C/2025/6688

15.12.2025

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Comunicação da Comissão sobre as orientações para a interpretação dos artigos 6.º e 7.º da Diretiva (UE) 2019/520 relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União

(C/2025/6688)

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto geral

1. Os sistemas eletrónicos interoperáveis de portagem fornecidos através do serviço eletrónico europeu de portagem (SEEP) contribuem para a existência de sistemas de portagem fiáveis, fáceis de utilizar e eficientes em termos de custos na União Europeia (UE). A Diretiva (UE) 2019/520 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]) visa promover uma utilização generalizada de sistemas eletrónicos interoperáveis de portagem rodoviária, a fim de reduzir os custos e os encargos associados à existência de diferentes sistemas de portagem rodoviária em toda a UE.

2. Em conformidade com o artigo 2.º, ponto 6), da Diretiva (UE) 2019/520, entende-se por «fornecedor do SEEP» «uma entidade que […] fornece o acesso ao SEEP a um utilizador do SEEP [e] transfere as portagens para a portageira pertinente […]». Na prática, e em conformidade com o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/520, o fornecedor do SEEP disponibiliza ao utilizador rodoviário um equipamento de bordo interoperável que permite o pagamento de portagens em diferentes infraestruturas de transporte. O fornecedor do SEEP cobra portagens em nome da portageira e transfere os valores para a portageira, prestando assim também um serviço a esse agente económico.

3. Assim que a Diretiva (UE) 2019/520 tenha sido plenamente aplicada, os utilizadores rodoviários poderão pagar portagens na UE assinando apenas um contrato, através de um único fornecedor e com um único equipamento de bordo. Isto será não só economicamente importante para a UE, como também beneficiará muito a sociedade, reduzindo os encargos administrativos, o tempo despendido em filas de espera e o congestionamento nas estradas.

4. O direito dos fornecedores do SEEP de receberem uma remuneração pelos serviços eletrónicos de portagem prestados às portageiras foi introduzido pela Diretiva (UE) 2019/520 e é atualmente regido pelo artigo 7.º da referida diretiva.

5. O Regulamento de Execução (UE) 2020/204 da Comissão ([2]) estabelece regras pormenorizadas sobre as modalidades de remuneração dos fornecedores do SEEP. Em especial, o anexo II, ponto 1.2, do referido regulamento de execução enumera os elementos que podem ser utilizados para determinar a remuneração variável.

6. No entanto, a remuneração justa dos fornecedores do SEEP por parte das portageiras foi motivo de litígios ([3]) nos últimos anos. Em especial, a incerteza que isto provoca no mercado dificultou a entrada e a atividade de alguns fornecedores, particularmente os de pequenas dimensões, e dificultou o desenvolvimento da concorrência, colocando em risco a implementação progressiva de portagens eletrónicas interoperáveis na UE. Por conseguinte, a Comissão deve fornecer orientações relativamente à justa remuneração dos fornecedores do SEEP e propor uma fórmula de cálculo da remuneração destes fornecedores.

([1]) Diretiva (UE) 2019/520 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (JO L 91 de 29.3.2019, p. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/520/oj), que tinha de ser transposta pelos Estados-Membros para os seus direitos nacionais até 19 de outubro de 2021.

([2]) Regulamento de Execução (UE) 2020/204 da Comissão, de 28 de novembro de 2019, relativo às obrigações dos fornecedores do serviço eletrónico europeu de portagem, ao teor mínimo do regulamento de setor do serviço eletrónico europeu de portagem, suas interfaces eletrónicas e requisitos aplicáveis aos componentes de interoperabilidade, e que revoga a Decisão 2009/750/CE (JO L 43 de 17.2.2020, p. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/204/oj).

([3]) Divergências entre fornecedores do SEEP e portageiras e procedimentos nacionais de mediação previstos no artigo 12.º da Diretiva (UE) 2019/520.

7. Para conhecer a questão complexa da remuneração dos SEEP, a Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes da Comissão Europeia realizou um estudo ([4])com o apoio de um consultor externo. Foram analisados os regimes e parâmetros de remuneração existentes e foram formuladas recomendações para um modelo de remuneração justo dos SEEP. As conclusões deste estudo serviram de base às presentes orientações.

1.2. **Objetivo das orientações**

8. As presentes orientações visam dar resposta à necessidade de o setor das portagens eletrónicas dispor de regras claras e justas relativamente à remuneração dos fornecedores do SEEP, apresentando explicações e orientações adicionais sobre a forma como a Comissão interpreta os artigos 6.º e 7.º da Diretiva (UE) 2019/520. As autoridades dos Estados-Membros, as portageiras, os fornecedores do SEEP e os órgãos de conciliação ([5]) são incentivados a utilizar as presentes orientações para determinar o método, as regras e o nível de remuneração aplicáveis ao fornecimento dos SEEP. São igualmente incentivados a comunicar à Comissão a sua experiência com as presentes orientações, a fim de permitir que a Comissão proceda à revisão das orientações numa fase posterior.

