido ser superior a 30 anos.

De qualquer modo, a proporção dos custos de construção a ter em conta não deverá exceder a proporção do atual período de vida predefinido dos componentes da infraestrutura ainda não amortizados em 10 de junho de 2008, ou à data em que é introduzido o novo sistema de cobrança de portagens, se esta for posterior.

Os custos das infraestruturas ou das melhorias introduzidas nas infraestruturas podem incluir as despesas específicas com infraestruturas que se destinem a reduzir os danos decorrentes do ruído ou a melhorar a segurança rodoviária e os pagamentos efetivamente executados pelo operador da infraestrutura que correspondam a elementos ambientais objetivos, como a proteção contra a contaminação do solo;

[...]

- b) “Portagem”, um determinado montante a pagar pela realização, por um veículo, de um dado percurso nas infraestruturas referidas no n.º 1 do artigo 7.º; esse montante deve ter por base a distância percorrida e a categoria do veículo;
- b-A) “Montante médio ponderado das portagens”, o total das receitas provenientes das portagens cobradas em determinado período, dividido pelo número de quilómetros percorridos pelos veículos numa determinada rede sujeita a portagem no mesmo período, sendo as receitas e os quilómetros percorridos pelos veículos calculados relativamente aos veículos a que se aplicam portagens;

[...]»

4 O artigo 7.º desta diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros só podem manter ou introduzir portagens e/ou direitos de utilização na rede rodoviária transeuropeia, ou em troços dessa rede, nas condições previstas nos n.ºs 2 a 12. Esse facto não prejudica o direito de os Estados-Membros, de acordo com o Tratado, aplicarem portagens e/ou direitos de utilização em estradas que não pertençam à rede rodoviária transeuropeia, nomeadamente em estradas paralelas para as quais o tráfego possa ser desviado da rede rodoviária transeuropeia e/ou que estejam em concorrência direta com certos troços da rede, ou a outras categorias de veículos a motor não abrangidas pela definição de “veículo” em circulação na rede rodoviária transeuropeia, desde que a imposição de portagens e/ou direitos de utilização nessas estradas não constitua uma discriminação do tráfego internacional e não dê origem a distorções de concorrência entre operadores.

[...]

9. As portagens baseiam-se no princípio da amortização exclusiva dos custos das infraestruturas. Especificamente, o montante médio ponderado das portagens deve ter por referência os custos de construção e os custos de exploração, manutenção e desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa. O montante médio ponderado das portagens pode também incluir uma remuneração de capital ou uma margem de lucro baseadas nas condições de mercado.

[...]»

5 Nos termos do artigo 7.º-A, n.ºs 1 a 3, da referida diretiva:

«1. Os Estados-Membros fixam os níveis dos montantes médios ponderados das portagens a cobrar na rede de infraestruturas em causa, ou num troço claramente definido dessa rede, tendo em conta os vários custos referidos no n.º 9 do artigo 7.º Os custos tidos em conta devem dizer respeito à rede ou troço de rede onde são cobradas portagens e aos veículos sujeitos à cobrança de portagens. Os Estados-Membros podem optar por não recuperar esses custos através das receitas provenientes das portagens ou por recuperar apenas uma percentagem desses custos.

2. As portagens são fixadas nos termos do artigo 7.º e do n.º 1 do presente artigo.

3. Relativamente aos novos sistemas de cobrança de portagens — com exceção dos concessionados — instituídos pelos Estados-Membros após 10 de junho de 2008, os Estados-Membros calculam os custos de acordo com um método baseado nos princípios fundamentais de cálculo estabelecidos no anexo III.

Relativamente aos novos sistemas de portagens concessionadas, instituídos após 10 de junho de 2008, o montante máximo das portagens deve ser equivalente ou inferior ao montante que seria obtido de acordo com um método baseado nos princípios fundamentais de cálculo estabelecidos no anexo III. A avaliação dessa equivalência deve ser feita com base num período de referência razoavelmente longo adequado à natureza do contrato de concessão.