9. A presente comunicação da Comissão não cria quaisquer regras novas. A interpretação do direito da UE é, em última análise, uma prerrogativa do Tribunal de Justiça da União Europeia.

2. **REMUNERAÇÃO JUSTA DOS FORNECEDORES DO SEEP**

10. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2019/520, a remuneração dos fornecedores do SEEP por parte das portageiras é um direito que deve ser legalmente garantido pelos Estados-Membros. O considerando 22 explica igualmente que os fornecedores do SEEP devem ser remunerados de forma justa.

11. Em conformidade com o artigo 2.º, ponto 8), da Diretiva (UE) 2019/520, entende-se por setor do SEEP uma estrada, uma rede rodoviária, ou uma estrutura, como uma ponte ou um túnel, ou um transbordador, em que são cobradas portagens recorrendo a um sistema eletrónico de portagem rodoviária.

12. Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/520, os direitos e obrigações essenciais dos fornecedores do SEEP em cada setor do SEEP são estabelecidos nos regulamentos de setor do SEEP elaborados e mantidos pelas portageiras. A lista dos elementos mínimos que os regulamentos de setor do SEEP devem conter consta do anexo II do Regulamento de Execução (UE) 2020/204.

13. Os regulamentos de setor devem ser tão precisos quanto possível, a fim de permitir que os fornecedores do SEEP tomem decisões comerciais informadas quando optam por oferecer os seus serviços no mercado. Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/520, o regulamento de setor, que deve ser objeto de manutenção regular por parte da portageira, deve estabelecer as condições gerais para os fornecedores do SEEP. O regulamento de setor deve estabelecer todos os serviços pertinentes que as portageiras esperam dos fornecedores do SEEP, enumerados no ponto 16 das presentes orientações. Do mesmo modo, as condições comerciais estabelecidas no regulamento de setor devem descrever integralmente o método para calcular a remuneração dos fornecedores do SEEP, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, segunda frase, em conjugação com o considerando 38 da Diretiva (UE) 2019/520 e com o anexo II, ponto 1.2, do Regulamento de Execução (UE) 2020/204. Dado o papel fundamental do regulamento de setor ao estabelecer os respetivos direitos e obrigações dos fornecedores do SEEP e das portageiras, e tendo em conta o princípio da transparência referido nos considerandos 20 e 22 e o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/520, os contratos entre os fornecedores do SEEP e as portageiras para o fornecimento de SEEP não devem conter elementos novos significativos não mencionados no regulamento de setor. No entanto, tal não se aplica se o contrato for tornado público juntamente com o regulamento de setor.

([4]) Comissão Europeia: Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes, Mobycon, Plan.ES e Rapp Trans, *Study on the remuneration of EETS (European Electronic Toll Service) – Analysis of existing remuneration schemes in the EU and relevant parameters for the remuneration of EETS*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2832/1900355.

([5]) Em conformidade com o artigo 12.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva (UE) 2019/520, o órgão de conciliação deve assegurar que tem na sua posse todos os documentos necessários para o processo de mediação no prazo de um mês a contar da data de receção do pedido de intervenção e deve emitir o seu parecer no prazo máximo de seis meses após a receção do pedido de intervenção.

14. O âmbito dos serviços, o método de cálculo da remuneração e o nível de remuneração dos fornecedores do SEEP tal como descritos no regulamento de setor não devem ser alterados, exceto devido a uma manutenção realizada pela portageira, tal como referido no ponto 13 acima, ou no seguimento da adoção ou alteração de uma legislação nacional ou da União. Os fornecedores do SEEP e as portageiras devem manter um diálogo com vista a adaptar o nível de remuneração dos fornecedores do SEEP caso as alterações ao âmbito dos serviços, incluindo os requisitos operacionais, resultantes da adoção ou alteração de legislação nacional ou da União impliquem custos adicionais para os fornecedores do SEEP.

15. Para dar cumprimento ao artigo 7.º, n.º 2, primeira frase, da Diretiva (UE) 2019/520, é necessário um método transparente, não discriminatório e idêntico para determinar a remuneração de todos os fornecedores do SEEP num determinado setor do SEEP. Este método deve ser válido por um período de tempo razoável e predeterminado. Em conformidade com a segunda frase desse número, este método deve fazer parte das condições comerciais estabelecidas no regulamento de setor publicado. No entanto, tal não impede as portageiras de utilizarem indicadores de desempenho pertinentes na sua relação com os fornecedores do SEEP, o que pode gerar diferenças na sua remuneração efetiva, desde que esses indicadores de desempenho estejam integrados no método, sejam exequíveis, transparentes e não discriminatórios.