Os sistemas de cobrança de portagens já instituídos em 10 de junho de 2008 ou em relação aos quais, antes de 10 de junho de 2008, tenham sido recebidas propostas ou respostas a convites para negociar no âmbito do procedimento por negociação, ao abrigo de um processo de concurso público, não ficam sujeitos às obrigações estabelecidas no presente número enquanto estiverem em vigor e não sofrerem alterações substanciais.»

6 O anexo III da Diretiva 1999/62 alterada, intitulado «Princípios fundamentais de imputação de custos e de cálculo das portagens», dispõe, no seu ponto 3:

«Custos de exploração, gestão e cobrança de portagens

Nesta rubrica incluem-se todos os custos suportados pelo operador da infraestrutura que não sejam abrangidos pelo ponto 2 e que digam respeito à implementação, funcionamento e gestão da infraestrutura e do sistema de cobrança de portagens, em especial:

- os custos de construção, implantação e manutenção de cabines de pagamento de portagens e outros sistemas de pagamento;
- os custos diários de exploração, gestão e aplicação do sistema de cobrança de portagens;
- os encargos e direitos administrativos respeitantes aos contratos de concessão;
- os custos administrativos, operacionais e de gestão relativos ao funcionamento da infraestrutura.

Os custos podem ainda incluir uma remuneração de capital ou uma margem de lucro que reflita o grau de risco transferido.

Estes custos são repartidos, numa base equitativa e transparente, entre todas as classes de veículos sujeitas ao sistema de cobrança de portagens.»

Direito alemão

- 7 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o montante das portagens pela utilização das autoestradas federais alemãs, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2014, é fixado, nos termos do artigo 14.º, n.º 3, da Bundesfernstraßenmautgesetz (Lei das Portagens sobre os Grandes Eixos Rodoviários Federais), de 12 de julho de 2011 (BGBl. 2011 I S., p. 1378), pelo anexo 4 desta. Este anexo estabelece essas portagens com base, por um lado, num montante fixado por quilómetro para os veículos ou os conjuntos de veículos que têm até três eixos e para os que têm quatro eixos ou mais e, por outro, na categoria a que pertence o veículo, a qual depende do nível de emissões poluentes. As taxas das portagens variam entre 0,141 e 0,288 euros.
- 8 Esse órgão jurisdicional precisa que a taxa das portagens aplicável ao período abrangido pelo reembolso pedido, compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 18 de julho de 2011, foi calculada com base no *Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland* (Relatório de Peritagem sobre os Custos das Infraestruturas Rodoviárias na Alemanha), de 30 de novembro de 2007 (a seguir «WKG 2007»), que incide sobre um período de cálculo compreendido entre 2007 e 2012, tendo em conta, designadamente, os custos do capital investido na aquisição dos terrenos onde foram construídas as autoestradas e os custos de exploração das infraestruturas rodoviárias, a saber, os custos de manutenção, os custos de construção, os encargos relativos ao sistema de cobrança das portagens e os custos relativos à polícia de trânsito.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 9 BY e CZ exploraram, até 31 de agosto de 2015, uma sociedade de direito polaco que exercia atividades de transporte rodoviário, nomeadamente no território alemão.
- 10 Neste âmbito, BY e CZ pagaram à República Federal da Alemanha, relativamente ao período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 18 de julho de 2011, um montante total de 12 420,53 euros em portagens pela utilização das autoestradas federais alemãs.
- 11 Considerando que este montante era excessivo, BY e CZ intentaram uma ação destinada a obter o respetivo reembolso, no Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia, Alemanha), que a julgou improcedente.
- 12 BY e CZ interpuseram recurso dessa decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, alegando, em substância, que as modalidades de cálculo com base nas quais foram fixadas as taxas das portagens que tiveram de pagar levaram ao estabelecimento de taxas excessivas, em violação do direito da União.
- 13 Para decidir a questão que lhe foi submetida, o órgão jurisdicional de reenvio entende que há que examinar previamente se o artigo 7.º, n.º 9, e o artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 1999/62 alterada têm efeito direto e se estas disposições foram transpostas corretamente para o direito alemão.
- 14 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio recorda, em primeiro lugar, que, no processo que deu origem ao Acórdão de 5 de fevereiro de 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 não podia ser invocado por particulares contra uma autoridade do Estado, em caso de falta ou de incorreta transposição desta diretiva. Contudo, na sequência das alterações introduzidas pelo legislador da União nesta diretiva através da Diretiva 2006/38, esse órgão jurisdicional considera que o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada tem efeito direto. Com efeito, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta disposição contém agora uma interdição de ultrapassagem dos custos, nos termos da qual são proibidas taxas de portagens excessivas não justificadas pelos custos das infraestruturas.

- 15 Em segundo lugar, interroga-se, em substância, sobre a questão de saber se os custos respeitantes à polícia de trânsito, que foram tidos em conta na fixação da taxa das portagens em causa no processo principal, estão abrangidos pelo conceito de «custos de exploração», na aceção do artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada.
- 16 Por outro lado, ao mesmo tempo que salienta que as modalidades de cálculo das taxas das portagens fixadas no direito alemão comportam erros, nomeadamente no que respeita à tomada em consideração dos custos correspondentes à remuneração do capital investido na aquisição dos terrenos onde foram construídas as autoestradas, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se pode ser declarada uma violação do artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada, em caso de ligeira ultrapassagem dos custos das infraestruturas.
- 17 Em terceiro e último lugar, o órgão jurisdicional de reenvio indica que, nos termos do direito nacional, o caráter excessivo de uma taxa de portagem pode ser corrigido mediante um cálculo dos custos apresentado *a posteriori* no âmbito de um processo jurisdicional. Referindo-se ao n.º 138 do Acórdão de 26 de setembro de 2000, Comissão/Áustria (C-205/98, EU:C:2000:493), interroga-se, contudo, sobre se essa legislação nacional é conforme com o direito da União. Na eventualidade de ser esse o caso, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se também sobre o método a seguir para proceder a esse cálculo.
- 18 Nestas circunstâncias, o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Administrativo Superior do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, Alemanha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Pode o devedor individual da portagem invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais o dever de cumprimento das disposições relativas ao cálculo da portagem consagradas nos artigos 7.º, n.º 9, [e] 7.º-A, n.ºs 1 e 2, da Diretiva [1999/62 alterada], se o Estado-Membro, ao estabelecer por lei as taxas das portagens, não tiver cumprido integralmente aquelas disposições ou delas tiver feito uma transposição incorreta, em detrimento do devedor da portagem?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:
- a) Podem os custos [respeitantes à] polícia de trânsito ser igualmente contabilizados como custos de exploração da rede de infraestruturas, no sentido do artigo 7.º, n.º 9, segunda frase, da Diretiva [1999/62 alterada]?
 - b) A ultrapassagem dos custos com infraestruturas suscetíveis de serem tidos em conta no cálculo dos montantes médios ponderados das portagens, na ordem de:
 - i) até 3,8 %, especialmente nos casos em que são considerados custos que, em princípio, não são suscetíveis de serem tidos em conta[;]
 - ii) até 6 %[;]

conduz à violação da proibição de ultrapassagem dos custos nos termos do artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva [1999/62 alterada], tendo, então, como consequência a inaplicabilidade do direito nacional?