16. Na prática, os serviços prestados pelos fornecedores do SEEP, que devem ser remunerados e podem ser considerados como componentes da estrutura empresarial geral de um fornecedor do SEEP, podem ser agrupados da seguinte forma:

a) «Gestão de clientes», que inclui serviços relacionados com:

   i) registo de utilizadores e veículos do SEEP,

   ii) prestação de informações e apoio aos clientes, incluindo atividades de *marketing* e comunicação direcionadas, conforme definidas e solicitadas pela portageira,

   iii) faturação dos clientes e

   iv) gestão dos contratos com os utilizadores;

b) «Gestão de portageira», que inclui serviços relacionados com:

   i) gestão de contratos com portageiras,

   ii) acompanhamento e comunicação de indicadores-chave de desempenho,

   iii) tarefas relacionadas com a «aptidão para utilização», tal como definida no artigo 2.º, ponto 14), da Diretiva (UE) 2019/520 e

   iv) transferência dos pagamentos de portagens;

c) «Gestão técnica», que inclui serviços relacionados com:

   i) aquisição e certificação de *hardware* do equipamento de bordo,

   ii) desenvolvimento e manutenção de *software* do equipamento de bordo,

   iii) funcionamento técnico e distribuição de equipamento de bordo,

   iv) implementação e funcionamento de *hardware* e *software* dos sistemas do serviço administrativo e

   v) implementação das interfaces das portageiras;

d) Serviços relacionados com o controlo do cumprimento, nomeadamente a conceção do sistema, quando solicitados pela portageira, e em substituição ou complementação das tarefas de controlo do cumprimento não desempenhadas pela portageira;

A remuneração dos serviços acima referidos deve incluir os custos de «gestão empresarial» relacionados com:

i) recursos humanos,

ii) contabilidade e impostos,

iii) serviços jurídicos e outros serviços semelhantes.

17. Em conformidade com o princípio da transparência referido no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/520, o regulamento de setor deve também indicar claramente os serviços excluídos da remuneração por não serem executados pelo fornecedor do SEEP, por exemplo, a deteção da utilização de estradas com portagem ([6]), quando efetuados centralmente pela portageira.

18. Em conformidade com o artigo7.º, n.º 3, da diretiva (UE) 2019/520, nos setores com um fornecedor principal do serviço, «o método para calcular a remuneração dos fornecedores do SEEP [consiste em seguir] a mesma estrutura que a remuneração de serviços comparáveis prestados pelo fornecedor principal do serviço». Isto significa que, para a prestação de serviços comparáveis, são utilizados os mesmos parâmetros (como o número de quilómetros, o número de equipamentos de bordo) no método de cálculo da remuneração de ambos os tipos de prestadores. No entanto, isto não implica necessariamente um nível de remuneração idêntico para os dois tipos de prestadores pelos mesmos serviços prestados.

19. Na verdade, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2019/520, o nível de remuneração do principal fornecedor do serviço e do fornecedor do SEEP pode diferir se os elementos enumerados nas alíneas a) e b) desse número o justificarem. Estas diferenças devem ser destacadas e explicadas no regulamento de setor do SEEP, em conformidade com o princípio da transparência e conforme estabelecido no anexo II, ponto 1.3, do Regulamento de Execução (UE) 2020/204.

20. O artigo 7.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva (UE) 2019/520 permite que a remuneração dos fornecedores do SEEP seja diferente da do fornecedor principal do serviço quando o custo dos requisitos e deveres específicos que são aplicáveis a este último o justificar. Do mesmo modo, se as obrigações e tarefas dos fornecedores do SEEP forem superiores às do principal fornecedor de serviços, os fornecedores do SEEP têm direito a receber uma remuneração superior à do principal fornecedor de serviços.

21. O artigo 7.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva (UE) 2019/520 permite que a portageira deduza da remuneração dos fornecedores do SEEP encargos fixos com base em alguns dos custos em que esta incorre. A Comissão observa que esta disposição nunca foi utilizada pelas portageiras. O SEEP visa ser um serviço de portagem à escala da União para os utilizadores rodoviários e comporta vários benefícios para os utilizadores, como referido no ponto 3 das presentes orientações. O utilizador rodoviário é o principal beneficiário do SEEP, o serviço que a diretiva visa promover. Por conseguinte, a Comissão considera que, se for caso disso, é preferível incluir os custos de funcionamento e manutenção de um sistema conforme com o SEEP, incluindo os custos de acreditação incorridos pela portageira, na portagem a pagar pelo utilizador rodoviário.