- 3) Em caso de resposta afirmativa à [segunda questão, alínea b)]:
- a) Deve o Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de setembro de 2000, [Comissão/Áustria (C-205/98, EU:C:2000:493, n.º 138),] ser entendido no sentido de que uma ultrapassagem considerável dos custos já não pode ser corrigida por um cálculo dos custos efetuado *a posteriori*, no âmbito de um processo [jurisdicional], para o efeito de comprovar que a portagem fixada na realidade não ultrapassa os custos suscetíveis de ser tidos em conta?
 - b) Em caso de resposta negativa à [terceira questão, alínea a)]:

O cálculo dos custos *a posteriori*, efetuado após o decurso do período de cálculo, deve basear-se inteiramente nos custos efetivos e nas receitas efetivas provenientes das portagens, e não, portanto, nas estimativas em que se baseou o cálculo previsional original?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à segunda questão, alínea a)

- 19 Com a sua segunda questão, alínea a), que importa examinar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada deve ser interpretado no sentido de que os custos respeitantes à polícia de trânsito estão abrangidos pelo conceito de «custos de exploração», na aceção desta disposição.
- 20 A este respeito, o artigo 7.º, n.º 9, primeiro período, da Diretiva 1999/62 alterada dispõe que as portagens se baseiam no princípio da amortização exclusiva dos custos das infraestruturas. O segundo período desta disposição precisa que o montante médio ponderado das portagens deve ter por referência os custos de construção e os custos de exploração, manutenção e desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa. O terceiro período da referida disposição enuncia que o montante médio ponderado das portagens pode também incluir uma remuneração de capital ou uma margem de lucro baseadas nas condições de mercado.
- 21 O artigo 7.º-A, n.º 1, da Diretiva 1999/62 alterada prevê que os Estados-Membros fixam os níveis dos montantes médios ponderados das portagens a cobrar na rede de infraestruturas em causa, ou num troço claramente definido dessa rede, tendo em conta os vários custos referidos no artigo 7.º, n.º 9, desta diretiva. O artigo 7.º-A, n.º 2, precisa que as portagens são fixadas nos termos do n.º 1 deste último artigo e do artigo 7.º desta diretiva.
- 22 Resulta da redação destas disposições que os montantes médios ponderados das portagens devem ser fixados tendo exclusivamente em conta os «custos das infraestruturas» a que se refere o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada, que remete, a este respeito, para os custos de construção, de exploração, de manutenção e de desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa.
- 23 Como sublinhou o advogado-geral no n.º 30 das suas conclusões, há que considerar, desde logo, que os custos pertinentes para efeitos da resposta à presente questão não são os relativos à construção, à manutenção ou ao desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa, mas os relativos à exploração.
- 24 Quanto, em especial, ao conceito de «custos de exploração» referido no artigo 7.º, n.º 9, segundo período, da Diretiva 1999/62 alterada, o mesmo diz respeito aos custos decorrentes da exploração da infraestrutura em causa.
- 25 Esta interpretação é confirmada pelas disposições do anexo III, ponto 3, da Diretiva 1999/62 alterada, segundo as quais os custos de exploração incluem todos os custos suportados pelo operador da infraestrutura que digam respeito ao seu funcionamento. A este propósito, há que notar que, embora resulte do artigo 7.º-A, n.º 3, desta diretiva que os princípios fundamentais enunciados no anexo III se aplicam ao cálculo dos montantes médios ponderados das portagens nos sistemas de cobrança de portagens instituídos após 10 de junho de 2008 e que, por conseguinte, esse anexo não é aplicável no processo principal, o mesmo fornece indícios sobre o alcance dos conceitos equivalentes utilizados no âmbito da referida diretiva.
- 26 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 32 das suas conclusões, as atividades de polícia enquadram-se na responsabilidade do Estado agindo no exercício das suas prerrogativas de poder público e não enquanto operador da infraestrutura rodoviária.
- 27 Os custos respeitantes à polícia de trânsito não podem, portanto, ser considerados «custos de exploração» a que se refere o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada.

- 28 Esta interpretação é corroborada pelos trabalhos preparatórios desta diretiva. Com efeito, resulta da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera a Diretiva 1999/62, apresentada em 23 de julho de 2003 [COM(2003) 448 final, p. 4], que a Comissão Europeia tinha inicialmente proposto tomar em consideração, para efeitos da determinação das taxas das portagens, custos externos, como os custos de acidentes não cobertos pelos seguros, que ficam a cargo da sociedade no seu conjunto. Segundo a Comissão, estes custos deveriam incluir, em especial, os custos administrativos dos serviços públicos mobilizados no quadro de acidentes de trânsito. Todavia, o legislador da União não adotou esta proposta na Diretiva 1999/62 alterada.
- 29 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à segunda questão, alínea a), que o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada deve ser interpretado no sentido de que os custos respeitantes à polícia de trânsito não estão abrangidos pelo conceito de «custos de exploração», na aceção desta disposição.

Quanto à segunda questão, alínea b)

- 30 Com a sua segunda questão, alínea b), que importa examinar em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que os montantes médios ponderados das portagens ultrapassem em 3,8 % ou em 6 % os custos das infraestruturas da rede de infraestruturas em causa, nomeadamente devido à tomada em consideração de custos que não estão abrangidos pelo conceito de «custos das infraestruturas», na aceção desta disposição.
- 31 A este respeito, como resulta dos n.ºs 20 e 22 do presente acórdão, por um lado, o artigo 7.º, n.º 9, primeiro período, da Diretiva 1999/62 alterada prevê que as portagens se baseiam no princípio da amortização exclusiva dos custos das infraestruturas. Por outro lado, os Estados-Membros devem fixar os montantes médios ponderados das portagens tendo exclusivamente em conta os «custos das infraestruturas», conforme expressamente enumerados neste artigo.
- 32 Daqui resulta que o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada se opõe a qualquer ultrapassagem dos custos das infraestruturas da rede de infraestruturas em causa resultante de erros de cálculo não negligenciáveis ou da tomada em consideração de custos que não se enquadram nos abrangidos por esta disposição, como os custos respeitantes à polícia de trânsito.
- 33 Por conseguinte, há que responder à segunda questão, alínea b), que o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que os montantes médios ponderados das portagens ultrapassem em 3,8 % ou em 6 % os custos das infraestruturas da rede de infraestruturas em causa, devido a erros de cálculo não negligenciáveis ou à tomada em consideração de custos que não estão abrangidos pelo conceito de «custos das infraestruturas», na aceção desta disposição.

Quanto à primeira questão

- 34 Com a sua primeira questão, que importa examinar em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se um particular pode invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais as disposições do artigo 7.º, n.º 9, e do artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 1999/62 alterada, contra um Estado-Membro, quando este não tenha cumprido essas disposições ou as tenha transposto de forma incorreta.
- 35 Segundo jurisprudência constante, sempre que as disposições de uma diretiva sejam, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, os particulares podem invocá-las contra um Estado-Membro perante os respetivos órgãos jurisdicionais, quando este Estado-Membro não

tenha transposto a diretiva para o direito nacional dentro do prazo ou quando a transposição tenha sido incorreta (Acórdão de 21 de novembro de 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, n.º 37 e jurisprudência referida).