22. Fora os serviços prestados à portageira, os fornecedores do SEEP prestam também aos utilizadores rodoviários, em especial através da utilização de equipamentos de bordo, outros serviços além da cobrança de portagens. Alguns dos custos daí resultantes são comuns a ambos os tipos de serviços. Em conformidade com o princípio da transparência, para o cálculo da remuneração, estes custos comuns devem ser dados a conhecer à portageira pelos fornecedores do SEEP, para que possam ser afetados a cada tipo de serviço com base nos métodos de contabilidade analítica habituais.

23. Os fornecedores do SEEP têm de adaptar-se aos requisitos de cada regulamento de setor. A complexidade desta tarefa gera custos específicos que devem ser tidos em consideração pela portageira. Por outro lado, a prestação de serviços SEEP semelhantes em vários setores portajados pode dar origem a ganhos de eficiência em termos de custos. A portageira pode tomar estes aspetos em consideração ao determinar a remuneração do fornecedor do SEEP.

3. FÓRMULA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO DOS FORNECEDORES DO SEEP

24. Os serviços prestados pelos fornecedores do SEEP e referidos no ponto 16 das presentes orientações geram custos que podem ser remunerados através de vários tipos de taxas (taxa por utilizador/empresa, taxa por veículo registado, taxa por equipamento de bordo ativo atribuído a uma empresa, taxa em percentagem do montante de receitas das portagens cobradas, taxa por número de transações processadas, taxa fixa anual). O conjunto destas taxas constitui a remuneração global dos fornecedores do SEEP.

([6]) A deteção de utilização de estradas com portagem é o serviço através do qual um sistema processa os dados e recria o itinerário do veículo, permitindo a verificação do itinerário e a determinação do montante devido.

25. Para estabelecer uma fórmula de determinação da remuneração dos fornecedores do SEEP, as taxas referidas no ponto 24 das presentes orientações podem ser agrupadas nas seguintes quatro categorias principais:

a) *FixFee*: uma taxa que remunera os custos dos processos empresariais ou outros custos que não estejam relacionados com o número de transações, a distância total percorrida, o número de veículos ou o montante de receitas das portagens cobradas;

b) *Feetrx*: uma taxa pela utilização da rede sujeita a portagem, nomeadamente o número de transações ou o número de quilómetros percorridos;

c) *Feevehicle*: uma taxa pelo número de veículos geridos ou pelo número de equipamentos de bordo (ativos) num determinado setor portajado e respetiva gestão. Pode também ser aplicada ao número de utilizadores (pessoas singulares e empresas);

d) *Feetoll*: uma percentagem do montante de receitas das portagens cobradas pelo fornecedor do SEEP. Pode também ser aplicada aos requisitos impostos pela portageira relativamente à garantia bancária a fornecer nos termos do anexo II, ponto 1.1, alínea c), do Regulamento de Execução (UE) 2020/204, ou aos custos relacionados com a notação de risco/o risco geral de pagamento do utilizador.

26. Uma vez estabelecido que deve ser paga uma remuneração pelos serviços de SEEP referidos no ponto 16 das presentes orientações, cada serviço deve estar inserido numa única categoria de taxas. Cada categoria de taxas pode portanto, se pertinente, incluir vários serviços de SEEP a remunerar ([7]). As categorias de taxas devem ser utilizadas no cálculo da remuneração com base nos serviços efetivamente prestados num determinado setor portajado e no âmbito das especificidades de cada setor. O período de remuneração deve também ser fixado (anual ou mensal) e deve ser fornecida uma descrição clara de todas as categorias de taxas para cada setor.

27. Uma vez determinado o valor das diferentes categorias de taxas referidas no ponto 25 das presentes orientações, pode ser utilizada a seguinte fórmula para determinar a remuneração ([8]), adaptada em função das especificidades de cada setor:

$$EETS_{Rem} = FixFee + Fee_{trx} * No_{trx} + Fee_{vehicle} * No_{vehicle} + Fee_{toll} * Tollamount$$ ([9])

([7]) Por exemplo, uma taxa *Feevehicle* pode incluir serviços relacionados com o registo de utilizadores e veículos, apoio ao cliente, gestão de contratos, etc.

([8]) Para mais informações sobre a utilização da fórmula, consulte o estudo referido na nota de rodapé 4.

([9]) *No trx* representa o número de transações processadas ou o número de quilómetros percorridos num determinado período. *No vehicle* representa o número de veículos ou de equipamentos de bordo contabilizados num determinado período. *Tollamount* representa o montante da portagem em valor monetário por espaço de tempo (o processamento de portagens creditadas ou reembolsadas deve ser tido em conta).