- 36 Uma disposição do direito da União é incondicional quando prevê uma obrigação que não está sujeita a nenhuma condição nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de nenhum ato das instituições da União ou dos Estados-Membros. Uma disposição é suficientemente precisa para ser invocada por um particular e aplicada pelo juiz quando prevê uma obrigação em termos inequívocos (Acórdão de 1 de julho de 2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, n.º 45).
- 37 No n.º 42 do Acórdão de 5 de fevereiro de 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), o Tribunal de Justiça declarou que nem o artigo 7.º, alínea h), da Diretiva 93/89/CEE do Conselho, de 25 de outubro de 1993, relativa à aplicação pelos Estados-Membros dos impostos sobre certos veículos utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias, bem como das portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infraestruturas (JO 1993, L 279, p. 32), nem o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 podiam ser invocados pelos particulares contra uma autoridade do Estado, em caso de falta ou de incorreta transposição destas diretivas.
- 38 Com efeito, no que diz respeito ao artigo 7.º, alínea h), da Diretiva 93/89, segundo o qual as «taxas das portagens estão ligadas aos custos de construção, de exploração e de desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa», o Tribunal de Justiça declarou, nos n.ºs 40 e 41 desse acórdão, que esta disposição não podia ser considerada incondicional e suficientemente precisa para poder ser invocada por particulares contra uma autoridade do Estado, pelo facto de que, em primeiro lugar, a referida disposição não precisava a natureza da ligação que devia existir entre as taxas de portagens e os custos de construção, de exploração e de desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa, em segundo lugar, não definia estas três categorias de custos e, por último, em terceiro lugar, embora impusesse uma linha orientadora geral para calcular as portagens, não indicava nenhum método de cálculo concreto e deixava aos Estados-Membros uma margem de apreciação muito alargada a este respeito.
- 39 No n.º 41 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que esta apreciação se aplicava *a fortiori* ao artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62, na medida em que esta disposição estava redigida em termos idênticos aos do artigo 7.º, alínea h), da Diretiva 93/89, à exceção do facto de não dizer respeito ao conceito de «taxas das portagens», mas ao de «montante médio ponderado das portagens», sem, no entanto, o definir.
- 40 No caso em apreço, como decorre do n.º 22 do presente acórdão, resulta do artigo 7.º, n.º 9, primeiro período, da Diretiva 1999/62 alterada e do artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, desta diretiva que os montantes médios ponderados das portagens devem ser fixados tendo exclusivamente em conta os «custos das infraestruturas».
- 41 Ao prever que as portagens se baseiam no princípio da amortização exclusiva dos «custos das infraestruturas», o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada precisa claramente a natureza da ligação que deve existir entre as taxas das portagens e os custos das infraestruturas em causa.
- 42 Além disso, decorre da leitura conjugada do artigo 7.º, n.º 1, e do artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada que a «rede de infraestruturas em causa», prevista nesta última disposição, corresponde a uma rede de infraestruturas situada na «rede rodoviária transeuropeia», a qual é definida no artigo 2.º, alínea a), desta diretiva. A referida diretiva define também, no seu artigo 2.º, os conceitos de «portagem», de «montante médio ponderado das portagens» e de «custos de construção».

- 43 Como o advogado-geral observou no n.º 83 das suas conclusões, os principais elementos em falta identificados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 5 de fevereiro de 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), que impediam o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 de ter efeito direto, foram, portanto, colmatados pelo legislador da União, por ocasião das alterações introduzidas nesta diretiva pela Diretiva 2006/38.
- 44 Embora a Diretiva 1999/62 alterada deixe ainda uma margem de apreciação aos Estados-Membros no que respeita às modalidades de cálculo das portagens, esta circunstância não afeta o caráter preciso e incondicional da obrigação de fixar as portagens tendo exclusivamente em conta os «custos das infraestruturas», a que se refere o artigo 7.º, n.º 9, desta diretiva.
- 45 Daqui resulta que o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada e o artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, desta diretiva impõem aos Estados-Membros que introduzem ou mantêm portagens na rede rodoviária transeuropeia uma obrigação precisa e incondicional de fixar o nível destas portagens tendo exclusivamente em conta os «custos das infraestruturas», a saber, os custos de construção, de exploração, de manutenção e de desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa.
- 46 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que um particular pode invocar diretamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais, contra um Estado-Membro, a obrigação de ter exclusivamente em conta os custos das infraestruturas a que se refere o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada, imposta por esta disposição e pelo artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, quando o referido Estado-Membro não tenha cumprido essa obrigação ou a tenha transposto de forma incorreta.

Quanto à terceira questão

- 47 Com a sua terceira questão, que importa examinar em último lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a Diretiva 1999/62 alterada, lida à luz do n.º 138 do Acórdão de 26 de setembro de 2000, *Comissão/Áustria* (C-205/98, EU:C:2000:493), deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que uma taxa de portagem excessiva seja justificada *a posteriori* por um novo cálculo dos custos das infraestruturas apresentado no âmbito de um processo jurisdicional. Em caso de resposta negativa, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se tal cálculo se deve basear exclusivamente nos custos efetivos e nas receitas das portagens efetivamente cobradas e não nas estimativas que foram adotadas no cálculo previsional.
- 48 A este respeito, no n.º 138 desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que a República da Áustria não podia justificar o aumento da taxa das portagens, aplicável à autoestrada em causa, através da apresentação de um novo método de cálculo dos custos, uma vez que, por um lado, não tinha explicado em que medida este método era mais adequado e, por outro, o artigo 7.º, alínea h), da Diretiva 93/89, segundo o qual as taxas das portagens estão ligadas aos custos de construção, de exploração e de desenvolvimento da rede de infraestruturas em causa, implicava que a adaptação da taxas das portagens fosse consecutiva ao cálculo que a justificava.
- 49 Estas considerações aplicam-se igualmente num caso como o do processo principal, em que a justificação das taxas das portagens consideradas excessivas não resulta da aplicação *a posteriori* de um novo método de cálculo, mas sim da atualização dos custos das infraestruturas originalmente tidos em conta, no âmbito de um processo jurisdicional.
- 50 Nestas condições, há que responder à terceira questão que a Diretiva 1999/62 alterada, lida à luz do n.º 138 do Acórdão de 26 de setembro de 2000, *Comissão/Áustria* (C-205/98, EU:C:2000:493), deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que uma taxa de portagem excessiva seja justificada *a posteriori* por um novo cálculo dos custos das infraestruturas apresentado no âmbito de um processo jurisdicional.

Quanto à limitação dos efeitos do presente acórdão no tempo

- 51 Na audiência, a República Federal da Alemanha pediu ao Tribunal de Justiça que limitasse no tempo os efeitos do presente acórdão, caso considerasse que as disposições do artigo 7.º, n.º 9, e do artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 1999/62 alterada produzem efeito direto.
- 52 Em apoio do seu pedido, a República Federal da Alemanha sustentou, em primeiro lugar, que existe uma incerteza quanto ao alcance do conceito de «custos de exploração», na aceção do artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada, que resulta, em grande parte, do comportamento adotado pela Comissão. Com efeito, segundo a República Federal da Alemanha, no seu Parecer de 10 de dezembro de 2014, em conformidade com o artigo 7.º-H, n.º 2, da Diretiva 1999/62/CE, relativo à introdução de um novo sistema de portagens na Alemanha [C(2014) 9313 final], e no seu Parecer de 16 de janeiro de 2019, em conformidade com o artigo 7.º-H, n.º 2, da Diretiva 1999/62/CE, sobre a introdução de um novo sistema de cobrança de portagens na Alemanha [C(2019) 60], a Comissão considerou que os custos relativos à polícia de trânsito estavam abrangidos pelo referido conceito.
- 53 Em segundo lugar, a República Federal da Alemanha chamou a atenção do Tribunal de Justiça para as graves consequências financeiras que resultariam da aplicação retroativa do presente acórdão.
- 54 Segundo jurisprudência constante, a interpretação que o Tribunal de Justiça faz de uma regra do direito da União, no exercício da competência que lhe confere o artigo 267.º TFUE, esclarece e precisa o significado e o alcance dessa regra, tal como deve ou deveria ter sido entendida e aplicada desde o momento da sua entrada em vigor. Daí decorre que a regra assim interpretada pode e deve ser aplicada pelo juiz mesmo a relações jurídicas nascidas e constituídas antes de ser proferido o acórdão que se pronuncia sobre o pedido de interpretação, se, além disso, estiverem preenchidos os requisitos que permitem submeter aos órgãos jurisdicionais competentes um litígio relativo à aplicação da referida regra (Acórdão de 14 de março de 2019, Skanska Industrial Solutions e o., C-724/17, EU:C:2019:204, n.º 55 e jurisprudência referida).
- 55 Só a título verdadeiramente excecional pode o Tribunal de Justiça, em aplicação do princípio geral da segurança jurídica inerente à ordem jurídica da União, ser levado a limitar a possibilidade de qualquer interessado invocar uma disposição por ele interpretada para pôr em causa relações jurídicas estabelecidas de boa-fé. Para que uma tal limitação possa ser decidida, é necessário que estejam preenchidos dois requisitos essenciais, a saber, a boa-fé dos meios interessados e o risco de perturbações graves (Acórdão de 14 de março de 2019, Skanska Industrial Solutions e o., C-724/17, EU:C:2019:204, n.º 56 e jurisprudência referida).
- 56 Mais especificamente, o Tribunal de Justiça só recorreu a esta solução em circunstâncias bem precisas, nomeadamente quando existia um risco de repercussões económicas graves devidas em especial ao grande número de relações jurídicas constituídas de boa-fé com base na regulamentação considerada validamente em vigor e quando se afigurava que os particulares e as autoridades nacionais tinham sido incitados a adotar um comportamento não conforme com o direito da União em virtude de uma incerteza objetiva e importante quanto ao alcance das disposições do direito da União, incerteza para a qual tinham eventualmente contribuído os próprios comportamentos adotados por outros Estados-Membros ou pela Comissão (Acórdão de 14 de março de 2019, Skanska Industrial Solutions e o., C-724/17, EU:C:2019:204, n.º 57 e jurisprudência referida).
- 57 No caso em apreço, há que observar que a República Federal da Alemanha não apresentou elementos suscetíveis de satisfazer o requisito relativo à boa-fé dos meios interessados.
- 58 Em especial, como o advogado-geral salientou nos n.ºs 99 e 100 das suas conclusões, a República Federal da Alemanha não expôs as razões por que os pareceres da Comissão mencionados no n.º 52 do presente acórdão, nos quais esta instituição deu parecer favorável a novos sistemas de portagens

que incluíam os custos das infraestruturas respeitantes à polícia de trânsito, tinham contribuído para gerar uma incerteza objetiva e importante, afetando o alcance do artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62 alterada.

- 59 Com efeito, a taxa das portagens em causa no litígio no processo principal, relativa ao período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 18 de julho de 2011, foi calculada com base no WKG 2007, que incide sobre um período de cálculo compreendido entre 2007 e 2012. Ora, há que concluir que os referidos pareceres da Comissão são posteriores a este período de cálculo e não podiam, por conseguinte, ter sido tomados em conta para efeitos da determinação da taxa das portagens em causa no processo principal.
- 60 Nestas circunstâncias, não há que limitar os efeitos do presente acórdão no tempo.

Quanto às despesas

- 61 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:

- 1) O artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas, conforme alterada pela Diretiva 2006/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2006, deve ser interpretado no sentido de que os custos respeitantes à polícia de trânsito não estão abrangidos pelo conceito de «custos de exploração», na aceção desta disposição.
- 2) O artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62, conforme alterada pela Diretiva 2006/38, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que os montantes médios ponderados das portagens ultrapassem em 3,8 % ou em 6 % os custos das infraestruturas da rede de infraestruturas em causa, devido a erros de cálculo não negligenciáveis ou à tomada em consideração de custos que não estão abrangidos pelo conceito de «custos das infraestruturas», na aceção desta disposição.
- 3) Um particular pode invocar diretamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais, contra um Estado-Membro, a obrigação de ter exclusivamente em conta os custos das infraestruturas a que se refere o artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62, conforme alterada pela Diretiva 2006/38, imposta por esta disposição e pelo artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, quando o referido Estado-Membro não tenha cumprido essa obrigação ou a tenha transposto de forma incorreta.
- 4) A Diretiva 1999/62, conforme alterada pela Diretiva 2006/38, lida à luz do n.º 138 do Acórdão de 26 de setembro de 2000, Comissão/Áustria (C-205/98, EU:C:2000:493), deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que uma taxa de portagem excessiva seja justificada *a posteriori* por um novo cálculo dos custos das infraestruturas apresentado no âmbito de um processo jurisdicional.

Assinaturas